

Öffentliche Haushalte 2005/ 2006: Hohe Privatisierungserlöse ermöglichen spürbaren Defizit- abbau

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Trotz ungünstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und reformbedingter Steuerausfälle konnten die Gebietskörperschaften im Jahre 2004 ihre Haushaltsfehlbeträge etwas verringern. Als sich abzeichnete, dass die Steuereinnahmen merklich niedriger als ursprünglich geplant ausfallen würden, verschärfen die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihren restriktiven Kurs bei den Ausgaben; vielfach wurden Haushaltssperren verhängt. Im Ergebnis sanken die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden gegenüber dem Jahr zuvor um 1 %, während die Einnahmen nahezu stagnierten. In finanzstatistischer Abgrenzung beliefen sich die Finanzierungsdefizite auf knapp 67 Mrd. Euro, nach 69 Mrd. Euro im Jahre 2003.

Für dieses und das nächste Jahr ist mit einer Fortsetzung des Sparkurses zu rechnen; die Ausgaben dürften nur geringfügig steigen. Auch die Steuereinnahmen werden infolge der zögerlichen Konjunkturerholung nur mäßig expandieren; zudem müssen in diesem Jahr aufgrund der dritten und letzten Stufe der Steuerreform erneut beträchtliche Einnahmeausfälle hingenommen werden. Doch sorgen hohe Privatisierungserlöse vor allem beim Bund dafür, dass sich die Fehlbeträge erheblich verringern werden: In diesem Jahr dürfte das Defizit der Gebietskörperschaften auf 57 Mrd. Euro zurückgehen, im nächsten Jahr auf 46 Mrd. Euro. In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die für die Überprüfung des „Maastricht-Kriteriums“ relevant ist, errechnen sich mit 75 bzw. 69 Mrd. Euro allerdings deutlich höhere Fehlbeträge, da sich in dieser Abgrenzung Privatisierungserlöse nicht auf das Defizit auswirken.¹

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kommt nicht voran, weil die Konjunktur erneut an Fahrt verloren hat. Vor allem leidet die deutsche Wirtschaft unter dem Problem einer viel zu schwachen Binnennachfrage.² Dadurch wird die Entwicklung der Steuereinnahmen, vornehmlich die der Umsatz- und Lohnsteuer, gedämpft; auf der Ausgabenseite sind als Folge der hohen Arbeitslosigkeit höhere Sozialleistungen zu finanzieren. Unter dem Regime des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht für die finanzpolitischen Entscheidungsträger kaum Spielraum zum Gegensteuern; vielmehr ziehen die konjunk-

72. Jahrgang/7. September 2005

Inhalt

Öffentliche Haushalte 2005/2006:
Hohe Privatisierungserlöse ermöglichen
spürbaren Defizitabbau
Seite **513**

Grundlegende Reform der Einkommens-
besteuerung: Inwieweit kann die
Bemessungsgrundlage verbreitert und
das Steuerrecht vereinfacht werden?
Seite **523**

¹ Auch andere Transaktionen werden in der VGR nicht gebucht (z. B. Darlehen). Der Ansatz der VGR unterscheidet sich von der Finanzstatistik dadurch, dass die VGR alle kreislaufrelevanten Aktivitäten zum Zeitpunkt der Produktionswirksamkeit erfasst.

² Vgl. dazu ausführlich Arbeitskreis Konjunktur: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26-27/2005.

Tabelle 1

Steuereinnahmen 2004 bis 2006

	2004	2005	2006	2004	2005	2006
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
	Mrd. Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Gemeinschaftliche Steuern	296,5	297,8	306,2	-1,0	0,4	2,8
Lohnsteuer ¹	123,9	118,9	120,0	-6,9	-4,0	0,9
Veranlagte Einkommensteuer ¹	5,4	7,7	10,5	17,4	42,6	36,4
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²	9,9	10,0	10,5	10,0	1,0	5,0
Zinsabschlag ³	6,8	6,8	6,8	-10,5	0,0	0,0
Körperschaftsteuer ²	13,1	15,5	16,9	57,8	18,3	9,0
Steuern vom Umsatz ⁴	137,4	138,9	141,5	0,3	1,1	1,9
Zölle	3,1	3,2	3,2	6,9	3,2	0,0
Bundessteuern	84,6	83,6	83,8	-2,3	-1,2	0,2
Mineralölsteuer	41,8	40,5	40,5	-3,2	-3,1	0,0
Stromsteuer	6,6	6,4	6,4	1,5	-3,0	0,0
Tabaksteuer	13,6	14,2	14,5	-3,5	4,4	2,1
Branntweinabgabe	2,2	2,1	2,1	0,0	-4,5	0,0
Versicherungsteuer	8,8	8,8	8,9	-1,1	0,0	1,1
Solidaritätszuschlag	10,1	10,2	10,0	-1,9	1,0	-2,0
Sonstige	1,5	1,4	1,4	7,1	-6,7	0,0
Ländersteuern	19,8	20,0	20,6	5,9	1,0	3,0
Kraftfahrzeugsteuer	7,7	8,4	8,8	4,1	9,1	4,8
Erbschaftsteuer	4,3	4,0	4,2	26,5	-7,0	5,0
Grunderwerbsteuer	4,6	4,4	4,4	-4,2	-4,3	0,0
Sonstige	3,2	3,2	3,2	3,2	0,0	0,0
Gemeindesteuern	39,0	41,9	44,2	13,4	7,4	5,5
Gewerbesteuer	28,4	31,0	33,0	17,8	9,2	6,5
Grundsteuern	9,9	10,2	10,5	3,1	3,0	2,9
Sonstige	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	442,8	446,5	458,0	0,1	0,8	2,6
Bund	187,0	187,2	191,3	-2,6	0,1	2,4
Länder	179,9	178,3	182,3	1,3	-0,9	2,2
Gemeinden	56,4	59,0	61,4	8,9	4,6	4,1
EU	19,6	22,0	23,0	-6,2	12,2	3,2
In Abgrenzung der Finanzstatistik ⁵	424,9	426,1	436,9	0,5	0,3	2,5
Bund	209,2	209,4	214,0	-2,3	0,1	2,2
Länder	164,5	162,9	166,7	1,7	-1,0	2,3
Gemeinden	51,2	53,8	56,2	9,4	5,1	4,5

Abweichungen in den Summen rundungsbedingt.

¹ Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.² Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.³ Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.⁴ Bund vorab 5,63 %; vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom verbleibenden Rest: Bund 50,25 %, Länder 49,75 %. Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.⁵ Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

hezu stagniert; bis Juli sind sie lediglich um 0,4 % gestiegen. Allerdings sind darin nicht die „reinen“ Gemeindesteuern, insbesondere die Gewerbe- und Grundsteuer, enthalten, da für sie noch keine Ergebnisse vorliegen.

Ein kräftiges Minus (-3,8 %) war bis Juli bei der *Lohnsteuer* zu verzeichnen. Hier kommt es im laufenden Jahr infolge der Steuerentlastungen zu Einnahmeausfällen von über 8 Mrd. Euro; Mindereinnahmen von fast 500 Mill. Euro resultieren aus der Auszahlung der Altersvorsorgezulage im Rahmen der „Riester-Rente“. Darüber hinaus nimmt die Lohnsumme nur geringfügig zu, da die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückgeht, die außertariflichen Lohnbestandteile weiter abgebaut und die Tariflöhne nur sehr moderat angehoben werden. Der starke Anstieg der Zahl der geringfügig Beschäftigten führt kaum zu Mehreinnahmen, da auf diese Einkommen nur geringe Lohnsteuerzahlungen zu leisten sind. Insgesamt wird das Minus beim kassenmäßigen Lohnsteueraufkommen für dieses Jahr auf 4 % geschätzt (Tabelle 1); für das nächste Jahr wird ein kleines Plus erwartet (0,9 %).³ Die tariflichen Einkommen steigen etwas stärker, während sich bei der Beschäftigungsentwicklung keine signifikante Änderung abzeichnet. Das Lohnsteueraufkommen im Januar 2006 wird noch durch die Steuerentlastung 2005 geschmälert, denn dann wird die Versteuerung der Dezembergehälter kassenwirksam. Die Auszahlung der Altersvorsorgezulage wird sich voraussichtlich mehr als verdoppeln und knapp 1 Mrd. Euro betragen.

Im Gegensatz zur Lohnsteuer entwickeln sich die *gewinnabhängigen Steuern* – dies sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie die Körperschaft- und die Gewerbesteuer – sehr dynamisch. Bereits im vergangenen Jahr hatten diese Steuern kräftig expandiert, wobei neben der stark verbesserten Gewinnlage der Unternehmen und einer entsprechenden Anpassung der Vorauszahlungen⁴ auch steuerrechtliche Änderungen eine Rolle spielten.⁵ Bei der *Körperschaftsteuer* wird das kassenmäßige Plus für dieses Jahr auf 18 % geschätzt; für den starken Zuwachs sind ähnliche Einflüsse maßgebend wie

³ Die hier vorgelegte Steuerschätzung basiert im Wesentlichen auf der jüngsten Konjunkturprognose des DIW Berlin; die dort angenommenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich nur wenig von der Projektion der Bundesregierung, die den Überlegungen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ zugrunde liegen haben.

⁴ Neben den Vorauszahlungen wird das Kassenaufkommen geprägt von den Abschlusszahlungen für vorausgegangene Jahre.

⁵ Zu nennen sind insbesondere das Moratorium für die Nutzung noch bestehender Körperschaftsteuerguthaben aus der Zeit vor der Unternehmenssteuerreform, wonach die Steuerguthaben der Unternehmen für einen Zeitraum von drei Jahren nicht ausgezahlt werden dürfen, ebenso die Einführung einer Mindeststeuer, indem Verluste aus den Vorjahren nur noch bis zu 60 % des Gesamtbetrags der Einkünfte verrechnet werden können.

turbedingten Mindereinnahmen und Mehrbelastungen letztlich eine Parallelpolitik auf der Ausgabenseite nach sich. Dies erschwert die konjunkturelle Erholung.

Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2005 und 2006

Im bisherigen Jahresverlauf haben die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden na-

im Vorjahr.⁶ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kassenentwicklung durch einen negativen Basisseffekt im Vorjahr um 700 Mill. Euro überhöht ist. Für das nächste Jahr wird das Plus bei der Körperschaftsteuer auf 9 % veranschlagt. Hingegen wird die *nicht veranlagte Steuer vom Ertrag* nur schwach steigen, obwohl die Ausschüttungen der Unternehmen offensichtlich stark zugenommen haben. Die Ursache hierfür liegt vor allem in der (korrespondierenden) Überhöhung der Kasseneingänge im Vorjahr um 700 Mill. Euro. Für das nächste Jahr wird mit einer Zunahme um 5 % gerechnet. Auch für die *Gewerbsteuer* wird nach dem überaus kräftigen Zuwachs im Vorjahr (18 %) nochmals ein starker Zuwachs – um 9 % – prognostiziert. Die gute Gewinnsituation wird auch im kommenden Jahr für ein deutliches Plus (6,5 %) sorgen.

Bei den kassenmäßigen Einnahmen aus der *veranlagten Einkommensteuer* handelt es sich faktisch um eine Restgröße, denn aus diesem Topf werden die Steuererstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG), die Eigenheimzulage und die Investitionszulagen gezahlt. Die Steuerschuld selbst entsteht durch die Veranlagung der sieben Einkunftsarten, wobei zwischen Festsetzung der endgültigen Steuerschuld und der Einkommenserzielung im Durchschnitt zwei Jahre liegen; auf die aktuellen Einkommen werden Steuervorauszahlungen entrichtet. Die Entwicklung der Kasseneingänge bis Juli lässt erwarten, dass am Jahresende ein merkliches Plus in den Büchern steht. Mit einem Volumen von 7,7 Mrd. Euro dürfte das Vorjahresergebnis (5,4 Mrd. Euro) deutlich übertroffen werden. Hierzu tragen vor allem die Kürzung der Eigenheimzulage und die niedrigeren Erstattungen nach § 46 EStG bei; allein dadurch verringern sich die Auszahlungen um 1 Mrd. Euro. Der Rückgang bei den Erstattungen beruht darauf, dass Anfang 2005 die Senkung der Entfernungspauschale und des Arbeitnehmerpauschbetrags sowie die Minderung der Abzugsfähigkeit der Beiträge für Lebensversicherungen wirksam wurde. Zu Mehreinnahmen in Höhe von 500 Mill. Euro hat die befristete „Brücke in die Steuerehrlichkeit“ geführt; bereits im Vorjahr hatte dieses Gesetz zusätzliche Einnahmen in Höhe von 900 Mill. Euro erbracht. Hingegen wird das Aufkommen durch verschiedene Steuerrechtsänderungen um über 2,5 Mrd. Euro geschmälert; insbesondere schlagen die Ausfälle im Zusammenhang mit der dritten Stufe der Steuerreform zu Buche.

Alles in allem wird das Bruttoaufkommen an veranlagter Einkommensteuer in diesem Jahr um 8 % auf 43 Mrd. Euro steigen. Im kommenden Jahr ist infolge der Einkommensentwicklung ein Zuwachs des Bruttoaufkommens um 5 % wahrscheinlich. Noch kräftiger wird wohl das Kassenaufkommen

expandieren (36 %). Zum einen schlagen die aufkommensmindernden Steuerrechtsänderungen weniger stark zu Buche, zum anderen schrumpfen die Auszahlungen für die Eigenheim- und die Investitionszulage.

Die Einnahmen aus der *Zinsbesteuerung* dürften 2005 und 2006 stagnieren. So werden aufgrund des niedrigen Zinsniveaus bei der Wiederanlage von hochverzinslichen Altanleihen geringere Zinseinkünfte erzielt; außerdem sind festverzinsliche Papiere zu Aktien umgeschichtet worden.

Auch in diesem Jahr werden sich die *Steuern vom Umsatz* etwas schwächer als das Bruttoinlandsprodukt entwickeln. Bis einschließlich Juli hat sich das Aufkommen gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum kaum erhöht (0,4 %); über das ganze Jahr gesehen wird ein Zuwachs um 1,1 % prognostiziert. Darin kommt zum Ausdruck, dass die konjunkturelle Entwicklung von den Exporten getragen wird, auf die keine Umsatzsteuer zu leisten ist. Bemessungsgrundlage für die Steuern vom Umsatz ist vielmehr die sog. modifizierte inländische Verwendung, also die Binnennachfrage (abzüglich der privaten Anlageinvestitionen); sie hat sich im bisherigen Jahresverlauf nur sehr schwach entwickelt. Möglicherweise haben die nicht besteuerten Konsumgüter bzw. die Güter, die dem ermäßigten Steuersatz unterliegen, an Gewicht gewonnen und das Aufkommen gedrückt.⁷ Hingegen scheint der Einfluss der Steuerhinterziehung durch betrügerische „Karussellgeschäfte“ zurückgedrängt worden zu sein.⁸ Für den weiteren Jahresverlauf wird ein leicht beschleunigter Anstieg der Kasseneingänge unterstellt, da auch die Konjunktur anziehen dürfte. Für das nächste Jahr wird mit einem Zuwachs um knapp 2 % gerechnet; dies entspricht der prognostizierten Entwicklung der Bemessungsgrundlage.

Die Entwicklung der *verbrauchsabhängigen Steuern* ist durch sinkende Einnahmen aus der *Mineralölsteuer* und auch aus der *Stromsteuer* gekennzeichnet. Diese Einbußen resultieren daraus, dass die Konsumenten auf die stark gestiegenen Energiepreise mit Verbrauchszurückhaltung reagieren bzw. in grenznahen Gebieten verstärkt im Ausland tanken. Dabei verringerte sich wie in den Vorjahren der Verbrauch von Leichtöl (Benzin) stärker

⁶ Dieser Entwicklung liegt ein geschätzter Anstieg der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 8 % zugrunde; dabei dürften die Gewinne, insbesondere die der größeren Unternehmen, stärker zunehmen als die Vermögenseinkommen.

⁷ Im Durchschnitt werden 60 % der privaten Konsumausgaben mit dem normalen Steuersatz belegt, während 15 % dem ermäßigten Satz unterliegen und ein Viertel gar nicht besteuert wird.

⁸ Vgl. A. Gebauer und R. Parsche: Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerhinterziehungsquote im Jahr 2005. In: Ifo-Schnelldienst, Nr. 9/2005.

als der von Diesel, das heißt, der Trend zur Substitution von Otto-Pkw durch Diesel-Pkw setzte sich fort. Bis Juli betrug das Minus bei der Mineralölsteuer gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum 3,9%; bei der Stromsteuer waren es 3,5 %. Auf das ganze Jahr gesehen wird ein Rückgang um jeweils etwa 3 % erwartet. Auch die Erhöhungen bei der *Tabaksteuer*⁹ führen zu Verbrauchsreaktionen in Form von Konsumzurückhaltung und Substitution. So geht der versteuerte Verbrauch von Zigaretten deutlich zurück, während sich gleichzeitig der von Feinschnitt erhöht.

Bei den *übrigen Steuern* zeigt sich eine uneinheitliche Tendenz. Die Erbschaftsteuer ist stark rückläufig; allerdings verbirgt sich dahinter ein Basiseffekt, denn im Jahre 2004 war das Aufkommen wegen einer Sonderentwicklung überhöht. Hingegen erbringt die *Kraftfahrzeugsteuer* in diesem Jahr erhebliche Mehreinnahmen, weil nunmehr immer mehr Kraftfahrzeuge, die ehemals von der Steuer befreit waren, steuerpflichtig werden; von 2006 an sind alle Fahrzeuge steuerpflichtig. Hinzu kommt, dass der Anteil der Dieselfahrzeuge bei den Neuzulassungen kräftig steigt. Etwas gedämpft wird das Aufkommen dadurch, dass zugleich der Anteil der schadstoffarmen Autos zunimmt.

Alles in allem ergibt die hier vorgelegte Vorausschätzung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden für dieses Jahr einen Betrag von 446,5 Mrd. Euro; für das nächste Jahr kann mit 458 Mrd. Euro gerechnet werden. Diese Schätzung liegt um jeweils 1,5 Mrd. Euro über dem Ergebnis des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“. Eine etwas günstigere Entwicklung wird bei der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und insbesondere der Gewerbesteuer prognostiziert, während die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, Mineralölsteuer und auch Stromsteuer voraussichtlich etwas niedriger ausfallen werden.

Zum Ausgleich der hohen Steuerausfälle, die im November 2004 geschätzt und in den aktuellen Haushaltsplan eingestellt worden waren, will der Bund in diesem Jahr *Vermögen* in einer Größenordnung von 15 Mrd. Euro veräußern. Ziel dieser Maßnahmen ist es, einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen. Bereits im Vorjahr hatte der Bund aus dem Verkauf von sog. Russlandforderungen am Kapitalmarkt fast 5 Mrd. Euro eingenommen.¹⁰ In diesem Jahr sollen auf diese Weise 7 Mrd. Euro erzielt werden. Im Juli verkaufte der Bund seine Anteile an der Post und Anteile an der Telekom an die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Bank zahlte hierfür 5 Mrd. Euro und damit 1,4 Mrd. Euro weniger, als dem Börsenwert entsprach.¹¹ Noch höhere Vermögensveräußerungen sind für das nächste Jahr ge-

plant (22 Mrd. Euro); auch dann werden Anteile an der Post und der Telekom bei der KfW „geparkt“ und Forderungen verkauft. Doch zeichnet sich ab, dass diese Finanzierungsquellen bald versiegen. Die Gewinnabführung der Bundesbank fällt in diesem Jahr kaum höher aus als im Vorjahr; der Jahresüberschuss 2004 betrug lediglich knapp 700 Mill. Euro. Auch im nächsten Jahr dürften keine nennenswert höheren Einnahmen anfallen.

