

Auf einen Blick

- Die Zeit der Aufwärtsrevisionen bei den Steuerschätzungen ist vorbei. In diesem Jahr dürfte das Aufkommen nur noch um 2 % auf 612,2 Mrd. Euro zunehmen. Im Jahr 2014 werden die Steuereinnahmen um fast 4 % auf 636,2 Mrd. Euro steigen. Mittelfristig liegen die Zuwachsraten bei rund 3 %. Damit ist 2017 ein Aufkommen von knapp 700 Mrd. Euro zu erwarten.
- Die öffentlichen Haushalte weisen nach wie vor eine gravierende strukturelle Einnahmелücke auf. Mehrfache Steuersenkungen und nicht übermäßiges Ausgabenwachstum sind die Ursache. An Steuererhöhungen führt daher mittelfristig kein Weg vorbei.
- Die Oppositionsparteien im Bundestag planen Steuererhöhungen für die kommende Legislaturperiode. Erhöhungen des Einkommensteuertarifs sind dabei ein wesentliches Element. Befürchtungen, dass die Mittelschicht oder Facharbeiter dadurch mit Mehrbelastungen zu rechnen hätten, erweisen sich als unbegründet: Die Mehrbelastungen der Vorschläge setzen alleamt erst bei sehr hohen Bruttoeinkommen ein.

IMK Steuerschätzung 2013-2017

Steuerpolitik am Scheideweg

Katja Rietzler¹, Dieter Teichmann², Achim Truger³

Steuereinnahmen im Jahr 2012 geringer als erwartet

Die hohen Mehreinnahmen, die noch im Oktober 2012 im Vergleich zur Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2012 sowohl vom Arbeitskreis (5,8 Mrd. Euro, Bundesfinanzministerium 2012) als auch vom IMK (9,5 Mrd. Euro, Rietzler et al. 2012) für das vergangene Jahr erwartet worden waren, sind nicht eingetreten. Ausschlaggebend war, dass sich die Aufkommensdynamik der Steuern – vor allem bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer – wider Erwarten im 4. Quartal 2012 deutlich abgeschwächt hat.

Allein bei diesen beiden großen Veranlagungssteuern kam es wegen der erkennbaren Wirtschaftsabschwächung bei den Unternehmen zu einer Herabsetzung bei den Vorauszahlungen (-12,5 %). Bund, Länder und Gemeinden konnten im vergangenen Jahr Steuereingänge in Höhe von genau 600 Mrd. Euro (4,7 %) verbuchen (Tabellen 1A und 1B); dies war im Vergleich zum Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Oktober 2012 ein Minus von 2,4 Mrd. Euro. Gemessen am Ergebnis der IMK-Schätzung vom Oktober 2012, bei dem die Dynamik der Körperschaft- und Gewerbesteuer überschätzt worden war, waren es sogar 6 Mrd. Euro weniger.

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt und die wieder höheren Tarifabschlüsse schlugen sich im Jahr 2012 jedoch in steigenden Einnahmen bei der Lohnsteuer nieder. Die öffentlichen Kassen konnten hieraus Einnahmen in Höhe von 149,1 Mrd. Euro (6,7 %) verbuchen. Allerdings spielte dabei auch eine Rolle, dass die aus dieser Steuer geleisteten Sozialleistungen (Kindergeld und Altersvorsorgezulage) nur wenig zugenommen haben bzw. stagnierten; vor Abzug dieser Beträge errechnet sich ein Zuwachs von 5,2 %.

Die gewinnabhängigen Steuern zeigten 2012 insgesamt eine durchaus positive Entwicklung. Die veranlagte Einkommensteuer expandierte kassenmäßig mit 16,5 % am stärksten und erreichte ein Aufkommen von 37,3 Mrd. Euro. Knapp die Hälfte des Anstiegs beruhte indes auf kassentechnischen Faktoren: So waren die aus dem Bruttoaufkommen der veranlagten Einkommensteuer

¹ IMK in der Hans-Böckler-Stiftung

² Volkswirt und Steuerexperte, Berlin

³ Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Steuereinnahmen in den Jahren 2011 bis 2017¹

in Mrd. Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemeinschaftliche Steuern	403,6	426,2	437,5	458,4	477,1	495,5	513,9
Lohnsteuer ²	139,7	149,1	157,1	165,7	173,8	181,9	190,5
Veranlagte Einkommensteuer ²	32,0	37,3	40,0	42,8	45,6	48,1	50,2
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	18,1	20,1	14,5	17,0	17,9	18,8	19,6
Abgeltungsteuer ⁴	8,0	8,2	8,4	8,7	9,0	9,4	9,7
Körperschaftsteuer ³	15,6	16,9	19,5	20,7	21,5	22,2	22,7
Steuern vom Umsatz ⁵	190,0	194,6	198,1	203,6	209,3	215,2	221,1
Zölle	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	4,6	4,6
Bundessteuern	99,1	99,8	99,3	100,2	100,7	101,3	100,7
Energiesteuer	40,0	39,3	39,3	39,1	39,1	39,0	38,9
Stromsteuer	7,2	7,0	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Kernbrennstoffsteuer	0,9	1,6	1,4	1,3	1,2	1,1	0,0
Kraftfahrzeugsteuer	8,4	8,4	8,3	8,2	8,2	8,2	8,1
Luftverkehrsabgabe	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tabaksteuer	14,4	14,1	14,1	14,3	14,2	14,2	14,0
Branntweinsteuer ⁶	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Versicherungsteuer	10,8	11,1	11,4	11,6	11,8	12,1	12,3
Solidaritätszuschlag	12,8	13,6	13,8	14,5	15,2	15,8	16,4
Sonstige	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Ländersteuern	13,1	14,2	14,6	15,0	15,2	15,5	15,8
Erbschaftsteuer	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6	4,7	4,8
Grunderwerbsteuer	6,4	7,4	7,8	8,0	8,2	8,3	8,5
Sonstige	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Gemeindesteuern	53,0	55,4	56,4	58,2	60,2	62,0	63,8
Gewerbesteuer	40,4	42,3	43,2	44,8	46,5	48,1	49,8
Grundsteuern	11,7	12,0	12,2	12,4	12,6	12,8	13,0
Sonstige	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	573,4	600,0	612,2	636,2	657,8	678,9	698,8
Bund	248,0	256,6	258,9	268,6	276,4	285,3	294,6
Länder	224,3	236,0	240,9	250,3	258,4	266,3	274,2
Gemeinden	76,6	81,2	83,7	87,1	90,6	94,0	97,4
EU	24,5	26,3	28,8	30,2	32,3	33,3	32,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ 2012 - 2017: Prognose des IMK.² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50%, Länder 50%.⁴ Beteiligungsverhältnis Bund 44%, Länder 44%, Gemeinden 12%.⁵ Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung,
vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung,
vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.⁶ Einschl. Alcopopsteuer.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



geleisteten Arbeitnehmererstattungen nach § 46 EStG nur wenig höher als im vorangegangenen Jahr. Hinzu kam, dass die gezahlten Eigenheimzulagen wegen des Wegfalls eines weiteren Förderjahrgangs drastisch abgenommen haben (-42,6 %). Vor Abzug dieser Beträge errechnet sich ein Zuwachs von 8,8 %. Hierin spiegelt sich die gute Gewinnlage der einkommensteuerpflichtigen Unternehmen.

Das Aufkommen der Körperschaftsteuer expandierte 2012 immerhin noch um 8,3 % und brachte

knapp 16,9 Mrd. Euro in die öffentlichen Kassen, obwohl es im 4. Quartal zu hohen Erstattungen und geringeren Vorauszahlungen gekommen war. Über das ganze Jahr zeigte sich bei dieser Steuer eine sehr uneinheitliche Entwicklung. In den Monaten Januar bis August errechnete sich kumuliert noch ein extrem hoher Anstieg zum entsprechenden Vorjahreszeitraum (72 %), der sich dann aber infolge der starken Rückgänge in den restlichen vier Monaten im Jahresergebnis deutlich auf 8,3 % reduzierte.

Steuereinnahmen in den Jahren 2011 bis 2017¹

Veränderung gegenüber Vorjahr in %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemeinschaftliche Steuern	8,2	5,6	2,7	4,8	4,1	3,9	3,7
Lohnsteuer ²	9,3	6,7	5,4	5,5	4,9	4,6	4,7
Veranlagte Einkommensteuer ²	2,6	16,5	7,4	6,8	6,5	5,6	4,3
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	39,7	10,6	-27,7	16,9	5,8	4,6	4,5
Abgeltungsteuer ⁴	-7,9	2,7	1,7	3,4	4,2	4,7	3,0
Körperschaftsteuer ³	29,8	8,3	15,0	6,1	4,0	3,1	2,5
Steuern vom Umsatz ⁵	5,5	2,4	1,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Zölle	4,4	-2,4	-1,4	2,3	2,2	0,0	0,0
Bundessteuern	6,1	0,7	-0,5	0,9	0,5	0,6	-0,5
Energiesteuer	0,5	-1,8	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Stromsteuer	17,4	-3,8	-7,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Kernbrennstoffsteuer	-	70,9	-14,4	-3,7	-7,7	-8,3	-
Kraftfahrzeugsteuer	-0,8	0,2	-2,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Luftverkehrsabgabe	-	4,7	3,4	2,0	0,0	0,0	0,0
Tabaksteuer	6,8	-1,9	0,0	1,0	-0,9	0,2	-1,1
Branntweinsteuer ⁶	8,0	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Versicherungsteuer	4,6	3,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Solidaritätszuschlag	9,1	6,6	1,3	5,4	4,4	4,0	3,9
Sonstige	4,7	1,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Ländersteuern	7,8	8,5	3,1	2,3	1,8	1,8	1,8
Erbschaftsteuer	-3,6	1,4	1,3	2,2	2,2	2,2	2,2
Grundwerbsteuer	20,3	16,1	5,2	3,0	2,0	2,0	2,0
Sonstige	1,3	1,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Gemeindesteuern	10,9	4,6	1,8	3,2	3,4	3,0	3,0
Gewerbsteuer	13,2	4,8	2,0	3,7	3,9	3,4	3,4
Grundsteuern	3,2	2,9	1,2	1,9	1,8	1,6	1,6
Sonstige	17,5	17,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen							
insgesamt	8,1	4,7	2,0	3,9	3,4	3,2	2,9
Bund	9,8	3,5	0,9	3,7	2,9	3,2	3,3
Länder	6,8	5,2	2,0	3,9	3,3	3,1	3,0
Gemeinden	8,9	5,9	3,2	4,1	4,0	3,7	3,6
EU	0,4	7,6	9,4	4,9	7,0	3,0	-2,2

¹ 2010 - 2017: Prognose des IMK.² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.⁴ Beteiligungsverhältnis Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.⁵ Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.⁶ Einschl. Alcopopsteuer.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



Die Entwicklung der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag wurde bestimmt durch die gute Gewinnsituation der Unternehmen im Jahr 2011, die im darauffolgenden Jahr zu hohen Ausschüttungen geführt hat. Die Umstellung im Zahlstellenverfahren zum 1. Januar 2012, seit der nun die Steuer nicht mehr vom Unternehmen, sondern von den depotführenden Banken abgeführt wird, hat im ersten Halbjahr zunächst zu Verzögerungen bei den Kasseneingängen geführt, die aber im Laufe des Jahres aufgeholt worden sind. Alles in allem

erhöhten sich die Einnahmen um 10,6 % auf gut 20,1 Mrd. Euro. Demgegenüber nahmen die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen Zinsen nur mäßig zu (2,7 %).

Die Steuern vom Umsatz – nach wie vor die ergiebigste Einkommensquelle des Staates – expandierten im Jahr 2012 weitgehend im Tempo der gesamtwirtschaftlichen Binnennachfrage. Dabei zeigten sich im Verlauf des Jahres bei der Einfuhrumsatzsteuer erste Anzeichen einer kon-

junkturrellen Abschwächung. Die deutschen Produzenten reduzierten die Einfuhr ihrer Vorprodukte. Während es bei der Einfuhrumsatzsteuer im ersten halben Jahr zu Mehreinnahmen wegen steigender Einfuhren von Vorprodukten aus nicht EU-Ländern kam (6 %), wurde das zweite Halbjahr durch einen Rückgang geprägt (-1,4 %). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Einfuhrumsatzsteuer auf Produkte aus Nicht-EU-Ländern den Unternehmen aus der Umsatzsteuer erstattet wird; steigende Einfuhren von Vorprodukten schmälern also zunächst das Aufkommen der (Binnen-)Umsatzsteuer. Entsprechend kam es bei dieser Steuer im ersten Halbjahr nur zu einem geringen Plus (0,9 %), in der zweiten Jahreshälfte gab es dagegen als Folge der geringeren Erstattungen an Einfuhrumsatzsteuer Mehreinnahmen bei der (Binnen-)Umsatzsteuer von 4,1 %. Die Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz legten 2012 insgesamt um 2,4 % zu und erreichten ein Aufkommen von 194,6 Mrd. Euro.