Bei den *sonstigen Einnahmen* sind in diesem Jahr zwei Sonderfaktoren zu berücksichtigen. Zum einen überweist die Bundesagentur für Arbeit einen „Aussteuerungsbetrag“ an den Bundeshaushalt, dessen Höhe von der Zahl der Personen, die innerhalb eines Jahres als Empfänger von Arbeitslosengeld in die sog. Grundsicherung für Arbeitssuchende überwechseln, abhängt. Er ist mit 6,7 Mrd. Euro angesetzt, dürfte aber deutlich niedriger ausfallen. Zum anderen können die Länder in diesem Jahr einmalige Einnahmen in Höhe von über 3 Mrd. Euro verbuchen, da einige Länder von ihren Landesbanken rückwirkend Zinsen auf Vermögen erhalten, das sie ihnen in früheren Jahren übertragen hatten.

In der Schätzung nicht enthalten sind die Einnahmen, die der Postbeamtenversorgungskasse durch den Verkauf eines Teils ihrer Forderungen an die Postnachfolgeunternehmen Telekom und Post zufließen. Diese Kasse zählt nicht zum Bundeshaushalt. Durch den Verkauf der Forderungen entfällt aber der Zuschuss des Bundes, der ansonsten fällig geworden wäre; hierfür waren indes keine Mittel im Haushaltsplan des Bundes vorgesehen. In dem Maße, wie sich die Mittel der Postnachfolgeunternehmen künftig verringern, muss der Bund in Zukunft höhere Zuschüsse an die Versorgungskasse leisten.

Entwicklung der Ausgaben 2005 und 2006

Auf die Steuerausfälle reagierten die finanzpolitischen Entscheidungsträger auf allen Haushaltsebenen mit Einsparungen auf der Ausgabenseite. Zunächst wurden vor allem jene Ausgaben gekürzt, bei denen dies kurzfristig möglich ist, also insbesondere die öffentlichen Investitionen; aber auch auf Neueinstellungen und Ersatzeinstellungen im öffentlichen Dienst wurde verzichtet. In der Folge

⁹ Die Tabaksteuer wurde in zwei Schritten – zum 1. März und zum 1. Dezember 2004 – um je 1,2 Cent je Zigarette erhöht.

¹⁰ Ursprünglich hatte der Bund deutschen Exporteuren bei Lieferungen in die Russische Föderation Garantien gewährt. Aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten der russischen Importeure gingen die Forderungen der Exporteure auf den Bund über. Dieser veräußerte einen Teil der Forderungen am Kapitalmarkt mit dem Ziel, das Ausfallrisiko auf die Märkte zu verlagern.

¹¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2005, S. 21.

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2004 bis 2006

	Bund ²			Sondervermögen			Länder ²						Gemeinden						Insgesamt			
							Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland						
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		
In Mrd. Euro																						
Einnahmen	233,8	246,6	254,2	17,4	13,8	13,2	189,5	191,8	191,6	48,0	48,5	48,7	120,4	124,3	126,6	24,8	25,3	25,1	525,9	542,5	552,8	
Steuern u. Ä.	209,0	209,3	213,8	0,2	0,2	0,2	141,1	139,7	143,0	23,4	23,2	23,7	46,6	49,0	51,2	4,6	4,8	5,0	424,9	426,2	436,9	
Zahlungen von Gebietskörperschaften	3,3	3,2	3,2	8,0	5,5	5,7	25,0	25,7	25,1	15,9	16,6	16,2	33,0	34,0	33,8	14,0	14,4	14,0	–	–	–	
Zahlungen von Sondervermögen	0,7	0,7	0,7	–	–	–	–	–	–	1,1	1,1	1,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	4,0	3,8	3,9	3,0	2,8	2,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit ⁴	1,0	1,5	2,0	–	–	–	4,1	4,2	4,2	0,4	0,4	0,4	7,3	7,5	7,6	1,3	1,3	1,3	14,1	14,9	15,5	
Gebühren u. Ä.	1,8	1,9	2,0	–	–	–	4,8	4,9	4,9	0,6	0,6	0,6	14,1	14,2	14,2	2,0	2,0	2,0	23,3	23,6	23,7	
Veräußerung von Vermögen ⁴	9,4	16,0	21,0	0,1	0,1	0,1	2,2	2,0	2,0	0,1	0,2	0,2	5,4	5,5	5,6	0,8	0,8	0,8	18,0	24,6	29,7	
Sonstige Einnahmen	8,6	14,0	11,5	9,1	8,0	7,2	8,3	11,5	8,5	3,5	3,6	3,6	14,0	14,1	14,2	2,1	2,0	2,0	45,6	53,2	47,0	
Ausgaben	273,6	284,5	282,9	15,5	13,5	11,6	210,5	208,5	209,2	51,7	51,8	51,7	124,2	124,3	124,8	24,9	24,7	24,9	592,6	599,4	598,6	
Personalausgaben	26,8	26,6	26,5	7,2	7,0	6,8	83,8	82,8	82,5	13,6	13,4	13,3	33,3	33,3	33,3	7,2	7,1	7,1	171,9	170,2	169,5	
Laufender Sachaufwand	16,9	16,8	16,7	0,1	0,1	0,1	18,8	18,9	19,1	3,0	3,0	3,1	24,5	24,7	24,8	4,7	4,7	4,8	68,0	68,2	68,6	
Zinsausgaben	36,3	37,0	38,0	2,9	1,6	1,5	17,4	18,0	18,7	3,4	3,5	3,6	4,0	4,1	4,1	0,7	0,8	0,8	64,7	65,0	66,7	
darunter: an Gebietskörperschaften	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	
Laufende Übertragungen	170,9	183,0	181,4	1,6	1,3	–	69,5	68,8	69,8	20,6	21,3	21,5	43,4	43,4	43,9	7,0	7,0	7,1	222,5	232,4	231,5	
Gebietskörperschaften	28,9	31,0	30,5	0,9	0,7	0,7	28,5	30,0	30,5	13,2	14,0	14,0	3,9	4,0	4,1	0,1	0,1	0,1	–	–	–	
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	7,0	6,6	6,8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Sondervermögen	7,8	5,3	5,5	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Sozialversicherungen	90,1	95,5	95,0	–	–	–	0,3	0,3	0,3	–	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	–	–	–	90,6	96,1	95,6	
Soziale Leistungen	25,4	33,0	32,5	–	–	–	9,4	7,7	8,0	1,9	1,6	1,7	27,3	27,0	26,5	4,6	4,6	4,6	68,6	73,9	73,3	
Unternehmen	15,1	14,5	14,2	0,7	0,6	0,6	16,9	16,8	16,7	4,0	4,1	4,1	3,8	3,9	4,0	1,2	1,2	1,2	41,7	41,1	40,8	
Ausland	2,8	2,9	2,9	–	–	–	0,4	0,4	0,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3,2	3,3	3,3	
Soziale Einrichtungen	0,8	0,8	0,8	–	–	–	5,8	5,9	6,0	0,9	0,9	1,0	6,1	6,2	6,3	0,9	0,9	1,0	14,5	14,7	15,1	
Sonstige	–	–	–	–	–	–	1,1	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5	2,1	2,1	2,2	0,2	0,2	0,2	3,9	3,8	3,9	
Sachinvestitionen	6,9	6,4	6,1	0,1	0,1	0,1	4,7	4,3	4,1	2,0	1,9	1,8	15,3	15,2	15,8	4,5	4,3	4,3	33,5	32,2	32,2	
Vermögensübertragungen	12,9	12,0	11,6	1,1	1,1	1,1	13,5	13,0	12,5	8,7	8,3	8,0	2,1	2,0	2,0	0,7	0,7	0,7	21,7	21,1	20,5	
Gebietsübertragungen	5,6	5,0	4,8	1,1	1,1	1,1	5,9	5,6	5,3	4,2	3,9	3,7	0,3	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	–	–	–	
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Ausland	2,2	2,2	2,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2,2	2,2	2,2	
Sonstige	5,1	4,8	4,6	–	–	–	7,6	7,4	7,2	4,5	4,4	4,3	1,7	1,7	1,6	0,6	0,6	0,6	19,5	18,9	18,3	
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	2,9	2,7	2,6	2,5	2,3	2,0	2,8	2,7	2,5	0,4	0,4	0,4	1,6	1,6	1,5	0,1	0,1	0,1	10,3	9,8	9,1	
darunter: an Gebietskörperschaften	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,3	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Finanzierungssaldo	–39,8	–37,9	–28,6	1,9	0,3	1,6	–21,0	–16,7	–17,6	–3,7	–3,3	–3,0	–3,8	0,0	1,8	–0,1	0,6	0,2	–66,7	–56,9	–45,8	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %																						
Einnahmen	–3,2	5,5	3,1	–37,6	–20,7	–4,3	2,3	1,2	–0,1	–0,2	1,0	0,4	3,3	3,2	1,9	1,6	2,4	–0,8	–0,2	3,2	1,9	
Steuern u. Ä.	–2,3	0,1	2,2	0,0	0,0	0,0	1,6	–1,0	2,4	2,2	–0,9	2,2	9,1	5,2	4,5	12,2	4,3	4,2	0,5	0,3	2,5	
Ausgaben	–2,6	4,0	–0,6	–12,3	–12,9	–14,1	–0,6	–1,0	0,3	–2,8	0,2	–0,2	–0,1	–0,1	0,4	–1,2	–0,8	0,8	–0,6	1,1	–0,1	
Personalausgaben	–1,5	–0,7	–0,4	–5,3	–2,8	–2,9	0,6	–1,2	–0,4	–1,4	–1,5	–0,7	0,6	0,0	0,0	–1,4	–1,4	0,0	–0,2	–1,0	–0,4	
Laufender Sachaufwand	–1,7	–0,6	–0,6	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	1,1	–3,2	2,9	3,3	0,4	0,8	0,4	–2,1	0,0	2,1	–0,4	0,3	0,6	
Zinsausgaben	–1,6	1,9	2,7	–6,5	–44,8	–6,3	1,8	3,4	3,9	0,0	2,9	2,8	–7,0	2,5	0,0	–12,5	14,3	0,0	–1,4	0,5	2,6	
Laufende Übertragungen	–1,4	7,1	–0,9	–35,5	–18,8	–	0,6	–1,0	1,5	–1,4	3,4	0,2	3,3	0,0	–0,2	6,1	0,0	–	1,1	4,2	–0,4	
Gebietskörperschaften	0,3	7,3	–1,6	–43,8	–22,2	–	1,1	5,3	1,7	–2,2	6,1	0,9	–2,5	2,6	2,5	0,0	0,0	1,4	–	–	–	
Sozialversicherungen	–0,6	6,0	–0,6	–	–	–	0,0	0,0	0,0	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–0,5	7,7	–0,8	
Soziale Leistungen	7,2	28,0	–1,5	–	–	–	1,1	–18,1	3,9	5,6	–15,8	6,3	4,2	–1,1	–1,9	9,5	0,0	0,0	5,2	5,5	–0,8	
Unternehmen	–3,8	–4,0	–2,1	–12,5	–14,3	–	0,6	–0,6	–0,6	2,6	2,5	0,0	8,6	2,6	2,6	0,0	0,0	0,0	–0,5	–1,4	2,7	
Sachinvestitionen	3,0	–7,2	–4,7	0,0	0,0	–	–4,1	–8,5	–4,7	–9,1	–5,0	–5,3	–7,8	–0,7	3,9	–6,3	–4,4	0,0	–5,1	–3,9	0,0	
Vermögensübertragungen	–20,4	–7,0	–3,3	–31,3	0,0	–	–14,0	–3,7	3,9	–6,5	–4,6	–3,6	–8,7	–4,8	0,0	–12,5	0,0	0,0	–8,4	–2,8	–3,1	
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–9,4	–6,9	–3,7	–7,4	–8,0	0,0	–6,7	–3,6	–0,6	–20,0	–2,2	–2,3	0,0	0,0	–6,2	0,0	0,0	0,0	–7,2	–4,9	–7,1	

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, nachgewiesen.

Die Anteile aus der Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

³ Einschließlich Berlins.⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

wurden auch andere Ausgaben reduziert. So wurden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen verschärft, Versorgungsstandards in öffentlichen Einrichtungen herabgesetzt und das Urlaubs- und Weihnachtsgeld im öffentlichen Dienst – bei ohnehin äußerst moderaten Tarifanhebungen – gekappt. Im vergangenen Jahr sind die Ausgaben der Gebietskörperschaften zurückgegangen.

In diesem Jahr werden die Ausgaben voraussichtlich um 1 % zunehmen, im nächsten Jahr – folgt man der hier vorgelegten Schätzung – stagnieren (Tabelle 2). Dabei werden die *Personalaufwendungen* neuerlich rückläufig sein, da weiter Personal abgebaut und die Einkommen im öffentlichen Dienst per saldo nicht steigen. Moderat wird der Anstieg beim laufenden Sachaufwand ausfallen, wobei höhere Energiekosten in Rechnung zu stellen sind.

Einen Zuwachs um wohl reichlich 4 % werden die *laufenden Übertragungen* in diesem Jahr verzeichnen. Geprägt wird die Entwicklung vor allem von den Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik und bei der Sozialhilfe. So wurde der Bundesagentur für Arbeit zum Jahresbeginn grundsätzlich die Verwaltungskompetenz für die neue sog. Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem „Hartz IV-Gesetz“¹² übertragen; finanziert werden diese Maßnahmen jedoch durch den Bundeshaushalt.¹³ Zugleich überweist die Bundesanstalt einen „Aussteuerungsbetrag“ an den Bundeshaushalt, und zwar für solche Personen, die nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes Hilfen im Rahmen der Grundsicherung beanspruchen. Neben der Bundesagentur wurden 69 sog. Optionskommunen ebenfalls als Träger dieser Grundsicherung zugelassen, so dass ein Teil der Mittel für die Grundsicherung den Gemeinden zufließt. Insgesamt sind im Bundeshaushalt für die Grundsicherung für Arbeitssuchende 27,7 Mrd. Euro eingestellt. Tatsächlich wurde bei der Planaufstellung dieser Betrag viel zu niedrig bemessen; bereits bis Ende Juli waren für diesen Zweck fast 20 Mrd. Euro geleistet worden. Wahrscheinlich müssen insgesamt 34 Mrd. Euro gezahlt werden, so dass noch mindestens 7 Mrd. Euro fehlen. Im nächsten Jahr dürften keine Mehraufwendungen in diesem Bereich erforderlich werden. Wie bisher muss der Bund die Defizite der Bundesagentur decken; im Haushaltsplan sind hierfür 4 Mrd. Euro vorgesehen, doch wird wohl bis zum Jahresende ein Fehlbetrag von 5 Mrd. Euro aufgelaufen sein. Aufgrund der zeitlichen Einschränkungen beim Bezug von Arbeitslosengeld wird dieser Betrag im nächsten Jahr voraussichtlich etwas kleiner ausfallen.

Geringere Beträge werden für das Wohngeld, das Erziehungsgeld und auch für die Versorgung von Kriegsopfern geleistet, weil die Zahl der Anspruchsberechtigten sinkt bzw. Rechtsänderungen in Kraft getreten sind.¹⁴ Ebenfalls gekürzt werden die Subventionen für den Kohlenbergbau. Auch der große Block der Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung, die vor allem zum Ausgleich von versicherungsfremden Leistungen dienen, werden sich nur geringfügig erhöhen. Dies liegt vor allem an den stagnierenden Einkommen je beschäftigten Arbeitnehmer und den unveränderten Beitragssätzen, an denen sich der Bundeszuschuss orientiert. Für das nächste Jahr ist mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen. Insgesamt ist dann bei den laufenden Transferzahlungen ein leichtes Minus wahrscheinlich.

Bei den öffentlichen *Sachinvestitionen* werden die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Jahr abermals schrumpfen (–4 %). Im nächsten Jahr dürfte es nach dem viele Jahre an-

haltenden Verfall zu einer Trendwende kommen, da sich die Finanzlage der Gemeinden, die rund 60 % aller öffentlichen Investitionen tätigen, spürbar bessert. Allerdings werden die Länder und auch der Bund ihre Investitionshaushalte weiter zurückfahren, so dass insgesamt die Sachinvestitionen stagnieren. Die *Investitionszuschüsse* werden sich rückläufig entwickeln; insbesondere die regionalen Fördermaßnahmen werden merklich beschnitten.

Infolge der hohen Neuverschuldung ist ein Anstieg der *Zinsausgaben* zu erwarten. In den letzten Jahren sind sie allerdings – trotz der hohen Haushaltsfehlbeträge – gesunken. Gedämpft wurde die Entwicklung durch die sinkenden Zinsen auf den Geld- und Kapitalmärkten, wodurch es auch in erheblichem Umfang zu Umschuldungen von hochverzinslichen Altschulden zu niedriger verzinslichen neuen Krediten gekommen ist. Eine Rolle mag zudem ein effizienteres Schuldenmanagement der öffentlichen Haushalte gespielt haben. Auch im Prognosezeitraum werden höher verzinsliche Kredite durch niedriger verzinsliche Kredite abgelöst, doch dürfte dieser Effekt an Einfluss verlieren. Bei unverändertem Zinsniveau wird mit einem etwas stärkeren Zuwachs der Zinsausgaben (knapp 3 %) gerechnet.

Finanzielle Lage nach Haushaltsebenen

In diesem und im nächsten Jahr werden die Finanzierungsdefizite in den Haushalten der Gebietskörperschaften wohl merklich zurückgehen. Bei nahezu stagnierenden Ausgaben und allmählich steigenden Steuereinnahmen dürften die Fehlbeträge von Bund (einschließlich Sondervermögen), Ländern und Gemeinden eine Größenordnung von 57 Mrd. Euro in diesem und 46 Mrd. Euro im nächsten Jahr erreichen; im Vorjahr betrug das Defizit 67 Mrd. Euro (Tabelle 3). Ein großer Teil des Defizitabbaus in den Jahren 2005 und 2006

¹² In dieser Grundsicherung sind vor allem das Arbeitslosengeld II, das an die Stelle der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen getreten ist, und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (z. B. die sog. Ein-Euro-Jobs) enthalten. Hinzu kommen sowohl die Mittel, mit denen sich der Bund an den von den Gemeinden zu erstattenden Kosten für Unterkunft und Heizung beteiligt, als auch die Kosten für die Verwaltung dort, wo Gemeinden und die Arbeitsagentur Arbeitsgemeinschaften gebildet haben.

¹³ Die Mittel, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende über die Gemeinden und die Bundesagentur für Arbeit an Dritte fließen, werden weder als Einnahmen und Ausgaben in den Kommunalhaushalten noch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit gebucht; vielmehr wurde vereinbart, dass diese Transaktionen allein im Bundeshaushalt als kassenwirksame Aktivität erscheinen und in den anderen Haushalten lediglich „nachrichtlich“ aufgeführt werden.

¹⁴ Aufgrund der Änderungen im Zusammenhang mit „Hartz IV“ erhalten nur noch diejenigen Haushalte Wohngeld, die keine Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld II beziehen. Bezieher von Transferleistungen erhalten Zuschüsse zu ihren Unterkunftskosten aufgrund anderer rechtlicher Regelungen.

beruht darauf, dass der Bund vermehrt Vermögen veräußert. In Abgrenzung der VGR werden sich die Defizite der Gebietskörperschaften voraussichtlich auf 75 bzw. 69 Mrd. Euro belaufen. Berücksichtigt man noch die Sozialversicherungen, so ergeben sich für das gesamte Staatsdefizit überschlägig 80 bzw. 72 Mrd. Euro; dies entspricht Defizitquoten von 3,6 bzw. 3,1 %. Der Schuldenstand in Abgrenzung des Maastricht-Vertrags wird auf 66,6 % bzw. 67,1 % steigen (Tabelle 4).