Der große Block der Bundessteuern – immerhin 17,6 % der gesamten Steuereinnahmen im Jahre 2010 – wird seit 2011 durch die Einführung der Kernbrennstoffsteuer und der Luftverkehrsabgabe gestärkt. Im Jahr der Einführung brachten diese beiden Steuern jeweils etwa 900 Mill. Euro in die Kassen des Bundeshaushalts. Im Jahr 2012 waren bei den Einnahmen aus der Luftverkehrsabgabe Mehreinnahmen von 4,7 % zu verbuchen; sie sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Vorjahr zahlungstechnisch die für Januar fälligen Abgaben erst im Monat Februar kassenwirksam geworden sind. Im Einführungsjahr war also ein Zahlungsmonat weniger kassenwirksam geworden. Bei der Kernbrennstoffsteuer kam es im Kassenjahr 2012 infolge eines Urteils des Bundesfinanzhofs zu hohen Nachzahlungen für das Jahr 2011 (70,9 %)⁴. Bei den aufkommensstärksten speziellen Verbrauchsteuern (Energie- Strom-, Tabak- und Branntweinsteuer) kam es im Jahresverlauf durchweg zu Mindereinnahmen. Bei der Energiesteuer und der Stromsteuer gingen die Kasseneingänge um 1,8 % bzw. 3,8 % zurück. Angesichts der hohen und nach wie vor steigenden Preise bei vielen der besteuerten Konsumgüter haben die Verbraucher mehr und mehr Anstrengungen unternommen, die Abnahme der besteuerten Mengen zu drosseln. Anders als bei den verbrauchsorientierten Steuern haben die Einnahmen aus dem

⁴ Der Bundesfinanzhof (BFH) hob in einem Urteil vom 9. März 2012 einen Beschluss des Finanzgerichts Hamburg auf, der erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert hatte. Dies könne nur durch das Bundesverfassungsgericht geklärt werden. Von daher ist eine Aussetzung der Vollziehung für laufende Verfahren nicht möglich. Ausgesetzte oder bereits erstattete Beträge sind an den Fiskus zurückzuzahlen.

Solidaritätszuschlag kräftig zugelegt (6,6 %); sie entwickelten sich im Tempo ihrer Bemessungsgrundlagen (Lohnsteuer, veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer, Abgeltungsteuer). Unter dem Strich ergab dies bei den Bundessteuern ein Aufkommen von knapp 100 Mrd. Euro; dies entspricht einem Zuwachs von 0,7 %. Der Anteil der Bundessteuern an den gesamten Steuereinnahmen betrug im Jahr 2012 nur noch 16,6 %.

Schätzung der Steuereinnahmen 2013 bis 2017: Leichte Mindereinnahmen zu erwarten

Im Vergleich zur Steuerschätzung vom November 2012 sind für diese Prognose das Gesetz zum Abbau der „kalten Progression“ und die daraus für den Fiskus resultierenden Mindereinnahmen zu berücksichtigen. Nach langen und zähen Verhandlungen hat man sich im Vermittlungsverfahren am 12. Dezember 2012 auf einen Vorschlag geeinigt⁵. Der steuerliche Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer steigt in diesem Jahr von 8 004 auf 8 130 Euro, und im nächsten Jahr erhöht er sich dann auf 8 354 Euro; der Eingangsteuersatz von 14 % ist beibehalten worden. Die Steuerentlastung wird in diesem Jahr erstmals im April im Zuge der Gehaltsabrechnungen – auch rückwirkend für die Monate Januar bis März – bei den Lohnsteuerzahlern wirksam. Die aus dem Gesetz resultierenden Mindereinnahmen dürften sich nach Berechnungen des IMK in diesem Jahr bei der veranlagten Einkommensteuer mit 50 Mill. Euro und bei der Lohnsteuer mit 750 Mill. Euro niederschlagen; im Jahr 2014 sind es dann zusammen mit der zweiten Stufe 250 Mill. Euro bzw. 2,1 Mrd. Euro.

Im laufenden Jahr liegen die Kasseneingänge der Steuerzahlungen erst bis zum Monat März vor; sie bieten also noch keine ausreichende Grundlage für die Abschätzung eines realistischen Trends für die Steuereinnahmen in diesem Jahr. Insgesamt sind die Steuereinnahmen bei Bund und Ländern (ohne Gemeindesteuern) in den ersten drei Monaten um 3,4 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum gestiegen.

Auf der Basis der Konjunkturprognose des Makrokonsortiums aus IMK, OFCE (Paris) und WIFO (Wien) vom März (IMK et al. 2013) dürfte der Anstieg der kassenmäßigen Steuereinnahmen in diesem Jahr etwas schwächer ausfallen, als noch im Herbst des vergangenen Jahres in den

⁵ Das Gesetz zum Abbau der kalten Progression ist am 25. Februar 2013 im Bundesgesetzblatt verkündigt worden (BGBl. 2013, Teil I Nr. 9, S. 283).

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten (Veränderungen gegenüber Vorjahr)

Vorgaben für den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ November 2012 und IMK April 2013¹ im Vergleich

	2013		2014		2015		2016		2017	
	AK Nov 2012	IMK 2013								
BIP nominal	2,8	2,6	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	3,0	2,9	3,0
Bruttolohn- und -gehaltssumme	2,8	2,8	2,6	3,3	2,6	2,5	2,6	2,5	2,6	2,5
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	3,7	1,4	3,8	4,3	3,8	4,5	3,8	4,5	3,8	4,5
Modifizierte letzte inländische Verwendung	3,5	2,4	3,0	2,8	3,0	2,8	3,0	2,8	2,9	2,7

¹ Auf Basis der Prognose und der Mittelfristprojektion des Makrokonsortiums (IMK, OFCE, WIFO) vom März 2013.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des Makrokonsortiums und des IMK; IMK et al (2013).



Prognosen unterstellt worden war (Tabelle 2). Für das gesamte Kalenderjahr 2013 ergibt sich ein Anstieg der Steuereinnahmen um 2 %; dies bedeutet ein Aufkommen von gut 612 Mrd. Euro (Tabellen 1A, 1B). Gegenüber der Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Oktober 2012 wäre dies ein Minus von 5,8 Mrd. Euro. Hierbei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass es in diesem Jahr aufgrund des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression in der ersten Stufe zu Mindereinnahmen von 800 Mill. Euro kommt, die in den Prognosen vom Herbst 2012 nicht enthalten waren. Bereinigt um diesen Effekt reduziert sich das Minus auf 5,0 Mrd. Euro.

Folgt man der Konjunkturprognose des Makrokonsortiums für das Jahr 2014, dann wird sich das maßvolle Wachstum der deutschen Wirtschaft mit nahezu unveränderter Dynamik fortsetzen. Dabei ist unterstellt, dass es nicht zu einer Eskalation der Krise im Euroraum kommt. Dieser verhalten positive Ausblick dürfte dann auch in der Entwicklung der Steuereinnahmen zum Ausdruck kommen; sie werden im kommenden Jahr um knapp 4 % expandieren. Damit können Bund, Länder und Gemeinden mit einem Aufkommen von 636,2 Mrd. Euro rechnen. Gegenüber dem Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Oktober 2012 sind die Mindereinnahmen nur wenig höher zu veranschlagen als in diesem Jahr; sie belaufen sich auf knapp 6,1 Mrd. Euro. Bereinigt um die zweite Entlastungsstufe im Rahmen des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression verringert sich das Minus auf knapp 3,8 Mrd. Euro.

In den verbleibenden Jahren des Prognosezeitraums von 2015 bis 2017 ergibt sich aus der Steuerschätzung des IMK, dass sich das Expan-

sionsstempo in den restlichen Prognosejahren etwas verlangsamen wird. Im Jahre 2015 ist ein Anstieg des Kassenaufkommens um 3,4 % auf 657,8 Mrd. Euro zu erwarten. In den Jahren 2016 und 2017 wird der Anstieg dann jeweils 3,2 bzw. 2,9 % betragen; hieraus ergibt sich ein absolutes Aufkommen von 678,9 bzw. 698,8 Mrd. Euro.

Die veranschlagten Mindereinnahmen gegenüber der Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Oktober 2012 nehmen im Zeitablauf leicht zu; während sie sich für das Jahr 2013 auf 5,8 Mrd. Euro belaufen, sind es im Jahr 2017 7,8 Mrd. Euro (Tabelle 3). Auch im Vergleich zur – bereits etwas vorsichtigeren – letzten IMK-Steuer-schätzung vom Oktober 2012 ergeben sich spürbare Mindereinnahmen von zunächst 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2013, die jedoch im Zeitablauf bis 2016 auf 2,2 Mrd. Euro zurückgehen. Grund für die etwas höhere mittelfristige Dynamik der Steuereinnahmen gegenüber der letzten IMK-Schätzung ist vor allem die Lohnsteuer, für die in der aktuellen Schätzung ein etwas stärkerer Anstieg der Brutto-lohn- und -gehaltssumme unterstellt wurde.

Dennoch wird die Lohnsteuer als zweitstärkste Einzelsteuer im deutschen Steuersystem das Tempo aus dem Jahr 2012 in diesem Jahr nicht halten können. Zum einen dürfte – anders als im Vorjahr – die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer nicht mehr zunehmen, sondern sich leicht rückläufig entwickeln (2013: -0,2 %; 2012: 1,3 %). Zum anderen tritt die erste Stufe des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression mit Mindereinnahmen von 750 Mill. Euro in Kraft. Hierdurch wird die Lohnsteuerentwicklung gebremst. Dagegen werden die aus dem Lohnsteueraufkommen geleisteten Kindergeldzahlungen geburtenbedingt eher geringer

Vergleich der IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" November 2012

	2013		2014		2015		2016		2017	
	AK Nov. 2012	IMK 2013								
Bund	260,5	258,9	270,4	268,6	278,5	276,4	287,7	285,3	297,5	294,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,7	0,8	3,8	3,7	3,0	2,9	3,3	3,2	3,4	3,3
Länder	242,9	240,9	252,6	250,3	261,0	258,4	269,3	266,3	277,7	274,2
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,6	2,0	4,0	3,9	3,3	3,3	3,2	3,1	3,1	2,9
Gemeinden	83,9	83,7	87,3	87,1	90,7	90,6	94,0	94,0	97,2	97,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,3	3,3	4,1	4,1	3,9	4,0	3,6	3,7	3,4	3,6
EU	30,7	28,8	32,0	30,2	34,0	32,3	35,0	33,3	34,3	32,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	9,0	9,4	4,2	4,9	6,3	7,0	2,9	3,0	-2,0	-2,2
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	618,0	612,2	642,3	636,2	664,2	657,8	685,9	678,9	706,6	698,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,6	2,0	3,9	3,9	3,4	3,4	3,3	3,2	3,0	2,9
nachrichtlich: volkswirtschaftliche Steuerquote	22,6	22,6	22,9	22,8	23,0	22,9	23,0	22,9	23,1	22,9
Ergebnis AK Mai 2012 bzw. IMK 2012 insgesamt	618,1	619,6	642,1	640,5	664,7	660,9	687,3	681,1	-	-

Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.



ausfallen, während bei der Altersvorsorgezulage wieder mit einem deutlichen Anstieg zu rechnen ist. Alles in allem dürfte die Lohnsteuer vor Abzug des Kindergeldes und der Altersvorsorgezulage ein Aufkommen von 198,5 Mrd. Euro erreichen (4,5 %); netto verbleiben dann 157,1 Mrd. Euro in den öffentlichen Kassen (5,4 %). Für das Jahr 2014 kann gemäß der Konjunkturprognose des Makrokonjunkturs mit ähnlich hohen Tarifsteigerungen je Beschäftigten wie in diesem Jahr gerechnet werden (3,1 %). Für die Jahre 2015 bis 2017 wird der Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltsumme pro Kopf um einen Prozentpunkt niedriger veranschlagt (2 %). Vom Jahr 2014 an wird auch die Zahl der Beschäftigten wieder leicht zulegen. Alles in allem bedeutet dies einen Anstieg des Lohnsteueraufkommens im Jahr 2014 auf 165,7 Mrd. Euro (5,5 %) und 173,8 Mrd. Euro (4,9 %) im Jahr 2015. In den Jahren 2016 und 2017 wird das Lohnsteueraufkommen vermutlich um 4,6 bzw. 4,7 % auf 181,9 Mrd. Euro bzw. 190,5 Mrd. Euro steigen.