Wie bereits in den Jahren zuvor wird das Defizit des Bundes mit 38 Mrd. Euro weit höher als im Haushaltsplan vorgesehen (22,3 Mrd. Euro) ausfallen. Damit wird auch die vom Grundgesetz vorgegebene Kreditobergrenze überschritten, sofern man die Frage ausklammert, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt. In erster Linie ist diese Entwicklung auf die höheren Aufwendungen beim Arbeitslosengeld II, aber auch auf den niedrigeren Bundesbankgewinn und auf Steuerausfälle – gegenüber der Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2004 – zurückzuführen. Für das kommende Jahr signalisiert die prognostizierte Entwicklung ebenfalls ein Überschreiten der geplanten Nettokreditaufnahme, obwohl bei den Ausgaben ein leichter Rückgang für wahrscheinlich gehalten wird; die hier vorgelegte Schätzung kommt auf ein Defizit des Bundes in Höhe von knapp 29 Mrd. Euro.

Die *Sondervermögen des Bundes* werden in beiden Jahren voraussichtlich geringe Überschüsse erwirtschaften; der Schuldenabbau beim Erblastentilgungsfonds wird kaum vorankommen, weil die Bundesbank nur niedrige Gewinne an den Bundeshaushalt überweist und deshalb keine zusätzlichen Mittel für diesen Fonds zur Verfügung stehen.

Tabelle 3

Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik 2001 bis 2006

In Mrd. Euro

	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Bund²						
Finanzstatistik	-16,0	-23,8	-29,3	-37,9	-37,6	-27,0
VGR	-27,5	-36,1	-39,6	-50,9	-55,5	-50,0
Länder						
Finanzstatistik	-26,8	-31,2	-31,7	-24,7	-20,0	-20,6
VGR	-27,3	-32,2	-30,7	-25,1	-20,5	-21,0
Gemeinden						
Finanzstatistik	-4,0	-4,7	-8,5	-3,9	0,6	2,0
VGR	-1,1	-4,4	-8,3	-3,9	1,0	2,0
Gebietskörperschaften insgesamt						
Finanzstatistik	-46,8	-59,7	-69,5	-66,5	-56,3	-45,8
VGR	-55,8	-72,7	-78,6	-79,9	-75,0	-69,0

¹ Schätzungen des DIW Berlin.² Einschließlich Sondervermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Für die *Länderhaushalte* wird für dieses Jahr ein Rückgang der Finanzierungsdefizite um 5 Mrd. Euro auf 20 Mrd. Euro prognostiziert. Allerdings ist diese Entwicklung vor allem darauf zurückzuführen, dass einige westdeutsche Länder von ihren Landesbanken einmalige Vermögensübertragungen in Höhe von 3 Mrd. Euro erhalten. Doch auch die rückläufigen Ausgaben tragen dazu bei. Von den Einschnitten im öffentlichen Dienst profitieren die Länderhaushalte wegen ihres hohen Personalkostenanteils in besonderer Weise. In der Schätzung ist unterstellt, dass die Länder ihre Einsparungen im Zusammenhang mit den Änderungen beim Wohngeld in voller Höhe an die Gemeinden wei-

Tabelle 4

Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik in den Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag

In Mrd. Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Ist				Schätzung	
Kreditmarktschulden nach der Finanzstatistik	1 204,3	1 253,6	1 326,1	1 394,9	1 451,0	1 496,0
+ Schulden der Sozialversicherung	2,3	3,0	5,3	4,2	3,0	2,0
+ Münzumlauf	7,2	4,2	5,0	5,5	6,0	6,5
+ Differenz zwischen Nominal- und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
+ Kassenverstärkungskredite	19,6	24,1	31,9	34,8	39,0	43,0
- Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- Versorgungsrücklagen	0,7	1,5	1,8	2,2	2,5	2,8
= Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 232,8	1 283,5	1 366,5	1 437,2	1 496,5	1 544,7
Schuldenstand in % des Bruttoinlandsprodukts	58,3	59,7	63,1	65,1	66,6	67,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

tergeben – eine Annahme, die sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen durchaus als brüchig erweisen kann, denn schon früher haben die Länder mitunter Mittel, die sie an die Gemeinden „durchleiten“ sollten, für eigene Zwecke verwendet. Für 2006 wird eine Stagnation bei den Einnahmen der Länder wie auch bei deren Ausgaben erwartet. Aufgrund des Sondereffekts in diesem Jahr werden aber die Defizite sogar geringfügig höher ausfallen, wobei in Ostdeutschland die degressiv gestaffelten Ergänzungszuweisungen des Bundes zu berücksichtigen sind.

Die finanzielle Lage der *Gemeinden* dürfte sich weiter entspannen. Nach dem massiven Einbruch bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer in den Jahren 2001 bis 2003 hatte sich die Situation im Vorjahr überraschend stark verbessert. Die Gewerbesteuererinnahmen beliefen sich 2004 netto, d. h. nach Abführung der Gewerbesteuerumlage an den Bund und an die Länder, auf 20,4 Mrd. Euro; sie lagen damit um 5,4 Mrd. Euro bzw. 36 % über dem Vorjahrsniveau. Dabei war die Umlage im Jahre 2004 gesenkt worden, um den Gemeinden trotz der gescheiterten Finanzreform mehr Mittel zur Verfügung zu stellen.¹⁵ Auch für dieses und das nächste Jahr kann aufgrund der günstigen Gewinnentwicklung mit relativ hohen Mehreinnahmen gerechnet werden.

Von großer Bedeutung für die Kommunalfinanzen ist die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitssuchende“. Ein Ziel dieser Maßnahme ist es, den Gemeinden nicht länger die fiskalischen Lasten der Langzeitarbeitslosigkeit aufzubürden; nunmehr trägt der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung. Die Entlastung der Gemeinden an dieser Stelle um 9,5 Mrd. Euro geht indes einher mit der Übernahme der Wohn- und Heizkosten von Hilfeempfängern sowie zusätzlichen Verwaltungskosten von über 11 Mrd. Euro. Von den Ländern, die ja weniger Wohngeld ausgeben werden, sollen die Gemeinden 2,5 Mrd. Euro erhalten, so dass unter dem Strich eine Entlastung der Kommunen in Höhe von 700 Mill. Euro stehen soll; diese Mittel wiederum sollen für kommunale Investitionen und zum Ausbau der Kinderbetreuung eingesetzt werden. Tatsächlich war den Gemeinden in den Verhandlungen aber ein Betrag von 2,5 Mrd. Euro garantiert worden, so dass noch zusätzliche Mittel fließen müssen – jedenfalls dann, wenn sich die Be- und Entlastungen wie geplant entwickeln. Stehen die Kommunen besser da, werden die Mittel entsprechend reduziert (Revisionsklausel).

Alles in allem dürften die Haushalte der Gemeinden in diesem Jahr ausgeglichen abschließen und im nächsten Jahr sogar einen kleinen Überschuss

erwirtschaften. Allerdings stellt sich die Finanzlage der Gemeinden sehr unterschiedlich dar; so bleibt sie in strukturschwachen Regionen weiterhin angespannt. Auch eignet sich der Finanzierungssaldo nur bedingt als Beurteilungsmaßstab, da die Gemeinden auf drohende Defizite mit einer Kürzung ihrer freiwilligen Ausgaben, also vor allem ihrer Investitionen, reagieren.

Finanzpolitische Überlegungen

Zwar ist es den Gebietskörperschaften möglich, ihre Haushaltsdefizite merklich abzubauen, aber letztlich nur mittels umfangreicher Vermögensverkäufe. Die fiskalischen Langzeitwirkungen einer solchen Politik sind bekannt: In Zukunft müssen die öffentlichen Haushalte auf Zins- bzw. Dividendeneinkommen aus diesem Vermögen verzichten; dies verringert den Handlungsspielraum, der kurzfristig durch die Vermögensveräußerungen vergrößert worden ist. Im Hinblick auf die europäischen Defizitregeln ist mit solchen Transaktionen kaum etwas gewonnen; in Abgrenzung der VGR werden die Fehlbeträge nur wenig reduziert und so die im Stabilitätsprogramm formulierten Ziele verfehlt.

Die aktuelle Entwicklung spiegelt den Teufelskreis wider, in dem sich die Politik befindet, denn das Bemühen, auf die Einnahmefälle mit Ausgabenkürzungen zu reagieren, gleicht dem Wettlauf von Hase und Igel. Zunächst hatte die Politik den Ausgabenanstieg gedrosselt, dann stagnierten die Ausgaben, und nun sind sie sogar rückläufig. Und dennoch überschreiten die Staatsdefizite die im Vertrag von Maastricht vorgegebene Linie in Höhe von 3 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Die Ursachen der staatlichen Finanzkrisen sind also in erster Linie auf der Einnahmenseite zu suchen, das heißt, Deutschland hat primär ein Einnahmeproblem und kein Ausgabenproblem. Infolge der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation wie auch durch die Steuerreform, die zwar zu Einnahmefällen in Höhe von insgesamt nahezu 50 Mrd. Euro führte, aber der Wirtschaft letztlich keine entscheidenden Wachstumsimpulse zu geben vermochte, sind in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden riesige Einnahmelücken entstanden: Allein für dieses Jahr errechnen sich überschlägig 40 Mrd. Euro, wenn man die geschätzten Steuern jenen gegenüberstellt, die bei einer stetigen Wirtschaftsentwicklung¹⁶ nach 2000 zu erwarten gewesen wären.

¹⁵ Hinzu kamen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, insbesondere Einschränkungen beim Verlustvortrag, die Hinzurechnung der Gesellschafterdarlehen in voller Höhe sowie die Aufhebung der Möglichkeit, Verluste aus einer Organschaft mit laufenden Gewinnen zu verrechnen.

¹⁶ Unterstellt wurde ein nominaler Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 2,5 % im Jahresdurchschnitt.

Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Senkung der direkten Steuern problematisch. Gehen die Entlastungen mit Ausgabekürzungen einher, heben sich expansive und restriktive Effekte auf; die restriktiven Wirkungen dürften zunächst sogar stärker sein.