Für die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer ist unterstellt worden, dass sie in diesem Jahr deutlich schwächer zunehmen als im Jahr 2012. Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass die Gewinne der Unternehmen im Vergleich zum Vorjahr zwar wieder zunehmen, aber nur moderat (1,4 %). Aus dieser Einschätzung resultiert, dass bei der veranlagten Einkommensteuer der Anstieg

der Brutto-Kasseneinnahmen, also vor Abzug von speziellen Leistungen (Arbeitnehmererstattungen nach § 46 EStG, Eigenheimzulagen, Investitionszulagen), nur gering sein wird (3,5 %). Auch in diesem Jahr gehen von diesen aus dem Einkommensteueraufkommen gezahlten Leistungen aufgrund der rückläufigen Entwicklung positive Effekte auf die öffentlichen Haushalte aus. Unter dem Strich errechnet sich ein Kassenaufkommen von 40 Mrd. Euro (7,4 %). Für die Jahre ab 2014 sind Steigerungsraten in ähnlicher Größenordnung unterstellt – allerdings – mit leicht fallender Tendenz, weil die aufkommenserhöhenden Effekte auf das Kassenaufkommen allmählich auslaufen dürften. Im Jahr 2017 könnte das Aufkommen aus veranlagter Einkommensteuer dann bei gut 50 Mrd. Euro liegen.

Die Entwicklung der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer wird sich im Prognosezeitraum weitgehend im Tempo der Unternehmensgewinne bewegen. In diesem Jahr dürfte es allerdings noch – bedingt durch Sonderfaktoren – zu relativ hohen Mehreinnahmen kommen. In den Jahren 2011 und 2012 kam es bei einigen Großunternehmen zu hohen Erstattungen in einer Größenordnung von 2,3 bzw. 2,5 Mrd. Euro. Es ist zu erwarten, dass sich dies 2013 nicht noch einmal wiederholt und Erstattungen nur noch in geringem Ausmaß anfallen. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer dürften daher 2013 auf einen Betrag von 19,5 Mrd. Euro

steigen (15 %). Da für 2014 nur noch geringe positive Sondereinflüsse zu erwarten sind, kann mit einem Aufkommen von 20,7 Mrd. Euro (6,1 %) gerechnet werden. In den Jahren von 2015 bis 2017 dürften die Kasseneinnahmen aus der Körperschaftsteuer mit geringer werdenden Expansionsraten zunehmen; es wurde angenommen, dass sie von 4 auf 2,5 % zurückfallen. Bei diesem unterstellten Verlauf dürfte sich das Aufkommen im Jahre 2017 auf einen Betrag von 22,7 Mrd. Euro belaufen.

Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag dürften sich die hohen Mehreinnahmen, die es in den Jahren 2011 und 2012 aufgrund hoher Ausschüttungen und wegen Sonderfaktoren in einigen Bundesländern gegeben hatte, in diesem Jahr nicht wiederholen. Zum einen werden in diesem Jahr die Ausschüttungen vermutlich deutlich geringer ausfallen; zum anderen ist mit weiter steigenden Erstattungen des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) zu rechnen. Für das Jahr 2013 leitet sich aus diesen Annahmen ein Einbruch beim Kassenaufkommen ab. Die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag werden vom IMK für dieses Jahr auf 14,5 Mrd. Euro veranschlagt (-27,7 %). Im Jahr 2014 zeichnet sich dann wieder ein kräftiger Anstieg ab (16,9 %): Er basiert zum einen auf wieder steigenden Ausschüttungen der Unternehmen und zum anderen auf der prognostizierten Entwicklung bei den Erstattungen des Bundeszentralamtes, die sich nach den hohen Beträgen in den Jahren 2012 und 2013 wieder normalisieren dürften. Bis 2017 ist damit zu rechnen, dass die Kasseneinnahmen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im Tempo der Gewinnentwicklung zunehmen. Bei der hier unterstellten Entwicklung könnte das Aufkommen mit 19,6 Mrd. Euro fast wieder das Niveau des Jahres 2012 erreichen.

Die für das Aufkommen der Steuern vom Umsatz maßgebliche steuerliche Bemessungsgrundlage wird aus den entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Prognosegrößen abgeleitet; sie umfassen im Wesentlichen den privaten Verbrauch, die Wohnungsbauinvestitionen sowie die öffentliche Nachfrage (konsumtive Ausgaben und Investitionen). Diese als modifizierte inländische Verwendung bezeichnete Größe dürfte nach der Prognose des Makrokonsortiums in diesem Jahr um 2,4 % zunehmen. In den Jahren von 2014 bis 2017 wird ein etwas höherer Anstieg von 2,8 % jährlich prognostiziert. Damit dürften die kassenmäßigen Einnahmen im Jahr 2013 auf 198,1 Mrd. Euro steigen (1,8 %). Der im Vergleich zur steuerlichen Bemessungsgrundlage geringere Anstieg resultiert aus der

negativen Drift bei der Phasenverschiebung⁶. Bis zum Jahr 2017 wird das Kassenaufkommen der Steuern vom Umsatz um jährlich 2,8 % auf 221,1 Mrd. Euro zunehmen.

Der große Block der reinen Bundessteuern – ein großer Teil mengenorientierte Konsumsteuern – hat schon in den vergangenen Jahren anhaltende Sättigungserscheinungen gezeigt. Eine Ausnahme bildet in diesem heterogenen Block von Steuern der Solidaritätszuschlag, der an die Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer sowie die nicht veranlagten Steuern anknüpft; hier waren in den Vorjahren entsprechend der Lohn- und Gewinnentwicklung relativ hohe Expansionsraten zu verzeichnen. Bei den Einnahmen aus der Energiesteuer dürften die hohen Treibstoffpreise die Verbraucher weiterhin zu einem sparsameren Fahrverhalten und zum Wechsel auf sparsamere Kraftfahrzeuge animieren; auch der Trend zum Diesel-Pkw dürfte anhalten. Bei der Tabak- und Stromsteuer wird ebenfalls unterstellt, dass es in den kommenden Jahren zu steuer- und preisbedingten Rückgängen bei den besteuerten Mengen kommen wird. Bei der Tabaksteuer sind schon jährliche Steuererhöhungen bis 2015 beschlossen; dies wird den Zigarettenabsatz weiterhin spürbar dämpfen. Bei der Energiesteuer dürften die nach wie vor hohen Spritpreise die Nachfrage nach Neufahrzeugen beeinträchtigen. Dementsprechend werden bei der Kraftfahrzeugsteuer ebenfalls leichte Einbußen unterstellt. Für den Prognosezeitraum bis 2017 wird damit gerechnet, dass dieser Trend im Großen und Ganzen anhält. Daher ist zu erwarten, dass das Aufkommen der reinen Bundessteuern 2017 (100,7 Mrd. Euro) nur geringfügig höher sein dürfte als im Jahr 2012 (99,8 Mrd. Euro).

Bei den reinen Ländersteuern (2012: 14,2 Mrd. Euro) zeigt sich eine leicht aufwärtsgerichtete Tendenz. Bei der Grunderwerbsteuer dürfte die hohe Nachfrage nach Immobilien auch im Prognosezeitraum zu höheren Steuereinnahmen führen; bei der Erbschaftsteuer kann ebenfalls mit einem leichten Plus gerechnet werden. Alles in allem ergibt sich für die Ländersteuern aus dem hier skizzierten Trend, dass im Jahr 2017 ein Aufkommen von 15,8 Mrd. Euro zu erwarten ist.

Bei den Gemeindesteuern machen die Gewerbesteuer und die Grundsteuern A + B allein schon über 98 % aus; die sonstigen Gemeindesteuern (Hunde-, Getränkesteuer und u. ä.) fallen aufkommensmäßig kaum ins Gewicht. Die Gewerbesteuer ist in den vergangenen Jahren – bedingt durch hohe

⁶ Die Umsatzsteuer, die für die Verkäufe in den Monaten November und Dezember abzuführen ist, wird erst im Januar und Februar des Folgejahres kassenwirksam.

Unternehmensgewinne – relativ stark gestiegen. Im letzten Quartal 2012 hat die sich abzeichnende Konjunkturdämpfung schon Spuren hinterlassen, die vermutlich auch in diesem Jahr in der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens sichtbar werden dürften. Es wird damit gerechnet, dass das Aufkommen in diesem Jahr um 2 % auf 43,2 Mrd. Euro steigt. In den Folgejahren könnte die dann konjunkturbedingt günstigere Gewinnentwicklung dazu führen, dass die Einnahmen aus der Gewerbesteuer wieder mit Raten deutlich über 3 % expandieren; auch bei den Grundsteuern ist eine leichte Expansion wahrscheinlich, während das Aufkommen aus den übrigen Gemeindesteuern konstant bleiben dürfte. Für die Gemeindesteuern insgesamt bedeutete dies ein Aufkommen von 63,8 Mrd. Euro im Jahr 2017.

In der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaftsebenen ergeben sich über den Prognosezeitraum hinweg nur geringe Verschiebungen (Tabelle 1A). Der Anteil des Bundes, der 2012 (Aufkommen: 256,6 Mrd. Euro) noch bei 42,8 % gelegen hatte, wird sich in diesem Jahr vermutlich auf 42,3 % in diesem Jahr reduzieren. Bis zum Jahr 2017 dürfte der Anteil dann nur noch minimal auf den Wert von 42,2 % sinken (Aufkommen: 294,6 Mrd. Euro). Bei den Steuern der Länder errechnet sich für 2012 (Aufkommen: 236,0 Mrd. Euro) ein Anteil von 39,3 %, im Jahr 2017 (274,2 Mrd. Euro) ist er nur geringfügig niedriger (39,2 %). Bei den Gemeinden zeichnet sich ein leichter Anstieg im Anteil von 13,5 % (2012: 81,2 Mrd. Euro) auf 13,9 % (2017: 97,4 Mrd. Euro) ab. Die eigenen Einnahmen der EU hatten 2012 einen Anteil von 4,4 % (Aufkommen 26,3 Mrd. Euro), der sich 2013 auf 4,7 % erhöhen dürfte und nach einer leichten Zunahme in den Jahren 2014 bis 2016 im Jahr 2017 wieder bei 4,7 % liegen könnte (Aufkommen: 32,6 Mrd. Euro).

Erwartete Mindereinnahmen: Ein Warnsignal für die Steuerpolitik

Nachdem die Steuerschätzungen seit dem Frühjahr 2010 regelmäßig kräftig nach oben revidiert worden waren, ist diese konjunkturbedingt positive Entwicklung mit der Konjunkturabschwächung im Herbst 2012 vorerst zu Ende gegangen. Nach einer nochmals leichten Aufwärtskorrektur für das Jahr 2012 kam bereits der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im November 2012 mittelfristig zu geringen Mindereinnahmen gegenüber seiner Schätzung vom Mai 2012. Auf der Basis der Steuereinnahmen des Jahres 2012, die hinter den Erwartungen zurückblieben, setzt die vorgelegte Steuerschätzung

des IMK die mittelfristigen Einnahmenerwartungen nochmals ein wenig herab (Abbildung 1).

Auch wenn sich – auf Basis der zugrunde gelegten mittelfristigen Konjunktorentwicklung – bislang kein gravierender Einbruch bei den Steuereinnahmen abzeichnet, ist die Abwärtsrevision doch als ein Warnsignal zu werten. Nach dem Ende der zwischenzeitlich herrschenden Euphorie und der dadurch mancherorts geweckten unhaltbaren Steuersenkungsphantasien (vgl. hierzu Rietzler et al. 2012) sieht sich die Finanzpolitik gegenwärtig mit zentralen Grundsatzentscheidungen konfrontiert. Mit dem Ende der Phase konjunkturbedingter Mehreinnahmen kann sie der Frage nicht mehr ausweichen, wie mittelfristig die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten, die staatliche Handlungsfähigkeit gesichert und die nach wie vor dringend benötigten Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, Forschung und (ökologische) Infrastruktur finanziert werden sollen.