Eher skeptisch fällt das Urteil aus, wenn die Erfahrungen aus der jüngsten Steuerreform bezüglich ihrer Wachstumswirkung und damit „Selbstfinanzierung“ gewürdigt werden sollen. So sind die Anlageinvestitionen der Unternehmen in den Jahren 2001 bis 2003 um fast ein Fünftel geschrumpft, und auch die Konsumausgaben der privaten Haushalte entwickelten sich äußerst schwach. Eine Steuerreform zum jetzigen Zeitpunkt sollte sich auf eine Vereinfachung des Steuerrechts und eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen konzentrieren. Sofern hier Mehreinnahmen realisiert werden können, sind Steuererhöhungen an anderer Stelle verzichtbar.

Bei der Erörterung höherer Mehrwertsteuersätze sollte der Aspekt einer sachgerechteren Finanzierung der sozialen Sicherung ebenso wie die Möglichkeit von mehr Ausgaben für Bildung und Wissenschaft im Vordergrund stehen.¹⁷ Primäres Ziel sollte nicht ein möglichst rascher Abbau der Defizite sein; eine nachhaltige Konsolidierung wird nicht ohne konjunkturellen Rückenwind erfolgreich sein können.¹⁸ Vor einer Politik, in einer labilen wirtschaftlichen Lage die Defizite verringern zu wollen, hat das DIW Berlin immer wieder gewarnt, denn auch die Finanzpolitik muss einen Beitrag zu einem günstigeren makroökonomischen Umfeld leisten. Dies ist auch eine Voraussetzung für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Reformen.

17 Vgl. hierzu auch Arbeitskreis Konjunktur: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung, a. a. O.

18 Vgl. dazu ausführlich Arbeitskreis Konjunktur: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 1-2/2005.

Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden?

Gegenwärtig wird intensiv über das Steuerreformkonzept von Paul Kirchhof diskutiert. Analysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik zeigen, dass die Abschaffung der wesentlichen Steuervergünstigungen und Abzugsbeträge nicht ausreicht, die mit einer Senkung des Spitzensteuersatzes auf 25 % verbundenen Einnahmeausfälle auszugleichen. Zudem wird die Bedeutung der Steuervereinfachung in der öffentlichen Diskussion überschätzt. Ein deutlich vereinfachtes Steuersystem ist nicht notwendigerweise effizient und auch nicht gerecht. Hier muss die Politik vernünftige Kompromisse suchen.

Stefan Bach
sbach@diw.de

Mit der Berufung des Steuerprofessors und ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof in das Kompetenzteam der Unionsparteien hat sich die Diskussion um eine grundsätzliche Reform und Vereinfachung der deutschen Einkommens- und Unternehmensbesteuerung intensiviert. Kirchhof steht für den am weitesten reichenden Reformvorschlag in den letzten Jahren, den er mit seiner Forschungsgruppe „Bundessteuergesetzbuch“ entwickelt hat:¹ Der Steuersatz soll einheitlich 25 % für steuerpflichtige Einkommen über 18 000 Euro betragen; im Gegenzug sollen sämtliche Steuervergünstigungen und einkunftsartspezifischen Sonderregelungen wegfallen sowie Werbungskosten und Betriebsausgaben teilweise pauschaliert werden. Zudem soll das Regelwerk durch eine grundlegende Systematisierung und Neufassung des Einkommensteuerrechts gestrafft und in seiner Anwendung vereinfacht werden.

Das DIW Berlin hat in einer Studie vom April 2004 diesen Vorschlag sowie weitere Reformvorschläge hinsichtlich ihrer Aufkommens- und Verteilungswirkungen sowie ihrer Arbeitsangebotseffekte untersucht.² Wesentliches Ergebnis war, dass eine deutliche Senkung der Steuersätze vor allem im oberen Einkommensbereich zu erheblichen Steuerausfällen führt, die nicht durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen oder Wachstumsimpulse aufgefangen werden können. Da bei den Vorschlägen von Paul Kirchhof, aber auch beim Kon-

¹ Vgl. www.bundessteuergesetzbuch.de/.

² Stefan Bach, Peter Haan, Hans-Joachim Rudolph und Viktor Steiner: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 16/2004, S. 185–204 (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/04-16.pdf).

Tabelle

Verteilung der Einkommensteuerbelastung, effektive Steuerbelastung sowie Anteil von Steuerbegünstigungen und Abzugsbeträgen am steuerpflichtigen Einkommen im Jahre 2005 nach Einkommensgruppen

Brutto-einkommen ¹ der zur Einkommen- steuer Veranlagten ²	Höchstes Einkommen im jeweiligen Dezantil	Durch- schnitts- einkommen	Festgesetzte Einkommensteuer		Höhere Ver- luste aus Vermietung und gewerb- lichen Be- teiligungen ³	Steuerfreie Einkünfte aus Kapital- vermögen ⁴	Arbeits- einkommen: steuerfreie Zuschläge, erhöhte Werbungs- kosten ⁵	Sonder- ausgaben (ohne Vorsorgeauf- wendungen)	Außer- gewöhnliche Belastungen	Insgesamt	Nachricht- lich: Erhöhung der Unter- nehmens- gewinne ⁶ um 15 %
	1 000 Euro		Struktur nach Dezilen in %	In % des Brutto- einkommens	In % des steuerpflichtigen Einkommens ⁷						
1. bis 3. Dezil	21	8	1,5	3,7	5,2	5,7	4,7	2,2	2,7	20,5	2,5
4. Dezil	27	24	2,8	6,8	0,8	2,1	4,1	1,6	2,0	10,5	1,7
5. Dezil	31	29	4,2	8,6	0,7	1,8	3,5	1,7	1,8	9,5	1,1
6. Dezil	37	34	5,7	9,9	0,9	1,6	3,4	1,8	1,7	9,2	1,0
7. Dezil	44	40	7,6	11,2	0,8	1,6	3,3	1,8	1,7	9,2	1,2
8. Dezil	54	49	10,8	13,1	1,4	1,6	3,1	1,8	1,2	9,1	1,2
9. Dezil	73	62	16,1	15,3	1,8	1,5	2,8	1,9	1,1	9,2	1,4
10. Dezil	.	135	51,3	23,0	5,8	4,1	1,6	2,3	0,6	14,5	5,1
Insgesamt	.	40	100,0	15,0	3,1	2,7	2,7	2,0	1,2	11,8	2,7
Oberste 1 %	.	442	20,6	28,9	9,5	8,3	0,3	2,4	0,3	20,9	9,1
Oberste 0,1 %	.	1 741	8,3	30,1	8,0	12,3	0,1	2,3	0,2	22,9	10,8

1 Steuerpflichtige und nichtsteuerpflichtige Einkünfte, soweit in der Einkommensteuerstatistik nachgewiesen, ohne Veräußerungsgewinne, vor Abzug von hohen Verlusten aus Vermietung und Verpachtung und gewerblichen Beteiligungen sowie korrigiert um nachgewiesene Steuervergünstigungen (Anlage ST), ohne Einkünfte aus Sozialhilfe und Wohngeld.

2 Gemeinsam veranlagte Ehepartner werden als ein Steuerpflichtiger erfasst. Insgesamt 29,0 Mill. Steuerpflichtige 2005, die zusammen mit ihren kindergeldberechtigten Kindern 71 % der Bevölkerung entsprechen.

3 Verluste von mindestens 5 000 Euro bei eigenen Immobilien, von mindestens 2 500 Euro bei Beteiligungen (Immobilienfonds, Bauherrengemeinschaften u. Ä.) sowie von mindestens

2 500 Euro aus Beteiligungen an Personengesellschaften und -gemeinschaften bei positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten.

4 Sparerfreibetrag und Halbeinkünfteverfahren.

5 Steuerfreie Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit: Schätzung auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels des DIW Berlin; erhöhte Werbungskosten, die den Arbeitnehmerpauschbetrag übersteigen.

6 Ohne Veräußerungsgewinne.

7 Zu versteuerndes Einkommen (nach Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen) vor Abzug des Kinderfreibetrages im Rahmen der Günstigerprüfung zum Familienleistungsausgleich.

Quelle: Berechnungen mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten aus der Einkommensteuerstatistik 1998 (Scientific Use File FAST des Statistischen Bundesamtes).

DIW Berlin 2005

zept der FDP³ Steuerpflichtige mit hohen Einkommen nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu ihren Einkommen deutlich stärker entlastet werden als Normaleinkommensbezieher, führen diese Vorschläge zu einer ungleicheren Einkommensverteilung.

Angesichts der aktuellen Diskussion um die Möglichkeiten zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ist ein Blick auf die wesentlichen Steuervergünstigungen und Abzugsbeträge von Interesse, die in der Steuerstatistik nachgewiesen werden oder auf deren Grundlage geschätzt werden können (Tabelle). Hierzu wurde eine umfangreiche und repräsentative Stichprobe aus der Einkommensteuerstatistik 1998 – neuere Daten stehen bisher nicht zur Verfügung – aufbereitet und für die wichtigsten steuerrelevanten Merkmale auf das Jahr 2005 fortgeschrieben.⁴ Demnach werden 2005 schätzungsweise 29 Mill. Steuerpflichtige zur Einkommensteuer veranlagt, darunter 14,8 Mill. ledige Steuerpflichtige und 14,2 Mill. zusammen veranlagte Ehepaare.⁵ Simulationsrechnungen mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin zur festgesetzten Einkommensteuer für das

Veranlagungsjahr 2005 ergeben eine gute Übereinstimmung mit dem aktuellen Steueraufkommen und der aktuellen Steuerschätzung. Demnach beträgt das Aufkommen der festgesetzten Einkom-

3 Hermann Otto Solms (Hrsg.): Niedrig – einfach – gerecht. Die neue Einkommensteuer (www.hermann-otto-solms.de/sitefiles/reden/372/1066741545.pdf); vgl. auch FDP-Fraktion: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer; Bundestagsdrucksache 15/2349 (<http://dip.bundestag.de/btd/15/023/1502349.pdf>).

4 Verwendet wurde die Datei FAST, die auf einer geschichteten Zufallsstichprobe von 10 % der Steuerpflichtigen (knapp 3 Mill. Fälle) aus dem Gesamtmateriale der Einkommensteuerstatistik 1998 basiert und als „Scientific use file“ wissenschaftlichen Institutionen zur Verfügung gestellt wird. Aus Gründen des Datenschutzes und des Steuergeheimnisses sind die Informationen von wenigen Steuerpflichtigen mit sehr hohen positiven und negativen Einkünften teilweise gelöscht oder vergrößert, so dass zu den entsprechenden Merkmalen Schätzungen bzw. Imputationen mit Bezug auf Randverteilungen und Aggregatsgrößen der veröffentlichten Gesamtergebnisse durchgeführt wurden. Zur Aufbereitung und Fortschreibung der Daten sowie zum Aufbau des Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin vgl. auch Stefan Bach et al.: Aufkommens- und Belastungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 2003 bis 2005. Simulationsrechnungen auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik mit dem Lohn- und Einkommensteuersimulationsmodell des DIW Berlin. Projektbericht 3 zur Forschungskooperation „Mikrosimulation“ mit dem Bundesministerium der Finanzen. Materialien des DIW Berlin Nr. 38 (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn04-04-38.pdf).

5 Zusammen mit den kindergeldberechtigten Kindern sind dies etwa 71 % der Bevölkerung.

mensteuer 171,4 Mrd. Euro, das der nicht veranlagten und pauschalen Lohnsteuer 15,1 Mrd. Euro.

Progressive Einkommensteuerbelastung gegeben

Dargestellt nach Quantilen des wirtschaftlichen Bruttoeinkommens⁶ ergibt sich eine beträchtliche Konzentration der festgesetzten Einkommensteuer⁷ im oberen Bereich der Einkommenspyramide (Tabelle): Auf die 10 % Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen entfallen über 51 % des Aufkommens, auf die 1 % einkommensreichsten gut 20 % und auf die 0,1 % der Steuerpflichtigen ganz an der Spitze – das sind 29 000 Steuerpflichtige – noch 8,3 % des Aufkommens. In Relation zum Bruttoeinkommen ergibt sich ein deutlich progressiver Belastungsverlauf, das heißt, die effektiven Steuerbelastungen steigen mit zunehmendem Einkommen. Anders als in vielen Debatten mitunter behauptet, zahlen die „Reichen“ in erheblichem Umfang Einkommensteuer und leisten einen hohen Beitrag zur Finanzierung staatlicher Aufgaben.

Allerdings sind die effektiven Durchschnittsbelastungen bezogen auf das Bruttoeinkommen auch bei den Steuerpflichtigen mit den sehr hohen Einkommen deutlich niedriger als der Spitzensteuersatz von 42 %. Dieses Ergebnis ist interessant im Hinblick auf steuerpolitische Postulate, die Gesamtbelastung des Einkommens durch Steuern auf den Ertrag solle in der Nähe einer „hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand“ verbleiben, sprich: 50 % Gesamtbelastung des Bruttoeinkommens sollen nicht überschritten werden – so der berühmte „Halbteilungsgrundsatz“ des Bundesverfassungsgerichts.⁸ Der Steuertarif wird allerdings auf das zu versteuernde Einkommen bezogen, also nach Abzug aller Betriebsausgaben und Werbungskosten sowie der persönlichen Abzugsbeträge (Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen, Kinderfreibetrag). Neben diesen Abzügen sowie dem Grundfreibetrag und der Tarifprogression im unteren und mittleren Bereich sind weitere Abzugsbeträge bei der Einkünfteermittlung sowie Steuervergünstigungen, aber auch steuerfreie Einkünfte (die teilweise dem Progressionsvorbehalt unterliegen) sowie tarifliche Begünstigungen bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen zu berücksichtigen.

Möglichkeiten zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen begrenzt

Anhand der fortgeschriebenen Modelldatengrundlage lassen sich potentielle Steuervergünstigungen bzw. Möglichkeiten zur Verbreiterung der Bemessungs-

grundlagen identifizieren (Tabelle). Die entsprechenden Größen wurden auf das Einkommen i. S. v. § 2 Abs. 4 EStG bezogen, das ist das zu versteuernde Einkommen (nach Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen) vor Abzug des Kinderfreibetrages im Rahmen der Günstigerprüfung zum Familienleistungsausgleich, auf das dann der Einkommensteuertarif angewendet wird.

Vor allem im obersten Dezil haben viele Steuerpflichtige Verluste aus Vermietung und Verpachtung⁹ oder aus gewerblichen Beteiligungen, was auf Steuersparaktivitäten hinweist. Allerdings machen diese Verlustverrechnungen auch in den obersten Einkommensgruppen weniger als 10 % der beträchtlichen steuerpflichtigen Einkommen dieser Haushalte aus. Bei den steuerfreien Einkünften aus Kapitalvermögen werden in der Berechnung der Sparerfreibetrag und das Halbeinkünfteverfahren berücksichtigt – Letzteres dient allerdings zum Ausgleich der Vorbelastung mit definitiver Körperschaftsteuer.

Die bisher steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit, deren Besteuerung allenthalben diskutiert wird, sind nicht in den Daten der Einkommensteuerstatistik erfasst. Dazu wurden entsprechende Informationen aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des DIW Berlin in den Steuerdatensatz integriert.¹⁰ Ferner wurden bei den Arbeitseinkommen die erhöhten Werbungskosten berücksichtigt, die den Arbeitnehmerpauschbetrag übersteigen. Hierbei handelt es sich überwiegend um die Pendlerpauschale, die nach den Vorschlägen von Paul Kirchhof und der FDP gestrichen werden soll. Einbezogen sind in der Tabelle außerdem die Sonderausgaben (außer den Vorsorgeaufwendungen

⁶ Einschließlich nicht steuerpflichtiger Einkünfte, soweit in der Einkommensteuerstatistik nachgewiesen, ohne steuerpflichtige Veräußerungsgewinne, vor Abzug von hohen Verlusten aus Vermietung und Verpachtung und gewerblichen Beteiligungen sowie korrigiert um nachgewiesene Steuervergünstigungen (Anlage ST), ohne Einkünfte aus Sozialhilfe und Wohngeld.

⁷ Zur Verteilung der nicht veranlagten und pauschalen Lohnsteuer liegen keine statistischen Informationen vor.

⁸ BVerfGE 93, 121 und 165.

⁹ Bei der Fortschreibung wird angenommen, dass die Verluste aus Vermietung und Verpachtung – ausgehend vom Niveau im Jahre 1998 – von 1999 an deutlich zurückgehen und sich von 2002 an bei 65 % des Niveaus von 1998 stabilisieren. Diesen Entwicklungspfad bestätigen erste Ergebnisse der neuen Geschäftsstatistik zur Einkommensteuer beim Statistischen Bundesamt, in deren Rahmen die Veranlagungsergebnisse für 2001 bereits weitgehend vollständig vorliegen. Vgl. dazu Volker Lietmeyer et al.: Jährliche Einkommensteuerstatistik auf Basis der bisherigen Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 7, 2005, S. 676. Diese Entwicklung ist auch plausibel angesichts der abgelaufenen Investitionsförderung in den neuen Ländern, dem Überangebot auf vielen regionalen Immobilienmärkten sowie der Einführung einer Mindestbesteuerung von 1999 an.

¹⁰ Auf Grundlage der R-Welle des SOEP 2001 wurde die Wahrscheinlichkeit für solche Einkünfte mithilfe eines Probit-Modells geschätzt und auf die Einkommensteuerdaten übertragen. Keine Informationen gibt es über die Höhe der steuerbefreiten Zuschläge. Dazu wurde pauschal unterstellt, dass die steuerfreien Zuschläge im Durchschnitt 12 % des bisher steuerpflichtigen Bruttolohns ausmachen.

gen)¹¹ sowie die außergewöhnlichen Belastungen;¹² beim Vorschlag von Kirchhof sollen diese Abzüge weitgehend wegfallen.

Schwer einzuschätzen ist darüber hinaus, in welchem Umfang sich die Vorschläge zur Gewinnermittlung auf die steuerpflichtigen Einkünfte auswirken. So wollen Kirchhof und die Unionsparteien das Steuerbilanzrecht neu fassen; vor allem Kirchhof will die Möglichkeiten zur Bildung von stillen Reserven drastisch beschränken sowie wohl auch Betriebsausgaben und die Einkünfteermittlung teilweise pauschalisieren.¹³ Zu diesen Zusammenhängen gibt es im Rahmen der Steuerstatistik keine Informationen, da die Gewinne lediglich saldiert, also nach Abzug aller Betriebsausgaben nachgewiesen werden. Die rot-grüne Bundesregierung hat in diesem Bereich in den letzten Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen – von der Verschärfung der Gewinnermittlung über die Einführung der Mindestbesteuerung bis zur Verschärfung der Dokumentationspflichten bei Verrechnungspreisen. Bei etlichen dieser Maßnahmen gehen zudem kurzfristige Mehrbelastungen mit späteren Minderbelastungen einher (Abschreibungsregelungen, Rückstellungen); insoweit ist die Wirkung auf die effektive Steuerbelastung sowie auf das Steueraufkommen im Barwert eher gering. Ferner müssten Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen und entsprechende Wirkungen auf die Standortbedingungen berücksichtigt werden, zu denen es kaum empirische Evidenz gibt.

Mangels näherer Anhaltspunkte hatte das DIW Berlin in seiner Studie pauschale Annahmen zur Ausweitung der Gewinne getroffen: So wurde etwa beim Konzept von Kirchhof unterstellt, dass sich die steuerpflichtigen Gewinne (ohne Veräußerungsgewinne) nachhaltig – um 15 % – erhöhen. Die Wirkungen dieser Annahme auf die steuerpflichtigen Einkünfte sind in der Tabelle nachrichtlich dargestellt.