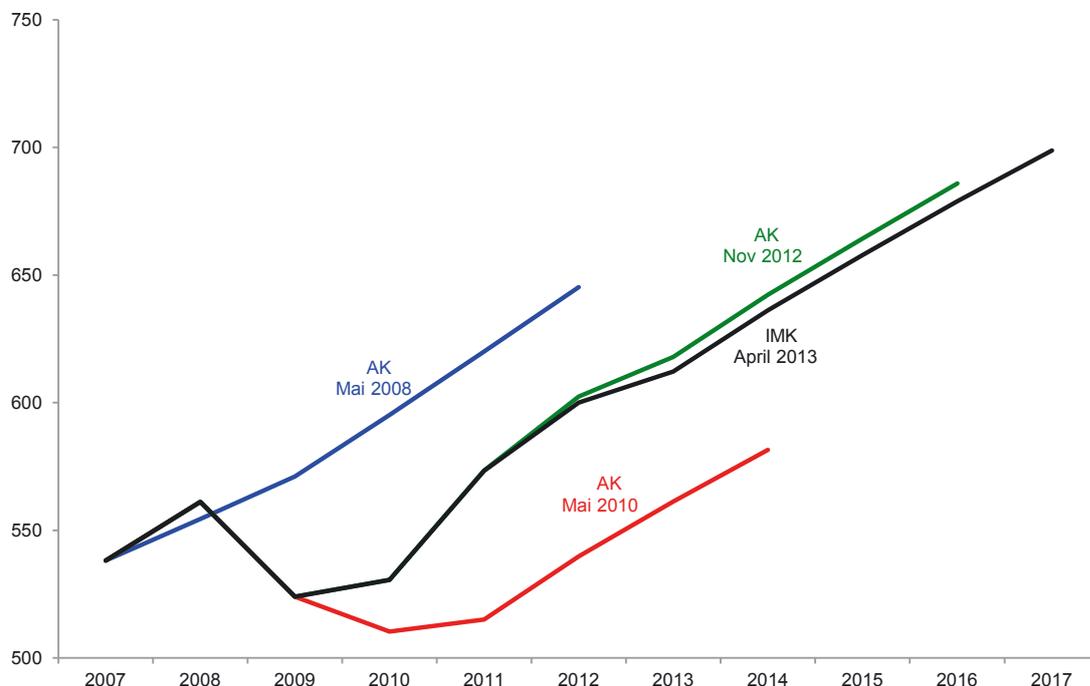
Risiken von Schuldenbremse und Fiskalpakt ernst nehmen

Das IMK hat in der Debatte um die Schuldenbremse immer wieder darauf hingewiesen, dass der Schuldenbremse eine prozyklische Tendenz innewohnt (Horn et al. 2008; Truger 2010; Horn et al. 2011, S. 12-22; Truger et al. 2011; Truger und Will 2012, 2013). Aufgrund des verwendeten Verfahrens zur Konjunkturbereinigung wird grundsätzlich ein erheblicher Anteil eines Konjunkturaufschwungs als strukturelle Erhöhung des Produktionspotenzials ausgewiesen. Spiegelbildlich wird aber auch ein erheblicher Teil eines Abschwungs als strukturelle Schwächung des Produktionspotenzials interpretiert. Dies führt dazu, dass im Abschwung die strukturellen Defizite zu hoch ausgewiesen werden.

Im Rahmen der IMK-Steuerschätzung vom Mai 2011 wurde gezeigt, wie dieser Effekt bei einem nicht allzu starken konjunkturellen Einbruch innerhalb weniger Jahre dazu führen kann, dass der scheinbar bestehende Sicherheitsabstand zu den Vorgaben der Schuldenbremse trotz unveränderter diskretionärer Finanzpolitik schrumpft und schließlich sogar in einen zusätzlichen Anpassungsbedarf verkehrt wird (Truger et al. 2011; Truger und Will 2012). Aus diesem Grund kann, obwohl beim Bund anscheinend ein großer Sicherheitsabstand besteht, keine Entwarnung gegeben werden. Sollte die deutsche Wirtschaft angesichts der gegenwärtigen konjunkturellen Abkühlung und der Wirtschaftskrise im Euroraum in eine

Kassenmäßiges Steueraufkommen 2007 - 2017: Vergleich alternativer Steuerschätzungen

in Mrd. Euro



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.



schwere Rezession oder eine längere Stagnationsphase fallen, könnte der Sicherheitspuffer schnell aufgezehrt sein.

Genau dieser Effekt lässt sich regelmäßig bei den für den Fiskalpakt (Europäischer Rat 2012) relevanten und von der EU-Kommission ermittelten Produktionslücken für Deutschland beobachten. Von der Frühjahrsprojektion der EU-Kommission im Jahre 2010 bis zur aktuellen Winterprojektion 2013 wurde das reale BIP für das Jahr 2012 aufgrund des zwischenzeitlich rasanten Konjunkturaufschwungs um 2,7 Prozentpunkte nach oben revidiert (EU-Kommission 2010, 2013). Die Schätzung für die Produktionslücke wurde jedoch nur um knapp 1,9 Prozentpunkte angehoben. Dies bedeutet, dass die verbleibende Differenz von gut 0,8 Prozentpunkten einer „strukturellen“ Verbesserung des Produktionspotenzials zugeschrieben wird.

Nach der Methode der EU-Kommission zur Konjunkturbereinigung der Budgetdefizite führt diese Aufwärtsrevision des Potenzials zu einer Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos und mithin im Jahr 2012 zu einem konjunkturbedingten Konsolidierungsgeschenk von gut 0,4 % des BIP. Wie konjunkturabhängig die ermittelten struktu-

rellen Werte sind, zeigt sich, wenn man den Konjunkturverlauf der etwas optimistischeren Herbstprognose 2012 der EU-Kommission (2012) zum Vergleich heranzieht. Dort hätte das Konsolidierungsgeschenk aufgrund der Aufwärtsrevision des Produktionspotenzials im Jahr 2012 noch bei gut 0,6 % des BIP gelegen. Allein die leichte Wachstumsabschwächung gegenüber der Herbstprojektion der EU-Kommission hätte – selbst bei unveränderter Finanzpolitik in Deutschland – bereits wieder zu einer Erhöhung des strukturellen Defizits um 0,2 % des BIP geführt.

Hinzu kommt, dass die im Verfahren der EU-Kommission zugrunde gelegte Budgetsensitivität des deutschen Steuersystems von knapp 0,3 sich im vergangenen Aufschwung als viel zu gering erwiesen hat. Im Jahr 2011 sind die tatsächlichen Steuereinnahmen im Vergleich zur Schätzung vom Frühjahr 2010 – bereinigt um Steuerrechtsänderungen – um 58,9 Mrd. Euro (2,3 % des BIP) nach oben korrigiert werden. Da das reale BIP im selben Zeitraum um 4,1 Prozentpunkte nach oben revidiert wurde, entspricht dies einer Budgetsensitivität von 0,55. Die rasche Verminderung des strukturellen Budgetdefizits des Gesamtstaates in Deutschland

seit 2010 beruht also zu einem wesentlichen Teil auf dem unerwartet starken Konjunkturaufschwung und seiner unzureichenden Abbildung im Konjunkturbereinigungsverfahren der EU-Kommission. Umgekehrt bedeutet dies, dass die „strukturellen“ Konsolidierungserfolge, die bei einem stärkeren oder länger andauernden Konjunkturabschwung in Deutschland automatisch entstehen, schnell wieder verschwinden würden. Die deutsche Finanzpolitik muss auf eine solche Entwicklung vorbereitet sein.

Strukturelle Einnahmenlücke weiterhin gravierend

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, wurden die Steuereinnahmen in Deutschland durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sehr stark in Mitleidenschaft gezogen. Trotz der unerwartet rasanten Erholung waren sie noch im Jahr 2012 sehr stark von dieser Krise geprägt. Das vorläufige Ist-Ergebnis für die Steuereinnahmen 2012 bleibt, obwohl es ständig Aufwärtsrevisionen gab, immer noch um 45,3 Mrd. Euro unter dem Ergebnis, das im Mai 2008 vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert worden war.

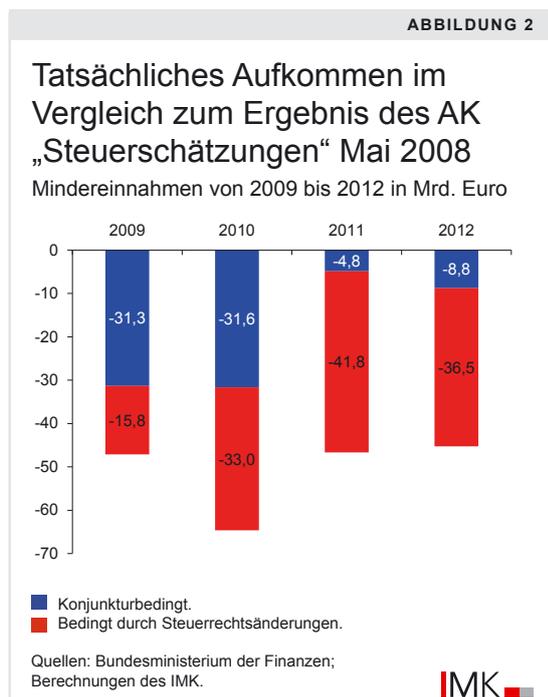
Aus der Abbildung 2 lassen sich die Abweichungen des tatsächlichen Steueraufkommens von den im Frühjahr 2008 – kurz vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise – prognostizierten Aufkommenswerten erkennen. Insgesamt verloren die Gebietskörperschaften aufgrund der Krise 47,1 Mrd. Euro (2009), 64,6 Mrd. Euro (2010), 46,6 Mrd. Euro (2011) und 45,3 Mrd. Euro (2012). Die

Aufkommensverluste lassen sich noch danach aufspalten, ob sie durch Steuerrechtsänderungen (rote Teilsäulen; Schätzung des BMF im Rahmen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“) oder durch Konjunkturfälle (blaue Teilsäulen) verursacht worden sind. Es fällt auf, dass in den Jahren 2009 und 2010 die konjunkturellen Effekte dominierten; 2011 dagegen sind sie aufgrund der raschen Erholung nur noch minimal, um dann im Jahr 2012 aufgrund der erneuten Konjunkturabschwächung wieder spürbar zuzunehmen. In den Jahren 2011 und 2012 haben die Effekte der Steuerrechtsänderungen (vor allem aus den Konjunkturpaketen sowie dem Bürgerentlastungs- und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz) ein deutlich größeres Gewicht. Im Jahr 2012 klafft im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2008 noch eine strukturelle Einnahmenlücke von 36,5 Mrd. Euro, die auf Steuersenkungen zurückzuführen ist. Es bleibt somit festzuhalten, dass sich die Steuereinnahmen auch im Jahr 2012 bei weitem noch nicht von der großen Rezession erholt hatten und dass die Politik der Steuersenkungen während dieser Zeit dabei eine wesentliche Rolle gespielt hat.

Es darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Staatsfinanzen schon vor den seit 2008 im Rahmen der Konjunkturpakete beschlossenen Steuersenkungen erheblich geschwächt worden waren. Bereits in den Jahren 2001 bis 2005 hatte es hohe dauerhafte Steuersenkungen, insbesondere bei der Einkommensteuer und den Unternehmenssteuern, gegeben (Truger 2004, 2009; Truger und Teichmann 2010; Truger und Teichmann 2011, S. 8-12).

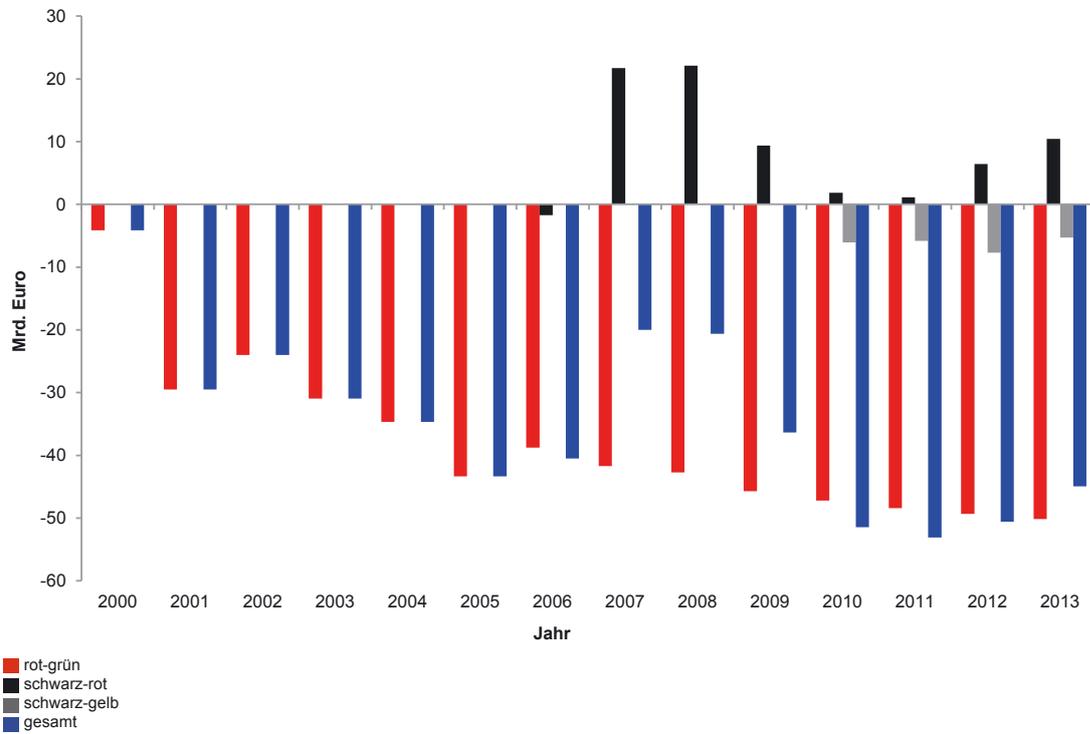
In der Abbildung 3 werden die fiskalischen Nettoeffekte der Änderungen des Steuerrechts seit 1998 für die Jahre 2000 bis 2013 verdeutlicht und den jeweils amtierenden Bundesregierungen zugerechnet. Sie sind aus der Addition und Fortschreibung aus den vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten Finanztableaus ermittelt (Truger et al. 2007) und aktualisiert worden. Es handelt sich tatsächlich um Nettoeffekte, d.h. zwischenzeitliche Steuererhöhungen sind in den Zahlen berücksichtigt und mit den – quantitativ weitaus bedeutenderen – Steuersenkungen saldiert.

Nach den drastischen Steuersenkungen durch die rot-grüne Bundesregierung, vor allem im Rahmen der so genannten Steuerreform 2000, kam es von 2006 an dann im Zuge der Konsolidierungsbestrebungen der großen Koalition zu kompensierenden Mehreinnahmen, insbesondere aufgrund der Erhöhung der Umsatzsteuer. Wären danach keine weiteren Änderungen beschlossen worden, hätten sich die Aufkommensverluste in etwa bei der Hälfte der durch die rot-grünen Reformen induzierten



Gesamtstaatliche finanzielle Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen durch die verschiedenen Regierungskoalitionen seit 1998 in den Jahren 2000 - 2013

in Mrd. Euro

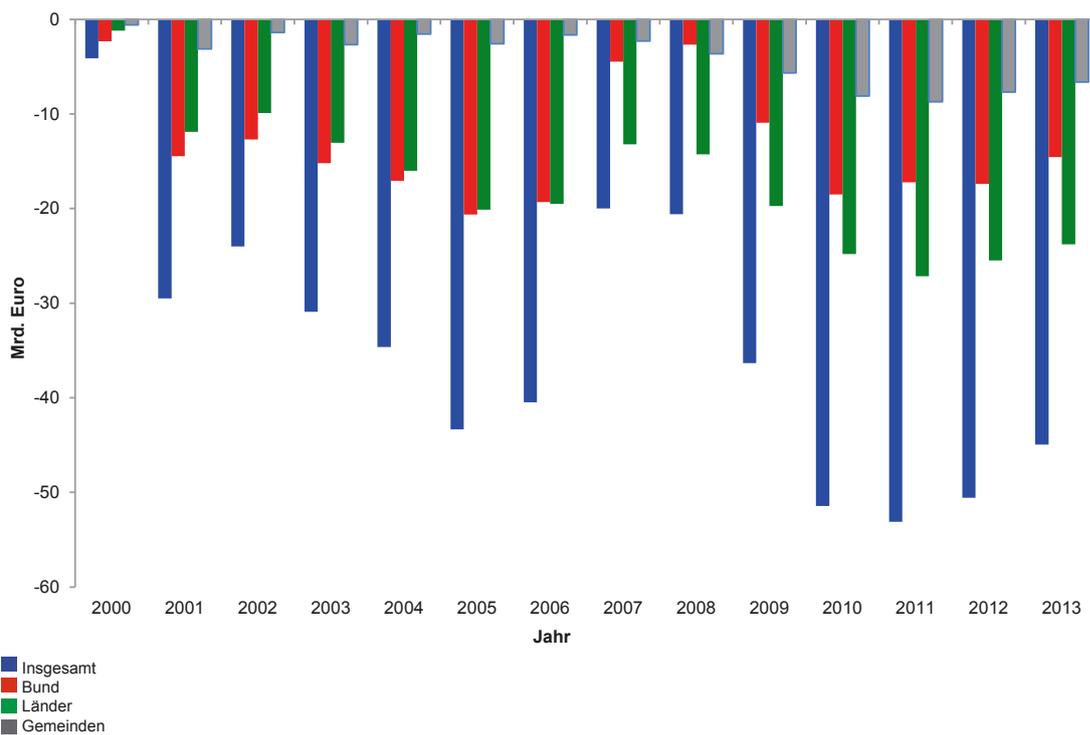


Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.



Finanzielle Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen seit 1998 auf die Gebietskörperschaften in den Jahren 2000 - 2013

in Mrd. Euro



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.



Staatsausgaben in ausgewählten Ländern

durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %

	1999 - 2008		1999 - 2012			1999 - 2008		1999 - 2012	
	nominal	real ¹	nominal	real ¹		nominal	real ¹	nominal	real ¹
EU-27	4,3	2,0	3,6	1,6	Luxemburg	7,2	4,1	7,3	3,7
EU-15	3,9	1,8	3,4	1,6	Ungarn	9,8	3,3	7,2	1,8
EWU-17	3,9	1,8	3,3	1,5	Malta	5,7	2,9	4,8	2,2
EWU-12	3,8	1,7	3,3	1,5	Niederlande	5,0	2,2	4,2	2,1
Belgien	4,1	1,9	4,2	2,1	Österreich	3,0	1,4	3,1	1,4
Bulgarien	11,8	5,3	8,5	3,0	Polen	7,6	4,3	6,9	3,8
Tschechische Republik	6,4	4,2	5,1	3,6	Portugal	5,1	2,2	3,3	1,2
Dänemark	3,3	0,7	3,7	1,4	Rumänien	28,2	5,9	19,4	3,1
Deutschland	1,4	0,5	1,7	0,8	Slowenien	8,7	3,8	6,4	2,7
					Slowakische Republik	6,3	1,9	5,3	2,1
Estland	13,0	6,3	9,5	4,6	Finnland	4,2	2,6	4,3	2,6
Irland	10,6	7,6	6,3	4,7	Schweden	3,3	1,4	3,1	1,5
Griechenland	8,6	5,1	4,4	1,7	Großbritannien	7,4	5,1	5,8	3,5
Spanien	7,7	3,7	5,9	3,1	Island	13,8	7,9	8,7	2,9
Frankreich	4,1	2,0	3,7	1,8	Norwegen	6,2	0,1	6,1	1,0
Italien	3,9	1,4	3,0	0,9	Schweiz	2,7	1,3	3,0	1,7
Zypern	9,1	5,4	7,2	4,2	USA	6,4	3,8	5,4	3,1
Lettland	15,0	6,3	9,4	3,1	Japan	-0,4	0,9	0,4	1,7
Litauen	10,1	6,2	6,7	3,6					

¹Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator

Quelle: AMECO online, download am 24.4.2013.



Werte stabilisiert. Im Rahmen der Konjunkturpakete wurden dann jedoch weitere Steuersenkungen verabschiedet, wodurch die Mehreinnahmen, die aus den zuvor beschlossenen Maßnahmen der großen Koalition resultierten, schon 2009 fast wieder aufgezehrt waren. Trotzdem setzte die seit Herbst 2009 regierende schwarz-gelbe Koalition mit dem so genannten Wachstumsbeschleunigungsgesetz (kritisch hierzu Truger und van Treeck 2009) auf weitere Steuersenkungen. Insgesamt lägen die Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften in diesem Jahr rein rechnerisch um rund 45 Mrd. Euro (1,7 % des BIP) höher, wenn das Steuerrecht des Jahres 1998 noch in Kraft wäre.

Abbildung 4 zeigt die Verteilung der Steuereinnahmenverluste auf Bund, Länder und Gemeinden. Dabei wird die Lage des Bundes vom Jahr 2007 an besser dargestellt als sie eigentlich war. Im Bundeshaushalt haben sich zwar über die Umsatzsteuererhöhung beträchtliche Steuermehreinnahmen ergeben, jedoch wurde ein Prozentpunkt davon an die Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung der Senkung des Beitragssatzes weitergegeben. Bei den Gemeinden ist zudem zu berücksichtigen, dass sie deutlich stärker betroffen waren und sind, als in den Grafiken zum Ausdruck kommt. Ein beträchtlicher Teil der Aufkommensverluste der Länder (im

Durchschnitt knapp 20 %) wird über den Steuerverbund im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) – je nach Bundesland in unterschiedlichem Ausmaß – an sie weitergeleitet. Dementsprechend fällt die Belastung der Länder nach KFA geringer aus.

Neben vorübergehenden konjunkturbedingten Einnahmenverlusten sind die im vorangegangenen Abschnitt thematisierten drastischen Steuersenkungen auch die wesentliche Ursache für die in den vergangenen zwölf Jahren zumeist aufgetretenen gesamtstaatlichen Haushaltsdefizite. Zwar ist die These weit verbreitet, dass die öffentliche Hand „über ihre Verhältnisse“ gelebt habe. Häufig wird dies auf eine zu expansive Entwicklung der staatlichen Ausgaben zurückgeführt, worauf dann auch die bekannte Forderung, vor allem durch Leistungs- und Ausgabenkürzungen zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt zu kommen, basiert. Tabelle 4 zeigt, dass die These von der expansiven staatlichen Ausgabenpolitik in Deutschland – gerade im internationalen Vergleich – jeder Grundlage entbehrt.

Tatsächlich war die staatliche Ausgabenentwicklung in den Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend (Tabelle 4): Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben für die Jahre 1999 - 2008 lag in Deutschland bei nominal 1,4 %. Real

– preisbereinigt mittels des BIP-Deflators – sind die deutschen Staatsausgaben sogar nur um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr gestiegen. Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt mit einem (nominalen) Wert von 4,3 % rund dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes entwickeltes Industrieland mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Wachstum der Staatsausgaben als Deutschland. Zwar sind die Zunahmen der Ausgaben in Deutschland – bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 sowie die forcierte Sparpolitik vor allem in Südeuropa im Vergleich zu anderen Staaten – etwas höher ausgefallen. Aber auch unter Berücksichtigung des Zeitraums bis 2012 bleibt die deutsche Ausgabenpolitik im internationalen Vergleich außergewöhnlich restriktiv. Gleichzeitig klafft indes weiterhin eine Lücke von fast einem Prozentpunkt des BIP zwischen der deutschen öffentlichen Investitionsquote und der durchschnittlichen Quote der übrigen Länder der EU-15 (EU-15 ohne Deutschland)⁷. Nach Österreich (1,0 % des BIP) hatte Deutschland 2012 mit 1,5 % des BIP die zweitniedrigste Investitionsquote der EU-15-Länder. Im Durchschnitt wendeten die öffentlichen Haushalte der EU-15-Länder im vergangenen Jahr 2,2 % des BIP für Investitionen auf. Rechnet man Deutschland heraus, waren es sogar 2,4 %.

Strukturelle Einnahmenverbesserungen unvermeidlich

Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik steht heute vor der Herausforderung, die zuvor selbst geschaffene strukturelle Einnahmelücke zu schließen. Wenn die Handlungsfähigkeit des Staates gesichert und gleichzeitig Zukunftsinvestitionen (in den Bereichen Bildung, Forschung und ökologische Infrastruktur) getätigt werden sollen – ohne mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu kollidieren –, dann führt mittelfristig an Steuererhöhungen kein Weg vorbei.

Strukturelle Einnahmenverbesserungen sind auch aus verteilungspolitischen Gründen notwendig. Zwar ist die Disparität in der Einkommensverteilung in Deutschland noch weit von US-amerikanischen Verhältnissen (Piketty und Saez 2003, 2006) entfernt. Sie hat jedoch im vergangenen Jahrzehnt

sprunghaft zugenommen (OECD 2008, 2011). Da im obersten Einkommensbereich besonders starke Zuwächse zu verzeichnen waren (Bach et al. 2009) und diese offenbar wesentlich durch die steuerpolitischen Entlastungen in der jüngeren Vergangenheit hervorgerufen wurden (Bach et al. 2011; Biewen und Juhasz 2012), liegt die Forderung nach steuerpolitischen Korrekturen nahe, insbesondere nach einer höheren Besteuerung der Wohlhabenden. Dabei geht es erstens um eine – bei unveränderten Verteilungspräferenzen – gerechtfertigte Korrektur der gewachsenen Schieflage der Einkommensverteilung in Deutschland. Zweitens ist es darüber hinaus gerechtfertigt, Besserverdienende und Vermögende, die in der Finanz- und Wirtschaftskrise stark von den staatlichen Rettungsmaßnahmen für den Finanzsektor profitiert haben, an den Kosten zu beteiligen. Drittens kann es über diese traditionell verteilungs- und gerechtigkeitsorientierten Gründe hinaus noch um weit mehr gehen: Eine starke Ungleichverteilung kann mit negativen sozialen und politischen Externalitäten verbunden sein (Bach 2013). Sollten sich darüber hinaus die Forschungsergebnisse von Wilkinson und Pickett (2010) bestätigen, dann wäre eine Vielzahl schwerwiegender sozialer und individueller Probleme (z.B. Kriminalität, Übergewicht, psychische Erkrankungen) positiv mit dem Grad der ökonomischen Ungleichheit korreliert. Die Bekämpfung der ökonomischen Ungleichheit würde damit sogar zum Schlüssel für die umfassende Verbesserung der Lebensqualität in einer Gesellschaft. Hinzu kommt, dass in der internationalen Debatte die ökonomische Ungleichheit mittlerweile auch als wesentliches Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung wahrgenommen wird. Fitoussi und Stiglitz (2009) stuften sie und die durch sie entstandenen ökonomischen Ungleichgewichte als eine der Hauptursachen für die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ein.⁸

Wie auch das IMK immer wieder betont, kommen aus fiskalischen und verteilungspolitischen Gründen insbesondere eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs in höheren Einkommensbereichen (Truger und Teichmann 2011), eine deutliche Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung einer Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in Frage.

⁸ Zu den globalen Ungleichgewichten und der ungleichmäßigen Einkommensverteilung als Ursachen für die Große Rezession vgl. auch Bibow (2008), Horn et al. (2009), Horn (2011), Sapir (2009), UNCTAD (2009) und Wade (2009). Van Treeck/Hein/Dühaupt (2007) hatten bereits 2007 die Effekte der „Finanzialisierung“ auf Verteilung, aggregierte Nachfrage, globale Ungleichgewichte und das daraus resultierende Instabilitätspotenzial analysiert.

⁷ Die Länder der EU-15 schließen neben den 11 ursprünglichen Euroraumländern plus Griechenland auch das Vereinigte Königreich, Schweden und Dänemark mit ein, während die neuen EU-Mitgliedsländer nicht in dieser Gruppe enthalten sind. Insgesamt bietet sie für Deutschland einen guten Vergleichsmaßstab.

Eckwerte der analysierten Einkommensteuertarife im Überblick

Variante	Tarifeckwerte					Grenzsteuersätze in % ²					Tariftyp	Aufkommens- änderung in Mrd. Euro ³
	Einkommensgrenzen ¹					T1	T2	T3	T4	T5		
	zvE1	zvE2	zvE3	zvE4	zvE5							
Basistarif 2014	8.354	13.469	52.881	250.730		14,00	23,97	42,00	45,00		linear-progressiv: 2 Progressionszonen, Proportionalzone plus Reichensteuer	0,0
Simulationstarife												
SPD	8.354	13.469	52.881	64.000	100.000	14,00	23,97	42,00	42,00	49,00	linear-progressiv: 3 Progressionszonen, 2 Proportionalzonen	4,8
Bündnis 90/ Die Grünen	8.712	13.469	59.440	80.000		14,70	23,97	45,00	49,00		linear-progressiv: 3 Progressionszonen, Proportionalzone	4,5
Die Linke	9.300	65.000				14,00	53,00				linear-progressiv: 1 Progressionszone, Proportionalzone, ggf. Reichensteuer	-17,3
zum Vergleich:												
Tarif 1998	6.322	29.984	61.376			25,90	34,31	53,00			linear-progressiv: 2 Progressionszonen, Proportionalzone	60,0
Tarif 1998 unter Ausschaltung der kalten Progression	8.155	38.679	79.175			25,90	34,31	53,00			linear-progressiv: 2 Progressionszonen, Proportionalzone	28,8

¹zvE = zu versteuerndes Einkommen²T = Grenzsteuersatz³ Geschätzte Aufkommensänderung gegenüber dem geltenden Recht 2014, inkl. Solidaritätszuschlag.

Quellen: Angaben der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und die Linke auf Anfrage, sowie SPD (2013).



Wesentliche Elemente einer solchen Strategie finden sich mittlerweile auch im politischen Diskurs, insbesondere auch in den Wahlprogrammen der Oppositionsparteien⁹.

Erwartungsgemäß sind die Konzepte von interessierter Seite verschiedenen Angriffen ausgesetzt. Neben der üblichen Behauptung der Wirtschaftsschädlichkeit, gegen die sich jedoch leicht argumentieren lässt (Truger 1999 und 2013; Corneo 2005; Atkinson 1993 sowie jüngst Atkinson 2013 und Bach 2013), wird aktuell vor allem die Befürchtung geschürt, die Steuerkonzepte der Oppositionsparteien führten zu einer Belastung der Mittelschicht. Aus diesem Grund werden im Folgenden die dabei im Mittelpunkt stehenden Pläne der Oppositionsparteien zur Reform des Einkommensteuertarifs etwas ausführlicher analysiert. Sie werden häufig kritisiert, weil sie angeblich bereits bei „Facharbeitern“ zu einer höheren Steuerbelastung führten und mithin das Ziel einer höheren Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit verfehlten.

⁹ SPD (2013); Konzepte der Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke: Angaben der Bundestagsfraktionen auf Anfrage.

Steuerkonzepte der Oppositionsparteien: Keine Belastung der Mittelschicht zu befürchten

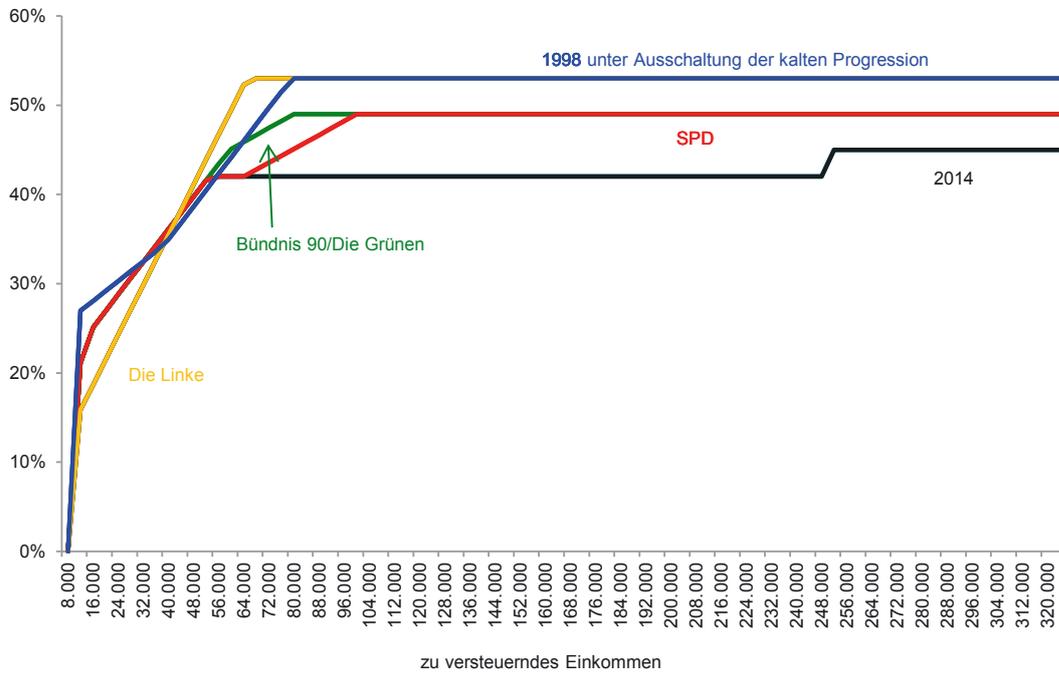
Analysiert werden die Pläne zur Reform des Einkommensteuertarifs der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen sowie der Linkspartei im Vergleich zum geltenden Recht 2014. Ergänzend wird der Steuertarif des Jahres 1998 herangezogen, wobei dieser zur Ausschaltung der so genannten kalten Progression inflationsbereinigt wurde. Der bereinigte Tarif gibt dann an, wie hoch die Belastungen nach dem Tarif 1998 im Jahr 2014 aussehen würden, wenn er regelmäßig inflationsbereinigt worden wäre¹⁰. Tabelle 5 sowie die Abbildungen 5 und 6 geben die relevanten Tarifverläufe in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen (zvE) wieder.

Bei allen untersuchten Tarifen ist vorgesehen, dass der seit 1998 kräftig gesenkte Spitzensteuersatz wieder angehoben wird. Bei der SPD und den Grünen soll er auf 49 % steigen; nur bei der Linkspartei ist vorgesehen ihn wieder auf das Niveau von 1998 (53 %) anzuheben. Die Linkspartei favorisiert bei einem deutlich auf 9 300 Euro erhöhten Grundfreibetrag einen durchgängig linear-

¹⁰ Ausgewählt wurde dieser Tarif, weil die gravierenden Tarifänderungen erst in den Jahren nach 1998 vorgenommen worden sind.

Tarifliche Grenzsteuersätze 2014 und 1998 unter Ausschaltung der kalten Progression sowie nach Vorschlag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke

in %

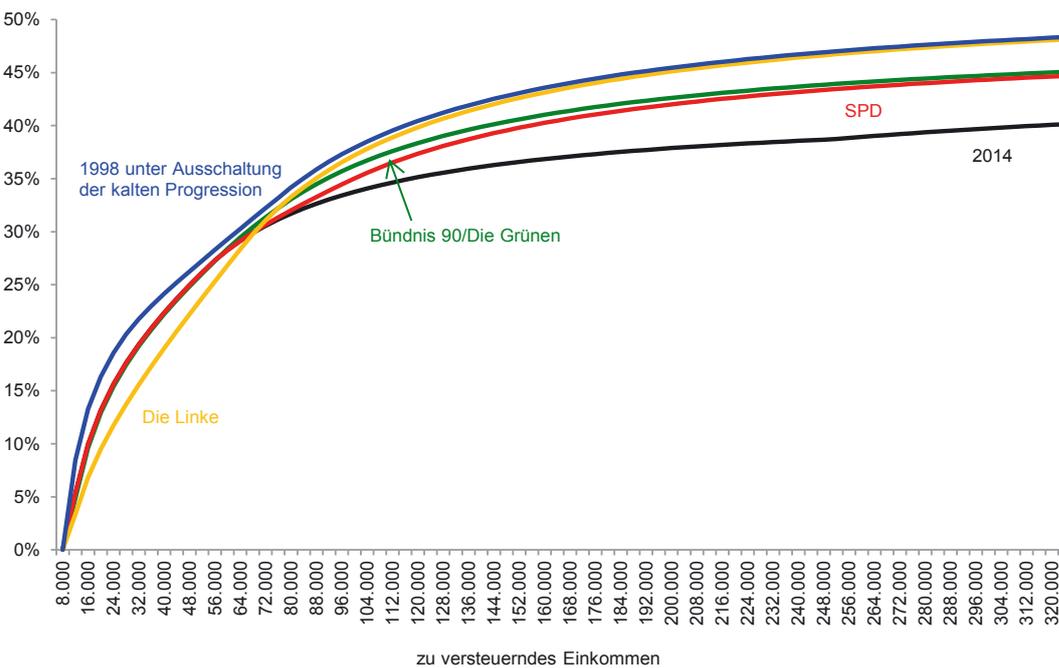


Quellen: Angaben der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke auf Anfrage, sowie SPD (2013); Berechnungen des IMK.



Durchschnittssteuersätze 2014 und 1998 unter Ausschaltung der kalten Progressionen sowie nach Vorschlag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke

in %



Quellen: Angaben der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, sowie SPD (2013), Berechnungen des IMK.



progressiven Tarif, der bei einem zVE von 65 000 Euro den Spitzensteuersatz von 53 % erreicht¹¹. Bis zu einem zVE von etwa 43 000 Euro liegen die Grenzsteuersätze unter denen des geltenden Rechts 2014, danach darüber. Bündnis 90/Die Grünen planen eine weniger starke Anhebung des Grundfreibetrages auf 8 712 Euro; danach folgt der Tarif im Wesentlichen bis zu einem zVE von 52 881 Euro den Eckpunkten des geltenden Rechts 2014. Bei Einkommen über diesem Wert steigen die Grenzsteuersätze zunächst als lineare Verlängerung des geltenden Tarifs bis zu einem zVE von 59 440 Euro auf 45 %, um danach in eine flachere Progressionszone bis 80 000 Euro in den Spitzensteuersatz von 49 % einzumünden. Die SPD will den Tarifverlauf des geltenden Rechtes bis zu einem Einkommen von 64 000 Euro unverändert lassen; danach wird der Grenzsteuersatz in einer flacheren Progressionszone bis zu einem zVE von 100 000 Euro auf den Spitzensteuersatz von 49 % geführt.

Einen ersten Aufschluss über die Be- und Entlastungen der geplanten Tarife gibt die tarifliche Durchschnittsbelastung in Abhängigkeit vom zVE (Abbildung 6). Der Tarif von Bündnis 90/Die Grünen führt aufgrund der Anhebung des Grundfreibetrages bis zu einem zVE von 59 200 Euro noch zu einer leichten Entlastung, danach steigt sie langsam über das heutige Belastungsniveau an. Insgesamt wäre mit einem zusätzlichen Aufkommen in Höhe von etwa 4,5 Mrd. Euro zu rechnen.

Beim Tarif der SPD bleibt die Durchschnittsbelastung bis zu einem zVE von 64 000 Euro im Vergleich zum geltenden Recht unverändert; danach steigt sie langsam an. Insgesamt wäre bei diesem Tarifvorschlag ein Mehraufkommen von 4,8 Mrd. Euro zu erwarten.

Der Tarifvorschlag der Linkspartei würde zunächst zu einer kräftigen relativen Entlastung führen, die den Steuerzahler erst bei einem zVE von über 68 650 Euro stärker belastet. Allerdings würde er wegen der kräftigen Entlastung über weite Einkommensbereiche insgesamt zu einem starken Aufkommensverlust von 17,3 Mrd. Euro führen; Mindereinnahmen in dieser Größenordnung müssen zwangsläufig an anderer Stelle zu einem Finanzierungsbedarf führen.

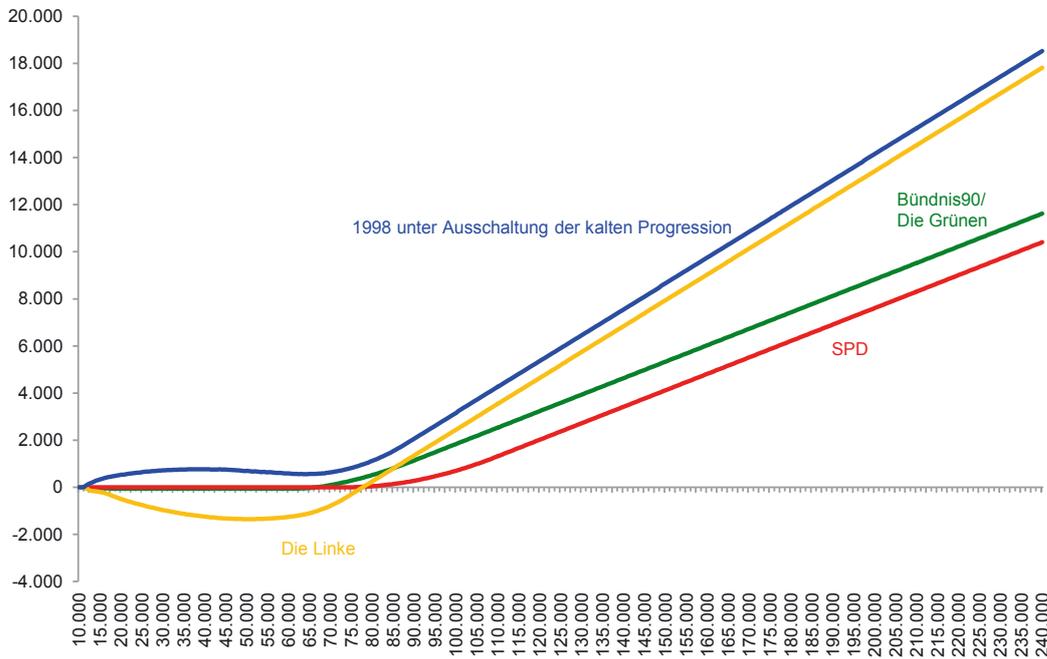
Bemerkenswert sind bei allen Vorschlägen zwei Punkte: Zum einen führen sie allesamt erst von

einem zVE an, das deutlich oberhalb des zVE von 52 882 Euro liegt – der Grenze, bei der heute der Spitzensteuersatz von 42 % einsetzt – zu einer Mehrbelastung. Zum anderen führt keiner der Tarifvorschläge das tarifliche Belastungsniveau wieder auf das – um die kalte Progression bereinigte – Niveau des Jahres 1998 heran. Am ehesten ist dies noch beim Vorschlag der Linkspartei im sehr hohen Einkommensbereich der Fall. Die Vorschläge von Bündnis 90/Die Grünen und SPD bleiben dagegen weit unter dem Belastungsniveau von 1998 nach Ausschaltung der kalten Progression. Tatsächlich würde das Einkommensteueraufkommen 2014 rein rechnerisch zu Mehreinnahmen von 28,8 Mrd. Euro führen, wenn der Tarif von 1998 bei Ausschaltung der kalten Progression gelten würde.

Aussagekräftiger als die tariflichen Belastungswirkungen in Abhängigkeit vom zVE sind die Belastungsverläufe in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Der Bezug zum Bruttoeinkommen ermöglicht den Steuerzahlenden eine bessere Einschätzung darüber, inwieweit sie von den Tarifreformvorschlägen betroffen werden; das Bruttoeinkommen ist für die meisten Steuerzahlenden leichter zu ermitteln als das kompliziert zu berechnende zVE. In der vorliegenden Analyse wurde das zVE aus dem Bruttoeinkommen unter Abzug aller lohnsteuerlich relevanten Tatbestände (Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerfreibetrag, Sonderausgabenpauschbetrag) für die Steuerklasse I ermittelt. Demnach setzt eine Mehrbelastung erst oberhalb eines Bruttoeinkommens von 66 500 Euro (Bündnis 90/Die Grünen), 74 500 Euro (SPD) bzw. 77 600 Euro (Linkspartei) ein (Abbildungen 7 und 8). Für viele Steuerzahlende erhöhen sich diese Schwellenwerte noch erheblich, sofern sie über die im Lohnsteuerverfahren pauschal angesetzten Werbungskosten oder Sonderausgaben hinaus Abzüge geltend machen. Aus der aktuellen Auswertung der Werbungskosten von Lohnsteuerzahlern durch das Statistische Bundesamt im Rahmen der jährlichen Einkommensteuerstatistik 2008 (Statistisches Bundesamt 2012, S. 18) ergibt sich für 2008, dass immerhin 51,3 % der knapp 25,3 Mill. Lohnsteuerfälle erhöhte, also über den Pauschbetrag hinausgehende Werbungskosten geltend gemacht haben. Im Durchschnitt wurden dabei 2 643 Euro zusätzlich von der Bemessungsgrundlage abgesetzt. Für die betrachteten Tarifreformvorschläge relevant ist der Bruttolohnbereich von 70 000 und 90 000 Euro; hier machten 69,2 % der gut 797 000 betroffenen Lohnsteuerfälle erhöhte Werbungskosten geltend. Im Durchschnitt dieses Bruttolohnbereichs wurden sogar 3 497 Euro zusätzlich von der Bemessungsgrundlage abgesetzt. Dies bedeutet, dass für sehr

¹¹ Die Linkspartei diskutiert auch eine Reichensteuer mit einem Grenzsteuersatz von 75 % oberhalb eines Einkommens (abzüglich Sozialbeiträgen) von 1 Million Euro. Weil der Entscheidungsfindungsprozess über die genaue Ausgestaltung noch nicht abgeschlossen ist, wird die Reichensteuer in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt.

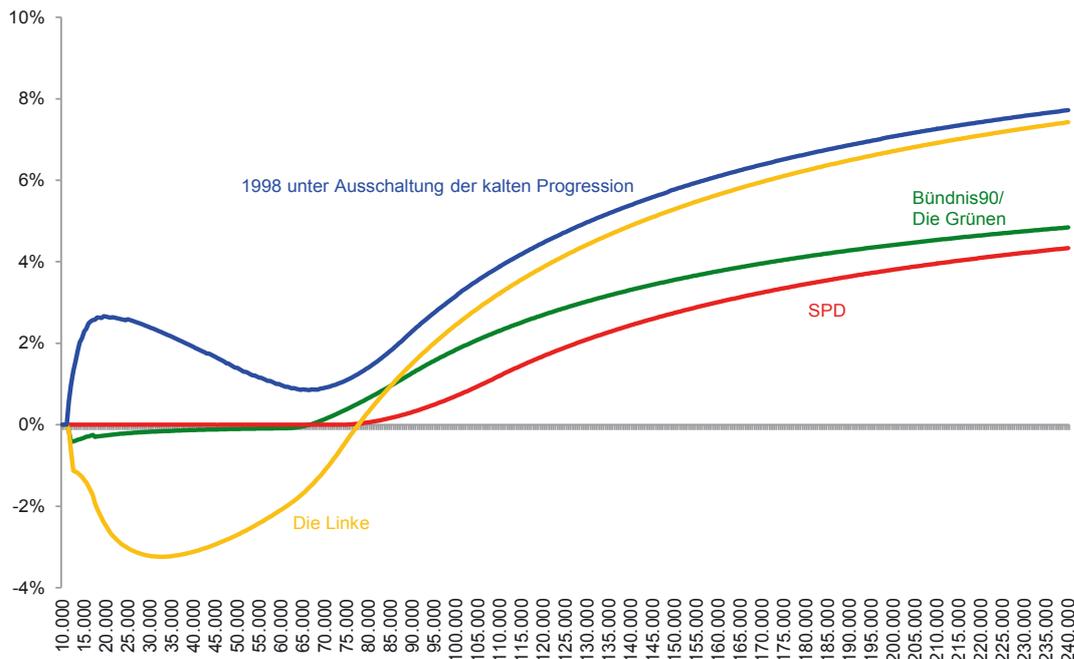
Be- (+) und Entlastungen (-) alternativer Steuertarife im Vergleich zum Einkommensteuertarif 2014 in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Euro)



Quelle: Berechnungen des IMK.



Be- (+) und Entlastungen (-) alternativer Steuertarife im Vergleich zum Einkommensteuertarif 2014 in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (% des Bruttoeinkommens)



Quelle: Berechnungen des IMK.



viele abhängig Beschäftigte de facto erst jenseits eines jährlichen Bruttoeinkommens von 70 000 Euro (Bündnis 90/Die Grünen), 78 000 Euro (SPD) bzw. 81 000 Euro (Linkspartei) mit einer Mehrbelastung durch die Reformvorschläge zu rechnen wäre. In vielen Fällen würden sich die Schwellenwerte durch die geltend gemachten Sonderausgaben (z.B. Spenden, Kirchensteuer, außergewöhnliche Belastungen) noch weiter nach oben verschieben.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Mehrbelastung zunächst nur sehr gering ausfällt. So fiel eine Mehrbelastung von mehr als 120 Euro im Jahr bzw. 10 Euro im Monat erst oberhalb eines Bruttoeinkommens von 70 500 Euro (Bündnis 90/Die Grünen), 83 800 Euro (SPD) bzw. 78 600 Euro (Linkspartei) an.

Für die politische Akzeptanz der – wie hier dargestellt – selbst bei hohen Einkommen zunächst nur sehr geringen Mehrbelastungen ist die Frage wichtig, wer davon eigentlich betroffen ist. Es wird manchmal behauptet, dass schon Facharbeiter mit einer Mehrbelastung zu rechnen hätten. Diese Behauptung trifft indes – von eventuellen Extrembeispielen abgesehen – nicht zu. Dies ist, angesichts der zuvor errechneten sehr hohen Schwellenwerte für die Bruttojahreseinkommen, jenseits derer überhaupt eine Belastung auftritt, unmittelbar einsichtig.

Im Jahr 2007 wiesen nach der Einkommensteuerstatistik schätzungsweise nur 3,6 % der über 38,6 Mill. Einkommensteuerpflichtigen (Grundtabelle und Splittingtabelle zusammen) ein zVE von mehr als 60 000 Euro auf (Statistisches Bundesamt 2012). Dies ist nach dem Tarifvorschlag von Bündnis 90/Die Grünen die Grenze, bei der eine – zunächst auch nur geringe – tarifliche Mehrbelastung eintritt. Nach den Vorschlägen von SPD und Linkspartei ergibt sich eine Mehrbelastung sogar erst bei noch deutlich höheren zVE. Zwar haben sich seit 2007 die Einkommen spürbar erhöht, was für einen Anstieg des prozentualen Anteils der Betroffenen spricht. Allerdings wurde 2010 im Rahmen des Bürgerentlastungsgesetzes die steuerliche Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung ermöglicht. Dadurch ist seither die Lücke zwischen Bruttoeinkommen und dem zVE erheblich größer geworden. Schreibt man die Einkommensteuerstatistik des Jahres 2007 unter der Annahme fort, dass die zVE bis zum Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2007 kräftig um 20 % zunehmen und die Einkommensverteilung konstant bleibt, dann würden im Jahr 2014 etwa 5 % der Einkommensteuerpflichtigen durch die Tarifreformvorschläge tatsächlich stärker belastet. Nach den Vorschlägen der SPD und der Linkspartei läge

dieser Anteil sogar noch deutlich darunter. Von einer Belastung der Mittelschicht kann also nicht die Rede sein.

Die Besorgnis, Facharbeiter könnten von den vorgeschlagenen Tarifierhebungen betroffen sein, scheint vor allem darauf zurückzuführen zu sein, dass man irrtümlich das zVE mit dem Bruttoeinkommen gleichsetzt. Damit die im Vergleich zum Recht 2014 erhöhten Steuersätze überhaupt greifen, wären – wie oben dargelegt – wegen der steuerlichen Abzüge vom Bruttoeinkommen je nach Tarifvorschlag erst Bruttojahresarbeitseinkommen von über 66 500 Euro (Bündnis 90/Die Grünen ohne erhöhte steuerliche Abzüge) und 81 000 Euro (Linkspartei mit erhöhten steuerlichen Abzügen) Euro betroffen. Der Anteil der davon betroffenen abhängig Beschäftigten lässt sich mit Hilfe einer Fortschreibung der Verdienststrukturhebung 2006 abschätzen (Statistisches Bundesamt 2008). In Übereinstimmung mit den Annahmen der vorliegenden Steuerschätzung kann man davon ausgehen, dass die Bruttolöhne je Beschäftigten – bei konstanter Verteilung der Bruttolöhne – von 2006 bis 2014 um gut 18 % steigen werden. Unter dieser Annahme müssten etwa 14 % der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer aufgrund des Tarifvorschlags von Bündnis 90/Die Grünen eine Mehrbelastung hinnehmen. Nach den Tarifvorschlägen der SPD und der Linkspartei wären es mit knapp 11 % bzw. knapp 10 % der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer sogar deutlich weniger. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei weitem nicht alle abhängig Beschäftigten vollzeiterwerbstätig sind und dass es zudem sehr unwahrscheinlich ist, dass bei verheirateten Beschäftigten beide Partner jeweils in diese Kategorie fielen.

Zu dem Ergebnis eines nur sehr geringen Anteils an betroffenen Arbeitnehmern kommt man auch, wenn man sich – ebenfalls auf Basis der Ergebnisse der fortgeschriebenen Verdienststrukturhebung – die durchschnittlichen Lohneinkommen nach Berufsgruppen ansieht (Statistisches Bundesamt 2009): Von den 171 ausgewiesenen Berufsgruppen überschreiten 18 Gruppen mit ihrem Durchschnittsbruttoeinkommen die relevante Grenze eines Bruttoverdienstes von 66 500 Euro, von der an der Tarifvorschlag von Bündnis 90/Die Grünen zu Mehrbelastungen führt. Die in den Vorschlägen der anderen beiden Oppositionsparteien höheren Einkommensschwellen machen kaum einen Unterschied. Bei den Berufsgruppen handelt es sich im Einzelnen um Ingenieure des Maschinen- und Fahrzeugbaus, Elektroingenieure, übrige Fertigungsingenieure, sonstige Ingenieure, Chemiker, Physiker, Handelsvertreter, Luftverkehrsberufe,

Geschäftsführer, Unternehmensberater, Leitende Verwaltungsfachleute, Verbandsleiter, Datenverarbeitungsfachleute, Publizisten, Rechtsvertreter, Ärzte, Statistiker und Naturwissenschaftler. Facharbeiter befinden sich nicht darunter.

Steuerpolitik vor entscheidenden Weichenstellungen

Noch vor drei Jahren schien die deutsche Finanzpolitik in einer ausweglosen Situation gefangen: Die Konjunkturkrise und die zu ihrer Bekämpfung aufgelegten Maßnahmen hatten in kurzer Zeit zu hohen Haushaltsdefiziten geführt, die aufgrund der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse in absehbarer Zeit und ohne Rücksicht auf die auch mittelfristig düsteren Konjunkturaussichten konsolidiert werden sollten. Nachdem das so genannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz zu Beginn des Jahres 2010 die Einnahmenseite ohnehin bereits geschwächt hatte, waren im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung sogar noch weitere Steuersenkungen in zweistelliger Milliardenhöhe angekündigt worden. Damit schien nach einem kurzen Intermezzo makroökonomischer und finanzpolitischer Vernunft durch die gezielt antizyklische Finanzpolitik der beiden Konjunkturprogramme und weiterer Maßnahmen ein Rückfall in die alte Politik der Entstaatlichung (Bofinger 2008) programmiert (Truger 2010).

Die damals durchaus berechtigten Befürchtungen haben sich allerdings nicht bestätigt. Ein in Ausmaß und Dauer unerwarteter Konjunkturaufschwung in den Jahren 2010 und 2011 führte stattdessen zu einer deutlichen Entlastung der öffentlichen Haushalte und brachte spürbare Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, ohne dass dafür bislang zusätzliche extrem

schmerzhafte Einschnitte notwendig gewesen wären. Es ist auch festzustellen, dass sich das politische Klima gewandelt hat; spürbare Steuersenkungen sind seither politisch nicht mehr durchsetzbar. In den Programmen aller Oppositionsparteien im Bundestag finden sich mittlerweile Vorschläge für eine Stärkung der staatlichen Einnahmenseite über sozial gerechte Steuer- und Abgabenerhöhungen.

Die spürbare Verbesserung der Lage bedeutet jedoch noch nicht, dass damit alle Probleme der deutschen Finanzpolitik gelöst wären. Sollte die Konjunktur – angesichts der weiter schwelenden Eurokrise – stärker einbrechen oder in eine längere Schwächephase einmünden, müssten die öffentlichen Haushalte schnell wieder mit konjunkturellen Belastungen kämpfen. Zudem besteht die durch die übermäßigen Steuersenkungen der Vergangenheit hervorgerufene strukturelle Unterfinanzierung in den öffentlichen Haushalten weiter, und die unbestritten notwendigen zentralen Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur werden weiterhin vernachlässigt. Der unerwartete Aufschwung hat also bislang lediglich Schlimmeres verhindert und der Politik eine Atempause verschafft.

Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik steht daher gegenwärtig an einem Scheideweg. Gelingt es in den kommenden Jahren, die strukturelle Unterfinanzierung durch sozial gerechte Steuererhöhungen zu beheben, dann liegen die Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit und die notwendige Realisierung der zentralen Zukunftsinvestitionen in greifbarer Nähe. Werden die notwendigen steuerpolitischen Schritte allerdings unterlassen, kann man nur noch auf anhaltendes großes Konjunkturglück hoffen. Bleibt dieses indes aus, ist eine Fortsetzung der langjährigen Entstaatlichungspolitik mit allen wirtschaftlichen und sozialen Folgen programmiert.

Literaturhinweise

Atkinson, A.B. (1993): Introduction, in: Atkinson, A.B. / Mogensen, G.V. (Hrsg.): *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*, S. 1-19, Oxford.

Atkinson, A.B. (2013): Optimale Besteuerung und Spitzensteuersatz, Vierteljahrshefte für Wirtschaftsforschung 1/2013, im Erscheinen.

Bach, S. / Corneo, G. / Steiner, V. (2009): From bottom to top: The entire income distribution in Germany, 1992-2003, *Review of Income and Wealth* 55, S. 331-359.

Bach, S. / Corneo, G. / Steiner, V. (2011): Effective Taxation of Top Incomes in Germany, School of Business Economics, Free University Berlin. Discussion Paper 2011/18.

Bach, S. (2013): Kirchhof oder Hollande: Wie hoch soll der Spitzensteuersatz in Deutschland sein? Vierteljahrshefte für Wirtschaftsforschung 1/2013, im Erscheinen.

Bibow, J. (2008): The international monetary (non-) order and the 'global capital flows paradox', in: Hein, E. / Niechoj, T. / Spahn, P. / Truger, A. (Hrsg.): *Finance-led Capitalism? Macroeconomic Effects of Changes in the Financial Sector*, Marburg: Metropolis.

Biewen, M. / Juhasz, A. (2012): Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 - 2005/06, *Review of Income and Wealth* 58, S. 622-647.

Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351-357.

Bundesministerium der Finanzen (2012): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 29. bis 31. Oktober 2012, Monatsbericht November.

Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?*, S. 15-38, Marburg.

Europäische Kommission (2010): European Economic Forecast, Spring 2010, in: *European Economy* 2/2010, Brüssel.

Europäische Kommission (2012): European Economic Forecast, Autumn 2012, in: *European Economy* 7/2012, Brüssel.

Europäische Kommission (2013): European Economic Forecast, Winter 2013, in: *European Economy* 1/2013, Brüssel.

Europäischer Rat (2012): Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Brussels, 2 March 2012. http://www.consilium.europa.eu/media/1478399/07_-_tscg.en12.pdf.

Fitoussi, J. / Stiglitz, J. (2009): The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, OFCE Document de travail Nr. 2009-17, Juli.

Horn, G. (2011): Des Reichtums fette Beute. Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert. Campus Verlag, Frankfurt/Main.

Horn, G. / Niechoj, T. / Proaño, C. / Truger, A. / Vesper, D. / Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? *IMK Report* Nr. 29.

Horn, G. / Lindner, F. / Niechoj, T. / Sturn, S. / Tober, S. / Truger, A. / Will, H. (2011): Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. Der Euroraum in Trümmern?, *IMK Report* Nr. 59.

IMK / OFCE / WIFO (2013): Die Krise schwelt weiter. Gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums, *IMK Report* Nr. 80.

OECD (2008): Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.

OECD (2011): Divided We Stand, Why Inequality Keeps Rising, Paris.

Piketty, T. / Saez, E. (2003): Income inequality in the United States, 1913-1998, *The Quarterly Journal of Economics*, 114, S. 1-39.

Piketty, T. / Saez, E. (2006), The Evolution of top incomes: A historical and international perspective, *American Economic Review* 96(2), S. 200-205.

Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2012): *IMK Steuerschätzung 2012-2016. Kein Platz für Steuergeschenke*, *IMK Report* Nr. 76.

Sapir, J. (2009): From financial crisis to turning point. How the US 'subprime crisis' turned into a world-wide one and will change the global economy, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2009, S. 27-44.

SPD (2013): Deutschland besser und gerechter regieren: Für ein soziales Gleichgewicht in unserem Land, SPD-Regierungsprogramm 2013.

Statistisches Bundesamt (2008): Verdienste und Arbeitskosten. Verdienststrukturerhebung 2006. Verteilung der Verdienste, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009): Verdienste und Arbeitskosten. Verdienststrukturerhebung 2006. Verdienste nach Berufen, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen und Steuern, Jährliche Einkommensteuerstatistik, Sonderthema: Werbungskosten, Fachserie 14 Reihe 7.1.1., Wiesbaden.

Truger, A. (1999): Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: WSI Mitteilungen 12/1999, S. 851-861.

Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E. / Heise, A. / Truger, A. (Hrsg.) Finanzpolitik in der Kontroverse, S. 169-208, Marburg.

Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.

Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 1/2010, S. 11-24.

Truger, A. (2013): Steuerpolitik im Dienste der Umverteilung: Eine makroökonomische Perspektive, in: Vierteljahrshefte für Wirtschaftsforschung 1/2013, im Erscheinen.

Truger, A. / Eicker-Wolf, K. / Blumtritt, M. (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 7/2007.

Truger, A. / Teichmann, D. (2010): IMK-Steuerschätzung 2010-2014. Kein Spielraum für Steuersenkungen, IMK Report Nr. 49.

Truger, A. / Teichmann, D. (2011): Zur Reform des Einkommensteuertarifs. Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin / Düsseldorf.

Truger, A. / Teichmann, D. / Will, H. (2011): IMK-Steuerschätzung 2011-2015, Kräftige Mehreinnahmen: kein Grund für finanzpolitischen Übermut, IMK Report Nr. 62.

Truger, A. / van Treeck, T. (2009): Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Kein spürbarer Wachstumsimpuls zu erwarten, IMK Policy Brief, November.

Truger, A. / Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: Hetschko, C. / Pinkl, J. / Pünder, H. / Thye, M. (2012): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, Hamburg, Bucerius Law School Press, S. 75-100.

Truger, A. / Will, H. (2013): The German ‘debt brake’ – a shining example for European fiscal policy?, in: Revue de l’OFCE / Debates and Policies, 127, The euro area in crisis, S. 155-188.

UNCTAD (2009): The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies, New York und Genf.

Van Treeck, T. / Hein, E. / Dühaupt, P. (2007): Finanzsystem und wirtschaftliche Entwicklung: neuere Tendenzen in den USA und in Deutschland, IMK Studies 5/2007.

Wade, R. (2009): From global imbalances to global reorganisations, Cambridge Journal of Economics, Vol. 33, S. 539-562.

Wilkinson, R. / Pickett, K. (2010): The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone, Penguin Books, London u.a.

Abgeschlossen am 24. April 2013

Impressum

Herausgeber:

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung,
Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf
Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266
IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Andrew Watt

Pressekontakt: Rainer Jung, 0211 7778-150

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.