Insgesamt ergibt sich für die hier einbezogenen Regelungen eine potentielle Ausweitung der Bemessungsgrundlagen von knapp 12 %. Unter Einbeziehung einer stärkeren Erfassung der Unternehmensgewinne wären es 14,5 %. Entsprechende Tarifsenkungen könnten damit finanziert werden. Bei den Hochverdienern in den obersten Einkommensklassen sind diese potentiellen Finanzierungsvolumina aber nicht ausreichend, die Steuerausfälle auszugleichen, die durch eine Senkung des Spitzensteuersatzes auf 25 % entstehen. Dies führt zu den erheblichen Steuerausfällen und der ungleicheren Einkommensverteilung, wie sie vom DIW Berlin für den Vorschlag von Paul Kirchhof ermittelt wurden.

Größere „Selbstfinanzierungseffekte“ durch steigende Beschäftigung und stärkeres Wachstum sind auch von den radikalen Steuerreformkonzepten mittelfristig nicht zu erwarten. Die vom DIW Berlin geschätzten Arbeitsangebotswirkungen sind zwar spürbar, fallen aber in Relation zu den erheblichen Steuerausfällen gering aus.¹⁴ Deutliche Veränderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen können sich zudem kurz- bis mittelfristig eher negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken, soweit sie mit teilweisen Entwertungen von Investitionen (z. B. bei Immobilien) und sonstigen Anpassungskosten verbunden sind. Dies gilt zumal dann, wenn durch weitgehende Pauschalierungen und Verschärfungen der Einkünfteermittlung wirtschaftliche Entscheidungen negativ beeinflusst werden.

Steuervereinfachung wird überschätzt

Steuervereinfachung ist kein Selbstzweck. Wenn es nur darum ginge, könnte man die Einkommensteuer ganz abschaffen und andere Steuern erhöhen. Dann wäre auch die „Steuererklärung auf der Postkarte“ überflüssig. Allerdings müsste dann die Mehrwertsteuer auf 39 % angehoben werden, oder das Einkommensteueraufkommen könnte – als allgemeine Bürgergebühr – auf alle gleichmäßig umgelegt werden. Jeder Bürger müsste dann 190 Euro im Monat zahlen, vom Baby bis zum Greis. Nimmt man die 18,6 Mill. kindergeldberechtigten Kinder heraus, wären es schon 240 Euro im Monat. Das ist offensichtlich nicht sinnvoll.

Ökonomen interessieren primär die Effizienz- und Verteilungswirkungen der Besteuerung.¹⁵ Auch der Steuerpolitik sollte es vor allem darum gehen. Einfachheit und Transparenz begrenzen den Verwaltung- und Befolgungsaufwand von Finanzämtern und Steuerpflichtigen; insoweit erhöhen sie die Effizienz der Besteuerung. Sie sollten aber mit den anderen Besteuerungszielen abgewogen werden.

¹¹ Hierbei handelt es sich um Spenden und Beiträge, Ausbildungskosten, Unterhaltsleistungen, Kirchensteuer, Steuerberatungskosten, Renten und dauernde Lasten sowie Schulgeld.

¹² Diese können im Falle von Belastungen für Unterhalt und Ausbildung von Unterhaltsberechtigten sowie für Behinderung und Pflege, Kinderbetreuungskosten und sonstige außergewöhnliche Härten geltend gemacht werden.

¹³ So sollen die Abschreibungsregelungen verschärft, insbesondere die degressive Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens reduziert oder abgeschafft werden; weiterhin sollen die Möglichkeiten zur Rückstellungsbildung begrenzt und vorhandene Rückstellungen aufgelöst werden.

¹⁴ Vgl. Stefan Bach et al., a. a. O., S. 199.

¹⁵ Vgl. zum Folgenden Franz W. Wagner: Steuervereinfachung – mit ökonomischem Sachverstand gegen populistische Versimpelung. In: ifo Schnelldienst, 1/2004, S. 5–9; ders.: Steuervereinfachung und Entscheidungsneutralität – konkurrierende oder komplementäre Leitbilder für Steuerreformen? In: Steuer und Wirtschaft, Nr. 2, 2005, S. 93–107; Christoph Spengel und Wolfgang Wiegard: Duale Einkommensteuer: Die pragmatische Variante einer grundlegenden Steuerreform. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2, 2004, S. 71–76.

Hier gibt es Zielkonflikte, die man erkennen und benennen muss.

Die Besteuerung von Einkommen als Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gilt als zentrales Besteuerungsziel; so hat es das Bundesverfassungsgericht unter maßgeblicher Mitwirkung von Paul Kirchhof festgelegt. Ökonomen fordern ferner, dass das Steuersystem weitgehend „entscheidungsneutral“ sein soll, dass also die Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen nicht durch die Besteuerung beeinflusst und „verzerrt“ werden. Dann gibt es keine wirklich einfache Einkommensbesteuerung, weil das Einkommen kompliziert zu ermitteln ist. Wer sich mit der Besteuerung auf die komplexen Wirtschafts- und Lebenswelten einlassen will, muss Kompromisse schließen.

Der Schlüssel zu mehr Steuervereinfachung sind letztlich niedrigere und gleichmäßige Steuersätze, das haben die Radikalreformer richtig erkannt. Auch die Idee der „Dualen Einkommensteuer“ weist in diese Richtung.¹⁶ Wenn die Gewerbesteuer abgeschafft und der Einkommensteuertarif auf 25 % begrenzt würde, verschwänden viele Probleme bei der Unternehmensbesteuerung von selbst und Steuergestaltungen lohnten sich nicht mehr so stark. Die Konsequenz wären dann aber die beschriebenen Verteilungswirkungen, zumal angesichts der erheblichen Steuerausfälle die Wirkungen der Erhöhung von anderen Steuern oder von Ausgabensenkungen zu berücksichtigen wären.¹⁷

Außerdem wird es sich auch bei einem Steuersatz von 25 % immer noch lohnen, Gewinne in das niedrigere besteuerte Ausland zu verlagern oder mit dem Finanzamt über Sonderabschreibungen zu streiten. Schaut man auf das Massengeschäft der Steuerpraxis, so sind es weniger die vielgeschmä-

ten Steuervergünstigen und Sonderregelungen, sondern die grundlegenden Fragen der Gewinnermittlung und des Werbungskostenabzugs, die Steuerberater, Finanzämter und Finanzgerichte am meisten beschäftigen, etwa die Abgrenzung der Betriebsausgaben und Werbungskosten von den privaten Lebenshaltungskosten oder die Nutzungsdauer von Wirtschaftsgütern.¹⁸ Typisierende Pauschalierungen können hier das Besteuerungsverfahren deutlich vereinfachen. Sie führen aber nicht notwendigerweise zu mehr Effizienz und Gerechtigkeit. Entweder setzt man die Pauschalen hoch an, um möglichst viele Fälle zu erfassen, dann entstehen hohe Steuerausfälle. Oder man gewährt nur eine Pauschale, wie das Kirchhof offenbar in vielen Bereichen vorschwebt. Das ist aber nicht einzelfallgerecht und kann wirtschaftliche Wirkungen sowie Fehlanreize auslösen, die nicht unbedingt erwünscht sind. Wenn die Pauschalierungen z. B. dazu führen, dass Kleinunternehmen geringer belastet werden als größere Firmen, dann versuchen die Steuerpflichtigen eben, Kleinunternehmer zu bleiben. Wenn Arbeitnehmer Pendlerkosten oder doppelte Haushaltsführung nicht mehr abziehen dürfen, dann sind sie eben weniger bereit, einen weiter entfernten Job anzunehmen, und eher geneigt, einen näher gelegenen, aber schlechter bezahlten Arbeitsplatz zu akzeptieren.

¹⁶ Vgl. dazu Christoph Spengel und Wolfgang Wiegand, a. a. O.

¹⁷ Zur gerechten Einkommens- oder Steuerlastverteilung gibt es letztlich keine wissenschaftlichen Maßstäbe. Vgl. aber die Untersuchung zu den Einschätzungen der Bürger zur Gerechtigkeit des Steuersystems: Jürgen Schupp und Gert G. Wagner: Gerechtigkeit der Einkommensbesteuerung aus Sicht der Bürger. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 29/2005, S. 451–453.

¹⁸ Vgl. hierzu die älteren Untersuchungen von Lutz Haegert: Eine empirische Widerlegung der gängigen Thesen über die Ursachen für die Überlastung der Finanzgerichte. In: Betriebs-Berater, 1991, S. 36–47; sowie Wolfgang Stegmaier: Ursachen für die Überlastung der Finanzgerichte und Vorschläge zu ihrer Beseitigung. Hochschulschriften zur Betriebswirtschaftslehre, Bd. 105. München 1993.



DIW@school Nr. 2/2005 erschienen

Das DIW Berlin wendet sich mit der kostenlosen Online-Publikation DIW@school, die zweimal im Jahr erscheint, insbesondere an Schüler und Lehrer des Fachs Wirtschaftskunde an allgemein bildenden und berufsbegleitenden Schulen. Aktuelle Forschungsarbeiten des DIW Berlin werden so aufbereitet, dass sie im Unterricht eingesetzt werden können. Dahinter steht die Überzeugung, dass es wichtig ist, das Verständnis Jugendlicher für volkswirtschaftliche Zusammenhänge und Grundfragen zu verbessern.

Inhalt der aktuellen Ausgabe

Was ist eigentlich ...?

... Armut

Deutschland in Zahlen

Eckdaten der Konjunkturprognose für Deutschland

Forschung in Kürze

Jugendarbeitslosigkeit

Die Kosten des Klimawandels: 200.000.000.000.000 Euro

An outside view on the German economy

India and Germany: Little differences make the whole

Indien und Deutschland: Der große Unterschied als Summe kleiner Teile

Schwerpunktthema mit Hintergrund

Entwicklungshilfe und Freihandel reduzieren Armut

Die regelmäßige Katastrophe: „Armuts-Tsunamis“

Aktuelle Verhandlungen über den freien Welthandel

Petition der Protektionisten

Forschung im Original

Die Sorgen der Bevölkerung über die Folgen der EU-Erweiterung

DIW@school gibt es hier: www.diw.de/atschool

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Dr. habil. Björn Frank
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 - 30 - 897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88 *dtms/12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Abo-Betreuung durch
Abonnenten Service Center GmbH
Geschäftsführer: Heinz-Jürgen Koch
Marlener Str. 4
77656 Offenburg

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin