IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

April 2014 93

Report

Auf einen Blick

- Der Aufschwung in Deutschland lässt auch die Steuereinnahmen deutlich steigen. Für dieses Jahr erwartet das IMK eine Zunahme um 3,6 % auf 642,3 Mrd. Euro und 2015 sogar um 4,8 % auf 672,9 Mrd. Euro. Im Jahr 2018 ist mit einem Steueraufkommen von 746,1 Mrd. Euro zu rechnen – 14,6 Mrd. Euro mehr, als der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im November 2013 prognostizierte.
- Die Mehreinnahmen sind konjunkturbedingt und sollten daher nicht für strukturelle Steuersenkungen verwendet werden. Die Steuerbelastung ist im historischen Vergleich nicht übermäßig hoch. Auch die Belastungen durch die sogenannte „kalte Progression“ rechtfertigen keine generellen Steuersenkungen: Sie wurden für die meisten Einkommen und Gruppen von Steuerzahlern durch die Steuersenkungen seit 1991 bereits mehr als ausgeglichen.
- Vielmehr sollten Spielräume bei der Schuldenbremse zur Stärkung der öffentlichen Investitionen genutzt werden, die unter der ausgabenseitigen Konsolidierungspolitik stark gelitten haben.
- Unter Verteilungsaspekten wünschenswerte Entlastungen für untere und mittlere Einkommen sollten durch eine stärkere Belastung hoher Einkommen gegenfinanziert werden.

IMK-Steuerschätzung 2014-2018

Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen

Katja Rietzler[1], Dieter Teichmann[2], Achim Truger[3]

Videostatement:
Katja Rietzler zur IMK-Steuerschätzung 2014 - 2018
http://bit.ly/1icKhIc

Inhaltsverzeichnis

Zur Entwicklung der Steuereinnahmen 2
Mäßiger Anstieg im Jahr 2013 2
Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen günstig 5
Deutliche konjunkturbedingte Mehreinnahmen bis 2018 6
Weiterhin kein Spielraum für Steuersenkungen 8
Steuer- und Abgabenbelastung keineswegs rekordverdächtig hoch 10
Ausgabenseitige Konsolidierungsleistung zur Kenntnis nehmen 12
„Kalte Progression“: Nüchterne Analyse geboten 14
Investitionsstau: Ausgabenbedarfe nach wie vor hoch 18
Steuer- und finanzpolitische Schlussfolgerungen 19
Literatur 21

[1] IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
[2] Volkswirt und Steuerexperte, Berlin.
[3] Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin.

Zur Entwicklung der Steuereinnahmen

Mäßiger Anstieg im Jahr 2013

Die gesamten Steuereinnahmen expandierten im vergangenen Jahr mit 3,3 % deutlich langsamer als noch im Jahr 2012 (4,7 %). Dies lag nicht zuletzt an der noch recht schwachen konjunkturellen Entwicklung. Mit 619,7 Mrd. Euro lagen die Steuereinnahmen geringfügig unter der Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom November 2013, der mit 620,5 Mrd. Euro gerechnet hatte (Tabellen 1a und b, BMF 2013b).

Dabei stiegen die gemeinschaftlichen Steuern mit 3,9 % etwas rascher als die Steuereinnahmen insgesamt; ihr Anteil am Gesamtaufkommen betrug 71,4 % und hat sich im Vergleich zum Vorjahr weiter erhöht. Trotz flauer Konjunktur und der Mindereinnahmen aus der ersten Stufe des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, die 2013 wirksam geworden und mit Kosten von 0,7 Mrd. € verbunden ist, ergab sich aufgrund der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt sowie steigender Löhne beim Kassenaufkommen aus der Lohnsteuer dennoch ein kräftiger Zuwachs. Dabei fiel der Bruttozuwachs – vor Abzug des Kindergeldes und der Atersvorsorgezulage – mit knapp 5 % deutlich niedriger aus. Da die Abzüge durch die Altersvorsorgezulage den Effekt sinkender Kindergeldzahlungen überkompensiert haben, ergab sich in der Kasse eine Zunahme um 6,1 %. Eine Rolle dürfte dabei auch gespielt haben, dass seit 2012 die Möglichkeit besteht, unter bestimmten Umständen Beiträge zur Altersvorsorge für Zeiträume in der Vergangenheit nachzuzahlen (BMF 2013a).

Bei den gemeinschaftlichen Steuern war die Entwicklung der gewinnabhängigen Abgaben 2013 uneinheitlich. Kräftig legten die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer zu; sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr brutto um 8,2 % und netto um 13,5 %. Ursächlich für die Diskrepanz zwischen Brutto- und Nettozuwachs war der deutliche Rückgang der Abzüge aus Investitionszulagen, Eigenheimzulage und Arbeitnehmererstattungen nach § 46 EStG. Insbesondere aufgrund des Wegfalls eines weiteren Förderjahrgangs bei der Eigenheimzulage ergab sich - bei nur mäßig steigenden Arbeitnehmererstattungen nach § 46 EStG (2,8 %) - ein Rückgang um 3,2 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Einnahmen der Körperschaftsteuer stiegen 2013 mit 15,2 % sehr kräftig. Während der Rückgang der aus dem Kassenaufkommen geleisteten Investitionszulagen um 21 % zum Anstieg des Aufkommens beitrug, schmälerten mehrere große Erstattungsfälle, die mit 2,5 Mrd. Euro zu Buche schlugen, die kassenmäßigen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer (BMF 2013a,b). Dabei war im vergangenen Jahr – nicht zuletzt infolge schwacher Konjunktur und insbesondere einer gedämpften Exportentwicklung – ein leichter Rückgang der Vorauszahlungen um rund 1 % zu verzeichnen. Für die folgenden Jahre bis 2017 ist zu beachten, dass das Aufkommen durch weitere Altkapitalerstattungen von jährlich gut 2 Mrd. Euro gemindert wird.

Nach einer deutlichen Zunahme im Jahr 2012 (10,6 %) verringerte sich das Aufkommen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag 2013 um 14 %. Hier wirkte sich unter anderem die Umsetzung des EuGH-Urteils zur Besteuerung von Streubesitzdividenden aus. Ein noch stärkerer Einbruch wurde dadurch verhindert, dass die Erstattungen des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) einen kräftigen Rückgang um fast 43 % verzeichneten. Bei der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge hingegen schlugen deutliche Aufkommensgewinne zu Buche. Nach einem Zuwachs von 2,7 % im Vorjahr stiegen die kassenmäßigen Einnahmen im Jahr 2013 um 5,2 %.

Die Steuern vom Umsatz tragen fast ein Drittel zu den gesamten Steuereinnahmen bei, haben sich aber im vergangenen Jahr nur sehr wenig erhöht. Während die Umsatzsteuer um 4,1 % zulegte, sanken die kassenmäßigen Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer auf Importe aus Nicht-EU-Ländern um 7 %, – nicht zuletzt infolge rückläufiger Energiepreise. Insgesamt stieg das Aufkommen der Steuern vom Umsatz damit nur etwas mehr als 1 %.

Bei den reinen Bundessteuern – zum überwiegenden Teil mengenorientierte Verbrauchsteuern – setzten sich die seit langem anhaltenden Sättigungstendenzen fort. Wie im Vorjahr legten sie insgesamt um 0,7 % zu und summierten sich auf 100,5 Mrd. Euro; sie machten damit nur noch 16,2 % der Steuereinnahmen aus. Das Aufkommen der Energiesteuer – mit Abstand die aufkommensstärkste Bundessteuer – stagnierte dabei mit einem Aufkommen von 39,4 Mrd. Euro annähernd (0,2 %). Maßgeblich hierfür war unter anderem eine schwache Entwicklung beim Kraftstoffverbrauch. Das Aufkommen der Tabaksteuer ist im Jahr 2013 nicht zuletzt infolge einer Steuererhöhung zum Jahresanfang und entsprechender Vorzieheffekte zum Jahresende 2012 um 2,3 % auf 13,8 Mrd. Euro gesunken. Bei der Versicherungsteuer kam es – ähnlich wie in den Vorjahren – erneut zu einer deutlichen Ausweitung des Aufkommens; es stieg um 3,7 % auf 11,6 Mrd. Euro. Während die Luftverkehrsabgabe um 3,2 % auf knapp eine Milliarde Euro stieg und sich das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer leicht erhöhte, zeigten die meisten übrigen Bundessteuern eine rückläufige Tendenz.

Das Aufkommen aus den reinen Ländersteuern nahm mit 10,7 % kräftiger zu als im Vorjahr (8,4 %).

TABELLE 1A

Steuereinnahmen in den Jahren 2011 bis 2018[1]

in Mrd. Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeinschaftliche Steuern	**403,6**	**426,2**	**442,8**	**461,2**	**487,8**	**510,3**	**530,3**	**553,1**
Lohnsteuer[2]	139,7	149,1	158,2	166,1	178,5	188,0	197,1	206,7
Veranlagte Einkommensteuer[2]	32,0	37,3	42,3	45,4	48,2	50,8	52,8	54,8
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag[3]	18,1	20,1	17,3	16,6	18,7	19,7	20,6	21,5
Abgeltungsteuer[4]	8,0	8,2	8,7	8,9	9,2	9,6	9,9	10,3
Körperschaftsteuer[3,7]	15,6	16,9	19,5	20,6	22,0	22,7	23,2	25,9
Steuern vom Umsatz[5]	190,0	194,6	196,8	203,6	211,2	219,5	226,6	233,8
Zölle	**4,6**	**4,5**	**4,2**	**4,3**	**4,4**	**4,4**	**4,5**	**4,5**
Bundessteuern	**99,1**	**99,8**	**100,5**	**101,4**	**102,3**	**102,9**	**102,3**	**102,9**
Energiesteuer	40,0	39,3	39,4	39,3	39,2	39,2	39,1	39,1
Stromsteuer	7,2	7,0	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2
Kernbrennstoffsteuer	0,9	1,6	1,3	1,3	1,2	1,1	0,0	0,0
Kraftfahrzeugsteuer	8,4	8,4	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Luftverkehrsabgabe	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tabaksteuer	14,4	14,1	13,8	13,7	13,6	13,5	13,4	13,4
Branntweinsteuer[6]	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
Versicherungsteuer	10,8	11,1	11,6	11,9	12,0	12,1	12,2	12,3
Solidaritätszuschlag	12,8	13,6	14,4	15,1	16,0	16,7	17,3	18,0
Sonstige	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Ländersteuern	**13,1**	**14,2**	**15,7**	**16,5**	**17,3**	**17,8**	**18,1**	**18,4**
Erbschaftsteuer	4,2	4,3	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9
Grunderwerbsteuer	6,4	7,4	8,4	9,3	9,9	10,4	10,6	10,8
Sonstige	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Gemeindesteuern	**53,0**	**55,4**	**56,5**	**58,8**	**61,1**	**63,1**	**65,1**	**67,1**
Gewerbesteuer	40,4	42,3	43,0	45,0	47,0	48,8	50,5	52,3
Grundsteuern	11,7	12,0	12,4	12,6	12,8	13,0	13,3	13,5
Sonstige	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	**573,4**	**600,0**	**619,7**	**642,3**	**672,9**	**698,4**	**720,3**	**746,1**
Bund	248,0	256,3	259,9	269,9	281,2	296,4	304,2	315,1
Länder	224,3	236,3	244,2	252,8	265,0	274,9	283,6	293,4
Gemeinden	76,6	81,1	84,5	88,3	92,8	96,5	100,2	104,2
EU	24,5	26,3	31,1	31,3	33,9	30,6	32,3	33,5

Abweichungen in den Summen durch Runden.

[1] 2014 - 2018: 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.
[7] Der starke Anstieg im Jahr 2018 resultiert aus dem Wegfall der Altkapitalerstattung, die das Aufkommen bis 2017 jährlich um 2,1 Mrd. Euro mindert.

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

Einen maßgeblichen Einfluss hatte dabei die ergiebigste Ländersteuer, die Grunderwerbsteuer, deren Aufkommen sich nach hohen Zuwächsen in den Vorjahren um 13,6 % auf 8,4 Mrd. Euro erhöhte. Dies ist auf deutliche Immobilienpreiserhöhungen und eine zunehmende Aktivität auf dem Immobilienmarkt zurückzuführen. Auch die Erhöhungen des Steuersatzes in Hessen und im Saarland haben zur Aufkommenssteigerung beigetragen. Das Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer stieg um 7,6 % auf 4,6 Mrd. Euro. Diese beiden Steuern generieren zusammen knapp 83 % des Aufkommens der reinen Ländersteuern. Von Bedeutung ist darüber hinaus noch die Rennwett- und Lotteriesteuer, die im vergangenen Jahr nach einer Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes um 14,2 % zulegte und ein Aufkommen von 1,6 Mrd. Euro erreichte.

TABELLE 1B

Steuereinnahmen in den Jahren 2012 bis 2018[1]

Veränderung gegenüber Vorjahr in %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeinschaftliche Steuern	**5,6**	**3,9**	**4,2**	**5,8**	**4,6**	**3,9**	**4,3**
Lohnsteuer[2]	6,7	6,1	5,0	7,5	5,3	4,9	4,9
Veranlagte Einkommensteuer[2]	16,5	13,5	7,5	6,1	5,3	4,0	3,7
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag[3]	10,6	-14,0	-3,7	12,2	5,7	4,5	4,5
Abgeltungsteuer[4]	2,7	5,2	3,0	3,3	3,8	3,8	3,9
Körperschaftsteuer[3,7]	8,3	15,2	5,4	7,0	3,1	2,3	11,6
Steuern vom Umsatz[5]	2,4	1,1	3,4	3,7	3,9	3,2	3,2
Zölle	**-2,4**	**-5,2**	**0,4**	**2,4**	**1,1**	**1,1**	**1,1**
Bundessteuern	**0,7**	**0,7**	**0,9**	**0,9**	**0,5**	**-0,5**	**0,6**
Energiesteuer	-1,8	0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1
Stromsteuer	-3,8	0,5	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0
Kernbrennstoffsteuer	-	-18,5	1,2	-7,7	-8,3	-	-
Kraftfahrzeugsteuer	0,2	0,6	0,2	0,2	0,0	-0,1	-0,2
Luftverkehrsabgabe	-	3,2	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Tabaksteuer	-1,9	-2,3	-0,9	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Branntweinsteuer[6]	-1,3	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Versicherungsteuer	3,6	3,7	3,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Solidaritätszuschlag	6,6	5,5	4,8	6,2	4,3	3,9	3,8
Sonstige	1,3	-3,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ländersteuern	**8,4**	**10,7**	**5,2**	**4,7**	**2,9**	**1,7**	**1,6**
Erbschaftsteuer	1,4	7,6	-1,2	2,3	1,6	1,6	1,6
Grunderwerbsteuer	16,1	13,6	10,3	7,2	4,2	2,1	2,0
Sonstige	1,0	7,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Gemeindesteuern	**4,6**	**2,1**	**4,1**	**3,8**	**3,3**	**3,2**	**3,2**
Gewerbesteuer	4,8	1,6	4,7	4,4	3,7	3,6	3,6
Grundsteuern	2,9	3,0	1,9	1,8	1,6	1,6	1,6
Sonstige	17,0	10,4	5,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	**4,7**	**3,3**	**3,6**	**4,8**	**3,8**	**3,1**	**3,6**
Bund	3,4	1,4	3,8	4,2	5,4	2,6	3,6
Länder	5,4	3,3	3,5	4,8	3,7	3,2	3,5
Gemeinden	5,8	4,3	4,5	5,0	4,1	3,8	4,0
EU	7,6	18,2	0,5	8,6	-10,0	5,8	3,4

[1] 2014 - 2018: 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.
[7] Der starke Anstieg im Jahr 2018 resultiert aus dem Wegfall der Altkapitalerstattung, die das Aufkommen bis 2017 jährlich um 2,1 Mrd. Euro mindert.

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

Im Vergleich zu den Vorjahren ist das Aufkommen aus den Gemeindesteuern mit 2,1 % deutlich langsamer gestiegen. Bei der Gewerbesteuer, der wichtigsten kommunalen Steuer wurde nur noch ein schwacher Zuwachs des Aufkommens auf 43,0 Mrd. Euro (1,6 %) verzeichnet – nach noch 4,8 % im Vorjahr. Das Aufkommen aus der Grundsteuer (A und B) erhöhte sich um 3,0 % auf 12,4 Mrd. Euro. Mit gut 1,1 Mrd. Euro trugen die übrigen Gemeindesteuern, zu denen u.a. die Hundesteuer, Vergnügungssteuer oder die Zweitwohnsitzsteuer gehören, nur wenig zum Aufkommen bei.

Von den gesamten Steuereinnahmen in Höhe von 619,7 Milliarden Euro im Jahr entfiel mit 259,9 Mrd. Euro der größte Teil der Steuereinnahmen auf den Bund (41,9 %). Die Länder verbuchten 244,2 Mrd. Euro (39,4 % des gesamten Steueraufkommens), die Gemeinden 84,5 Mrd. Euro (13,6 %) und die EU 31,1 Mrd. Euro (5 %).

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen günstig

Die Steuerschätzung basiert auf der aktuellen Frühjahrsprognose des IMK (Horn et al. 2014), die für die IMK-Steuerprognose um einen mittelfristigen Ausblick ergänzt wurde. Der Euroraum hat die Rezession im vergangen Jahr überwunden und ist nunmehr auf Erholungskurs, während gleichzeitig auch die Weltwirtschaft an Fahrt gewinnt. In diesem Umfeld kann sich in Deutschland ein Aufschwung entfalten. Bereits im weiteren Verlauf dieses Jahres wird sich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts hierzulande etwas beschleunigen. Kräftige Wachstumsraten sind hauptsächlich für das kommende Jahr zu erwarten. Die Konjunktur wird dabei vor allem von der Binnennachfrage getragen, während für den Außenhandel ein negativer Wachstumsbeitrag erwartet wird. Dabei dürfte das nominale Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 3,1 % und im kommenden Jahr um 4,2 % zunehmen. Im Jahr 2016 ist mit einem verlangsamten Wachstumstempo auf 3,5 % zu rechnen; für den weiteren Steuerschätzzeitraum werden jährliche nominale Wachstumsraten von jeweils 3,0 % angenommen.

Der Prognosezeitraum ist durch ein anhaltendes Beschäftigungswachstum und deutliche Lohnzuwächse gekennzeichnet. Das IMK erwartet per saldo keine Beschäftigungseffekte aus der Einführung des Mindestlohns. Damit ergibt sich für die Bruttolohn- und –gehaltsumme im Inland (BLG) ein Anstieg von 3,5 % in diesem und 4,3 % im kommenden Jahr. Ohne Berücksichtigung der geringfügig Beschäftigten, die im kommenden Jahr stark von der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns profitieren werden, dürfte sich die BLG in dieser Abgrenzung in diesem Jahr etwas stärker und im kommenden Jahr etwas weniger stark als die BLG im Inland entwickeln. Für 2016 wird eine Zunahme der gesamten BLG um 3,0 % unterstellt, der sich im weiteren Projektionszeitraum geringfügig auf 2,8 % verlangsamen dürfte. Auch die Gewinn- und Vermögenseinkommen werden in den kommenden beiden Jahren deutlich stärker expandieren (5,9 % und 6,5 %) als im vergangenen Jahr (3,9 %).

Die kräftige binnenwirtschaftlich getragene Expansion schlägt sich auch in der modifizierten inländischen Verwendung nieder. Sie spiegelt den Teil der Verwendung wider, der der Umsatzsteuer unterliegt. Hier zeigt sich ein ähnlicher Verlauf wie bei der Vorausschätzung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Abweichungen ergeben sich aus der Entwicklung der Komponenten des privaten und staatlichen Verbrauchs, die nicht der Umsatzsteuer unterliegen, z.B. Mieten oder Arbeitnehmerentgelte beim Staat. Die modifizierte Verwendung wird im Jahr 2014 um 2,8 % expandieren und im weiteren Verlauf dann noch deutlich stärker zunehmen – nicht zuletzt wegen der Beschleunigung beim privaten Verbrauch.

Das IMK erwartet damit für den gesamten Prognosezeitraum eine deutlich positivere konjunkturelle Entwicklung, als der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ noch im November 2013 unterstellt hat; und auch der Verlauf unterscheidet sich über den Prognosezeitraum hinweg erheblich. Während die vom IMK erwartete Zuwachsrate des BIP 2014 noch unter der des Arbeitskreises liegt, werden für 2015 und 2016 deutlich höhere Wachstumsraten erwartet. Am Ende des Prognosezeitraums dürften die Zuwachsraten dann wieder in etwa dem Trend beider Prognosen entsprechen (Tabelle 2). Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung (BMWi und BMF 2014), auf der die nächste Steuerschätzung im Mai vermutlich aufbaut, ist der IMK-Pro-

TABELLE 2

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten (Veränderungen gegenüber Vorjahr)

Vorgaben für den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ November 2013 und IMK April 2014[1] im Vergleich

	2014		2015		2016		2017		2018	
	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014
BIP nominal	3,3	3,1	3,0	4,2	3,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Bruttolohn- und -gehaltssumme	3,2	3,5	2,8	4,3	2,8	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	5,0	5,9	3,6	6,5	3,6	4,5	3,6	4,3	3,6	4,0
Modifizierte letzte inländische Verwendung	3,6	2,8	2,9	3,8	2,9	3,8	2,9	3,2	2,9	3,1

[1] Auf der Basis der Prognose des IMK vom April 2014.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IMK.

IMK

gnose im Verlauf ähnlicher. Allerdings unterscheiden sich die Wachstumsraten des nominalen BIP deutlich. Für 2014 unterstellt die Bundesregierung ein etwas stärkeres Wachstum (3,5 %), während die Wachstumsrate für das kommende Jahr mit 3,8 % hinter der in der IMK-Prognose unterstellten Rate zurückbleibt. Auch nach 2015 geht das IMK noch von einem geringfügig höheren Zuwachs aus. Bei der Beschäftigung unterstellt die Bundesregierung über den ganzen Prognosezeitraum hinweg – und insbesondere ab 2015 – eine deutlich langsamere Entwicklung als in der IMK-Prognose angenommen. Die Lohnentwicklung dürfte dabei annähernd vergleichbar sein. Das IMK berücksichtigt in seiner aktuellen Steuerschätzung dieselben Steuerrechtsänderungen wie der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" im November 2013; seither sind keine nennenswerten Steuerrechtsänderungen mehr verabschiedet worden.

Deutliche konjunkturbedingte Mehreinnahmen bis 2018

Im ersten Quartal 2014 ist das Aufkommen ohne die reinen Gemeindesteuern um 3,7 % gegenüber dem Vorjahresquartal gestiegen. Während bei den Bundessteuern rückläufige Einnahmen verbucht wurden (-0,4 %), expandierten die gemeinschaftlichen Steuern mit 4,1 %, wobei die Lohnsteuer mit 7,0 % kräftig zulegte. Die Ländersteuern nahmen mit 15,2 % besonders stark zu (BMF 2014).

Im Prognosezeitraum wird die gute Konjunktur zu spürbar höheren Steuereinnahmen in den öffentlichen Kassen führen. Dabei ist vor allem bei den gemeinschaftlichen Steuern mit kräftigen Mehreinnahmen zu rechnen.

Besonders dynamisch entwickelt sich das Aufkommen aus der Lohnsteuer, das für den Prognosezeitraum mit Hilfe des IMK-Lohnsteuermodells[4] ermittelt wurde. Hier wirken sich die anhaltend gute Beschäftigungsentwicklung und deutliche Lohn- und Gehaltserhöhungen aus. Für 2014 ist eine Zunahme des Aufkommens aus der Lohnsteuer um 5 % zu erwarten, wobei der Zuwachs durch die Anhebung des Grundfreibetrags von 8 130 Euro auf 8 354 Euro gebremst wird. Im kommenden Jahr dürfte das Lohnsteueraufkommen dann mit 7,5 % beschleunigt zulegen. Gegen Ende des Prognosezeitraums werden die kassenmäßigen Einnahmen aus der Lohnsteuer die Marke von 200 Mrd. Euro deutlich überschreiten.

Bei den gewinnabhängigen Steuern sind infolge kräftig steigender Einkommen aus Unternehmensgewinnen und Vermögen in den kommenden Jahren deutliche Mehreinnahmen zu erwarten. Das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer wird in diesem und im nächsten Jahr mit 7,5 % und 6,1 % sehr kräftig expandieren. Im weiteren Prognosezeitraum dürften die Zuwachsraten dann etwas niedriger ausfallen. Bis 2018 erhöht sich das Aufkommen nach der IMK-Steuerschätzung auf 54,8 Mrd. Euro.

Auch bei der Körperschaftsteuer wird die gute Gewinnentwicklung im Prognosezeitraum ebenfalls zu einer kräftigen Aufkommenssteigerung führen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Auszahlung eines aus der Zeit vor 2001 resultierenden Körperschaftsteuerguthabens bis einschließlich 2017 jährliche Mindereinnahmen im Umfang von gut 2 Mrd. Euro entstehen. Da dieser Effekt im Jahr 2018 wegfällt, steigt das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer dann mit 11,6 % besonders stark.

Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sind in diesem Jahr noch einmal geringere Einnahmen zu erwarten (-3,7 %). Ursächlich dafür ist die Erwartung, dass auch in diesem Jahr die Ausschüttungen der Unternehmen nochmals geringer ausfallen dürften. Die Erstattungen des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt), die das Kassenaufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag schmälern, werden sich 2014 leicht erhöhen. Demgegenüber fallen die Mindereinnahmen, die sich aus dem EuGH –Urteil über die Streubesitzdividende ergeben, in diesem Jahr um mehr als 500 Mill. Euro geringer aus. Dieser positive Kasseneffekt reicht indes nicht aus, um die negative Tendenz im Bruttoaufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag 2014 zu kompensieren; es verbleibt ein Minus von 3,7 % im kassenmäßigen Aufkommen. Für den weiteren Prognosezeitraum ist unterstellt, dass die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im Tempo der hier unterstellten Expansion der Unternehmensgewinne zunehmen dürften; im Jahr 2018 könnte das Aufkommen 21,5 Mrd. Euro erreichen.

Die Einnahmen aus der Abgeltungssteuer dürften in diesem und im kommenden Jahr um 3,0 % bzw. 3,3 % zunehmen. Für die zweite Hälfte des Prognosezeitraums ist angenommen worden, dass

[4] Das IMK-Lohnsteuermodell basiert auf einer Sonderauswertung der Lohnsteuerstatistik von 2007, die das Statistische Bundesamt für das IMK durchgeführt hat. Diese detaillierten Ergebnisse nach verschiedenen Steuermerkmalen und Einkommensklassen wurden mit der Entwicklung der BLG bis 2018 fortgeschrieben. Aus der Anwendung des jeweils gültigen Steuertarifs und der pauschalierten Abzüge auf die jeweiligen Durchschnittseinkommen wird die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer je Arbeitnehmer (ohne geringfügig Beschäftigte) mit Hilfe des Modells ermittelt. Die Elastizität ist die Basis für die Ableitung der Lohnsteuer aus den prognostizierten Beschäftigungsdaten der VGR (Bruttolohn je Beschäftigten und Zunahme der Zahl der Beschäftigten).

TABELLE 3

Vergleich der IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des Arbeitskreises “Steuerschätzungen“ November 2013

	2014		2015		2016		2017		2018	
	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014	AK Nov 2013	IMK 2014
Bund	**269,0**	**269,9**	**277,5**	**281,2**	**291,5**	**296,4**	**298,7**	**304,2**	**309,2**	**315,1**
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,4	3,7	3,2	4,2	5,0	5,4	2,5	2,6	3,5	3,6
Länder	**251,9**	**252,8**	**260,8**	**265,0**	**269,5**	**274,9**	**277,6**	**283,6**	**287,2**	**293,4**
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,1	3,3	3,5	4,8	3,3	3,7	3,0	3,2	3,4	3,5
Gemeinden	**88,2**	**88,3**	**91,5**	**92,8**	**94,7**	**96,5**	**98,0**	**100,2**	**101,6**	**104,2**
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,7	4,4	3,7	5,0	3,5	4,1	3,5	3,8	3,7	4,0
EU	**31,3**	**31,3**	**34,0**	**33,9**	**30,6**	**30,6**	**32,4**	**32,3**	**33,5**	**33,5**
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	0,6	0,5	8,6	8,6	-10,0	-10,0	5,9	5,8	3,4	3,4
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	**640,3**	**642,3**	**663,8**	**672,9**	**686,3**	**698,4**	**706,8**	**720,3**	**731,5**	**746,1**
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,2	3,5	3,7	4,8	3,4	3,8	3,0	3,1	3,5	3,6
nachrichtlich:										
volkswirtschaftliche Steuerquote	22,7	22,8	22,8	22,9	22,9	22,9	22,9	23,0	23,0	23,1
Ergebnis AK Mai 2013 bzw. IMK 2013 insgesamt	638,5	636,2	661,9	657,8	683,7	678,9	704,5	698,8	-	-

Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.

sich der Anstieg leicht beschleunigen wird, wenn – wie unterstellt – das Zinsniveau längerfristig wieder etwas höher ausfällt. Insgesamt dürfte das Aufkommen somit von 8,7 Mrd. Euro 2013 auf 10,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 steigen.

Bei den Steuern vom Umsatz zeichnet sich ab, dass aufgrund des binnenwirtschaftlich getriebenen Aufschwungs die Einnahmen wieder deutlich stärker steigen als in den vergangenen Jahren. In diesem Jahr dürften sie um 3,4 % auf 203,6 Mrd. Euro zunehmen, gegen Ende des Prognosezeitraums ist mit einem Aufkommen von 233,8 Mrd. Euro zu rechnen.

Bei den Bundessteuern wird sich im Laufe des Prognosezeitraums der seit Jahren anhaltende Sättigungstrend fortsetzen; im Jahr 2018 dürfte es nur zu Mehreinnahmen von lediglich 2,4 Mrd. Euro gegenüber 2013 kommen. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 0,5 % im Prognosezeitraum. Die meisten Bundessteuern weisen eine abnehmende Tendenz auf. Positiv entwickeln sich nur wenige Steuern. Neben der stetigen Zunahme bei der Versicherungsteuer wirkt sich hier primär der kräftige Anstieg beim Solidaritätszuschlag aus, der auf alle gemeinschaftlichen Steuern mit Ausnahme der Steuern vom Umsatz erhoben wird.

Die Ländersteuern dürften in den kommenden Jahren wieder deutlich langsamer zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass die hohen Erbschaftsteuereinnahmen des vergangenen Jahres sich nicht fortsetzen werden und auch bei der Grunderwerbsteuer mittelfristig mit einem Ende der dynamischen Expansionsraten aus der Vergangenheit zu rechnen ist. Nach einem Anstieg von gut 10 % in diesem Jahr, nicht zuletzt Folge von Steuersatzerhöhungen in vier Bundesländern und einer weiterhin dynamischen Entwicklung am Immobilienmarkt, dürfte sich die Dynamik bei der Grunderwerbsteuer im weiteren Verlauf des Prognosezeitraums wieder normalisieren. Bei den übrigen Ländersteuern sind nur geringe Mehreinnahmen zu erwarten.

Die Entwicklung bei den Gemeindesteuern wird vor allem durch die stark konjunkturreagible Gewerbesteuer geprägt. Hier kommt es im Prognosezeitraum aufgrund der unterstellten Gewinnentwicklung der Unternehmen insbesondere in diesem und im nächsten Jahr zu einem kräftigen Anstieg (4,7 bzw. 4,4 %); in den verbleibenden Jahren des Prognosezeitraums sind es etwa jeweils gut 3 ½ %. Auch das Aufkommen der Grundsteuer wird im Prognosezeitraum mit Raten zwischen 1,5 und 2 % weiter zulegen. Die übrigen Gemeindesteuern dürften weiterhin deutlich steigen; in diesem Jahr mit etwa 5 % und im Durchschnitt der Folgejahre mit 3 %.

Insgesamt ergibt sich aus der IMK-Schätzung, dass die kassenmäßigen Steuereinnahmen von 642,3 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 746,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 expandieren dürften; dies entspricht im Durchschnitt einem jährlichen Zuwachs von 3,8 %. Dabei entfallen im Jahr 2018 315,1 Mrd. Euro auf den Bund, 293,4 Mrd. Euro auf die Länder, 104,2 Mrd. Euro auf die Gemeinden und 33,5 Mrd. Euro auf die EU. Der Anteil des Bundes steigt dabei von 41,9 % im Jahr 2013 auf 42,2 %, während der Anteil der Länder auf 39,4 % zurückgeht. Dank überdurchschnittlicher Zuwächse bei den Steuereinnahmen, insbesondere aus der Gewerbesteuer, erhöht sich der Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen gegenüber 2013 um 0,4 Prozentpunkte auf 14,0 %. Der EU-Anteil vermindert sich hingegen um 0,5 Prozentpunkte. Die volkswirtschaftliche Steuerquote steigt dabei leicht an. Sie erhöht sich von 22,6 % im Jahr 2013 auf 23,1 % im Jahr 2018.

Gegenüber der Steuerschätzung vom April 2013 (Rietzler et al. 2013) haben sich die Aussichten damit insgesamt deutlich verbessert. Vergleicht man die hier vorgelegte IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom November 2013, so ergibt sich folgendes Bild: Da sich die gesamtwirtschaftlichen Annahmen des IMK für das Jahr 2014 nicht wesentlich von denen des Arbeitskreises im November 2013 unterscheiden, halten sich die Mehreinnahmen im ersten Prognosejahr mit 2 Mrd. Euro gegenüber der November-Schätzung des Arbeitskreises noch in Grenzen. In den folgenden Prognosejahren werden die stärkeren Unterschiede in den Annahmen der beiden Institutionen indes auch im Steueraufkommen deutlich sichtbar: Für das Jahr 2015 erwartet das IMK Steuereinnahmen, die um gut 9 Mrd. Euro höher liegen als vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen" im November 2013 angenommen worden war. Die Mehreinnahmen steigen in den restlichen Prognosejahren kontinuierlich an und erreichen im Endjahr 2018 14,6 Mrd. Euro (Tabelle 3).

Weiterhin kein Spielraum für Steuersenkungen

Das Ergebnis der IMK-Steuerschätzung 2014-2018 bedeutet eine gute Nachricht für die deutsche Finanzpolitik: Sollte die Konjunktur sich wie angenommen entwickeln, dann könnten die Gebietskörperschaften schon vom nächsten Jahr an mit spürbaren Mehreinnahmen gegenüber der letzten offiziellen Steuerschätzung rechnen. In diesem Fall hätte die zurückliegende zweijährige konjunkturelle Schwächephase keine Spuren auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte hinterlassen, sondern lediglich eine zweijährige Pause in der Kette von Aufwärtsrevisionen bei den Steuerschätzungen erzwungen: Von der Frühjahrsschätzung 2012 des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" bis zur Herbstschätzung 2013 sind im Grunde genommen nur marginale Schätzkorrekturen vorgenommen worden (Abbildung 1).

Nach einer wohl auch darauf zurückzuführenden Mäßigung der für Deutschland sonst üblichen Forderungen nach Steuersenkungen (Truger 2009 und 2010), werden die absehbaren Mehreinnahmen die Debatte wohl erneut aufflammen lassen. So titelte das Handelsblatt in seiner Osterausgabe am 17.04. bereits „Das große Versäumnis" und bezog sich damit auf die angebliche Passivität des Bundesfinanzministers in Sachen Steuerpolitik. Schrinner (2014a, S.8) schrieb in derselben Ausgabe zum Thema einen Aufsatz mit dem Titel „Der gefräßige Steuerstaat".

Wie schon in der Phase seit 2010, in der es zu einer unerwartet kräftigen Erholung der Konjunktur und damit auch der öffentlichen Finanzen kam (Truger und Teichmann 2010; Truger et al. 2011; Rietzler et al. 2012; Rietzler et al. 2013), hält das IMK auch in der jetzigen Phase Steuersenkungen, die nicht gegenfinanziert sind, für falsch. Die Forderungen nach solchen Steuersenkungen beruhen nach Ansicht des IMK

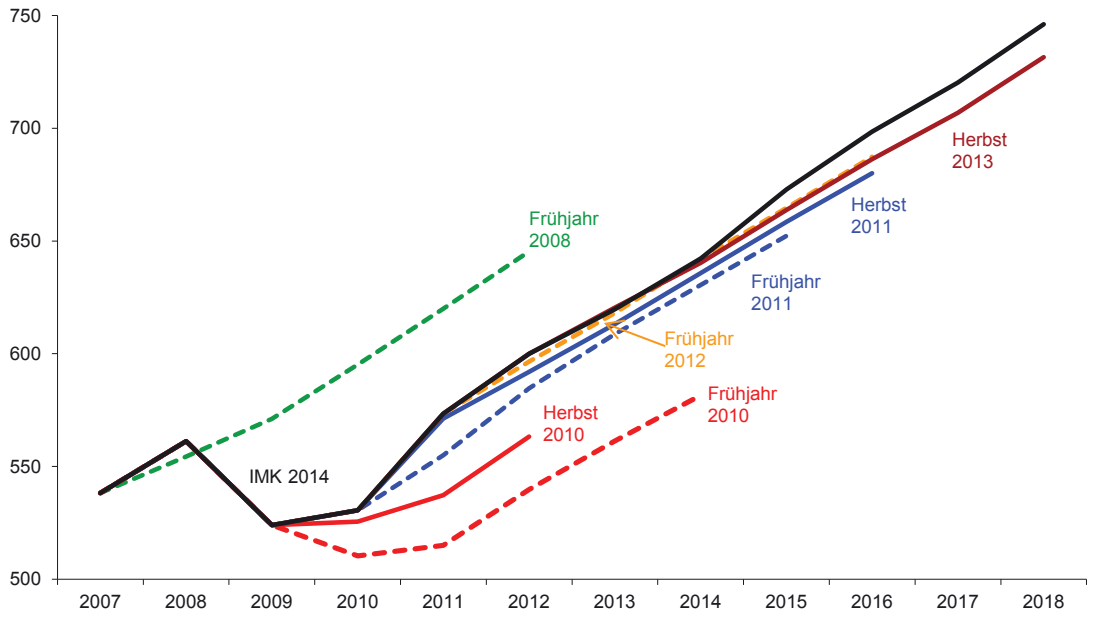
- auf einer Verkennung der systemimmanenten Dynamik der Steuereinnahmen und einem falschen Verständnis der Bedeutung konjunkturell er Mehreinnahmen unter der Schuldenbremse,
- auf einer Überschätzung der bestehenden Steuer- und Abgabenbelastung,
- auf einer Missachtung der in Deutschland bereits seit längerer Zeit sehr restriktiven Ausgabenpolitik, die im Gegensatz zur Steuerpolitik wesentlich für die Haushaltskonsolidierung verantwortlich ist,
- auf einer Überschätzung der Belastungen durch die sogenannte kalte Progression in der Vergangenheit,
- auf einer Unterschätzung der bestehenden Ausgabenbedarfe bei den Gebietskörperschaften – insbesondere im Bereich der öffentlichen Investitionen.

Im Folgenden wird ausführlicher auf diese Punkte eingegangen. In weiten Teilen handelt es sich dabei zugleich um eine Kritik an der Argumentation der Mehrheit des Sachverständigenrates im letzten Jahresgutachten (SVR 2013), die an vielen Stellen einseitige und irreführende Darstellungen verwendete und zu entsprechend unausgewogenen steuer- und finanzpolitischen Schlussfolgerungen gelangte.

ABBILDUNG 1

Kassenmäßiges Steueraufkommen 2007 bis 2018:

Vergleich alternativer Steuerschätzungen
in Mrd. Euro



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IMK.

IMK

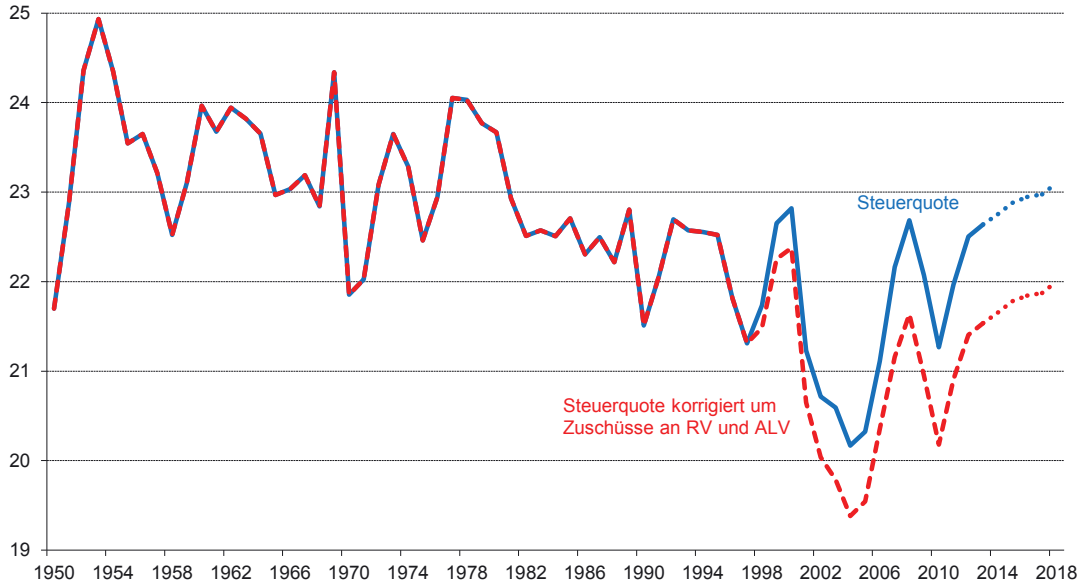
Schuldenbremse: Konjunkturelle Mehreinnahmen nicht für strukturelle Steuerentlastungen verwenden

Die deutsche Finanzpolitik wäre im Zusammenhang mit der Schuldenbremse gut beraten, finanzielle Risiken, die aus Steuersenkungen resultieren, zu vermeiden. Zwar mag es im Moment so aussehen, als könnten die Vorgaben der Schuldenbremse mit Leichtigkeit erfüllt werden: In der Finanzplanung des Bundes wird bei dem von ihm errechneten strukturellen Defizit ein großer „Sicherheitsabstand" ausgewiesen, und der Regierungsentwurf für den Haushalt 2014 plant einen strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalt, obwohl eigentlich erst für 2016 die vorgesehene strukturelle Defizitgrenze von 0,35 % des BIP bindend wäre. Neben den tatsächlichen Konsolidierungsmaßnahmen aus dem sogenannten Zukunftspaket (IMK-Arbeitskreis Konjunktur 2010, S. 21-24) beruht jedoch ein nicht unerheblicher Teil dieses „Erfolges" auf technischen Manipulationen im Rahmen des komplexen Berechnungsverfahrens für die Schuldenbremse sowie der endogenen Anpassung des geschätzten Produktionspotenzials aufgrund der unerwartet rasanten konjunkturellen Erholung nach dem Einbruch im Jahr 2009 (Truger und Will 2012).

Das IMK hat in der Debatte um die Schuldenbremse stets 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). Aufgrund des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens 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, so dass im Abschwung die strukturellen Defizite zu hoch ausgewiesen werden. Im Rahmen der IMK-Steuerschätzung vom Mai 2011 wurde gezeigt, wie dieser Effekt selbst 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). Dasselbe gilt auch für den auf europäischer Ebene relevanten gesamtstaatlichen strukturellen Budgetsaldo. Es lässt sich zeigen, dass ein erheblicher Teil der von der EU-Kommission ermittelten „strukturellen" Konsolidierungserfolge der deutschen Finanzpolitik seit dem Frühjahr 2010 letztlich konjunkturbedingt sind, weil es erstens zu einer deutlichen Aufwärtsrevision des Produktionspotenzials

ABBILDUNG 2

Kassenmäßige Steuereinnahmen in Relation zum BIP (Steuerquote) 1950 bis 2018



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IMK, ab 2014: IMK-Steuerschätzung.

gekommen, und zweitens die Budgetsensitivität des deutschen Steuersystems massiv unterschätzt worden ist (Truger 2014).

Daher kann trotz des scheinbar großen Sicherheitsabstandes zur Vorgabe der Schuldenbremse beim Bund und bei den auf den ersten Blick beeindruckenden „strukturellen" gesamtstaatlichen Konsolidierungserfolgen, keine Entwarnung gegeben werden. Sollte die deutsche Wirtschaft zum Beispiel im Zuge einer erneuten Zuspitzung der Krise im Euroraum in eine schwere Rezession oder eine längere Stagnationsphase geraten, würde derselbe technische Mechanismus der Konjunkturbereinigung in umgekehrter Richtung aktiviert. Dann könnte es sehr schnell zu konjunkturbedingt steigenden „strukturellen" Budgetdefiziten und damit entsprechenden Konsolidierungsbedarfen kommen. In einer solchen Situation würde sich jede heute zusätzlich beschlossene Steuersenkung als kontraproduktiv erweisen.

Steuer- und Abgabenbelastung keineswegs rekordverdächtig hoch

Zur Untermauerung der Forderung nach Steuersenkungen oder zumindest zur argumentativen Abwehr von Steuererhöhungen werden seit geraumer Zeit immer wieder „historische Steuerrekorde" ausgemacht, womit gemeint ist, dass die nominalen Steuereinnahmen im jeweils betrachteten Jahr einen Höchststand in der bundesdeutschen Steuergeschichte erreicht haben oder haben werden. Wie das IMK wiederholt dargelegt hat (z.B. Rietzler et al. 2012), sind solche Aussagen bedeutungslos bis grob irreführend: In fast allen Jahren, wenn nicht schwere Rezessionen und/oder Steuersenkungen dies verhindern, entwickeln sich die Steuereinnahmen im Einklang mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt. In 59 von 64 Jahren bis 2013 lagen die Einnahmen deshalb höher als im Jahr zuvor. In 55 Jahren konnten tatsächlich „Rekordeinnahmen" verzeichnet werden, in denen mehr eingenommen wurde als je zuvor in der bundesdeutschen Geschichte. Westdeutschland hatte seit 1950 sogar 40 Jahre lang ausschließlich „Rekordeinnahmen" aufzuweisen. Obwohl die Nachricht von „Rekordeinnahmen" keineswegs sensationell ist, wird sie immer wieder verbreitet, so jüngst von Hildebrand et al. (2014, S.1) und Schrinner (2014b, S. 8)[5] im Handelsblatt. Selbst das Sachverständigenratsmit-

[5] In diesem Fall handelt es sich um eine besonders interessante Variation: Es werden nun unter Berufung auf das BMF nicht mehr nur „Einnahmenrekorde"für ein ganzes Jahr, sondern schon für einzelne Monate – konkret: den Monat März 2014 – gefeiert. Das grundlegende Problem ändert sich dadurch freilich nicht: Zwar sind die Steuereinnahmen von Monat zu Monat stärkeren Schwankungen ausgesetzt als von Jahr zu Jahr. Dennoch dürfte tendenziell auch in fast jedem März ein „historischer" Rekordwert zu verbuchen gewesen sein.

glied Lars P. Feld wird von Schrinner (2014a, S. 8) mit den Worten zitiert: „Wir haben Rekordsteuereinnahmen und brauchen nicht mehr Geld für die öffentlichen Haushalte“.

Eine angemessene Analyse setzt nicht bei den nominalen Steuereinnahmen an, sondern setzt sie in Bezug zum nominalen Bruttoinlandsprodukt als Indikator der Wirtschaftsleistung (Steuerquote). Für die kassenmäßigen Steuereinnahmen ist das Niveau der Steuerquote im Jahr 2013 mit 22,6 % zwar deutlich höher als in den letzten zwölf Jahren, mit Ausnahme des Jahres 2008 (Abbildung 2). Es ist aber vergleichbar mit den meisten Werten der 1980er und 1990er Jahre und deutlich niedriger als im Durchschnitt der Jahre 1958 bis 1980. Noch viel frappierender ist, dass die Steuerquote von 2001 bis 2006 historische Tiefstände erreichte. Dieser historische Rekord wird in der Debatte allerdings häufig verschwiegen. Zudem überzeichnet die ausgewiesene Steuerquote die für die Gebietskörperschaften tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel. Seit 1998 werden Teile der Umsatzsteuer und seit 1999 ein Großteil der Einnahmen aus der Ökologischen Steuerreform zur Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung eingesetzt. Bereinigt man die Steuerquote um diesen Effekt, dann sinkt das historische Tief bei den Steuereinnahmen noch weiter ab, und selbst der aktuelle Wert der Steuerquote fällt weit hinter den langjährigen Durchschnitt zurück.

Die Verwendung kassenmäßiger Steuereinnahmen als Indikator kann kritisiert werden, weil sie durch viele steuerliche Abzüge und Zulagen verzerrt ist, insbesondere aber durch die Tatsache, dass das Kindergeld aus der Lohnsteuer gezahlt wird. Dadurch und weil das Kindergeld in den letzten 15 Jahren drastisch erhöht wurde, könnte die mit den kassenmäßigen Einnahmen gebildete Steuerquote die tatsächliche Einnahmensituation unterschätzen. Im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) werden steuerliche Zulagen und das Kindergeld daher nicht von der Einkommensteuer abgezogen, sondern als Subvention oder Transfer auf der Ausgabenseite verbucht. Dies ist aus Sicht der VGR und auch aus ökonomischer Sicht zwar sinnvoller. Allerdings kann man im Falle des Kindergeldes durchaus auch argumentieren, dass es ja nicht als Folge einer Ausgabenentscheidung erhöht wurde, um sozialpolitische Wohltaten zu verteilen. Es ging vielmehr darum, gegenüber den vom Bundesverfassungsgericht geforderten weit höheren Kinderfreibeträgen bei der Einkommensteuer eine Benachteiligung von Familien mit geringeren Einkommen zu verhindern.

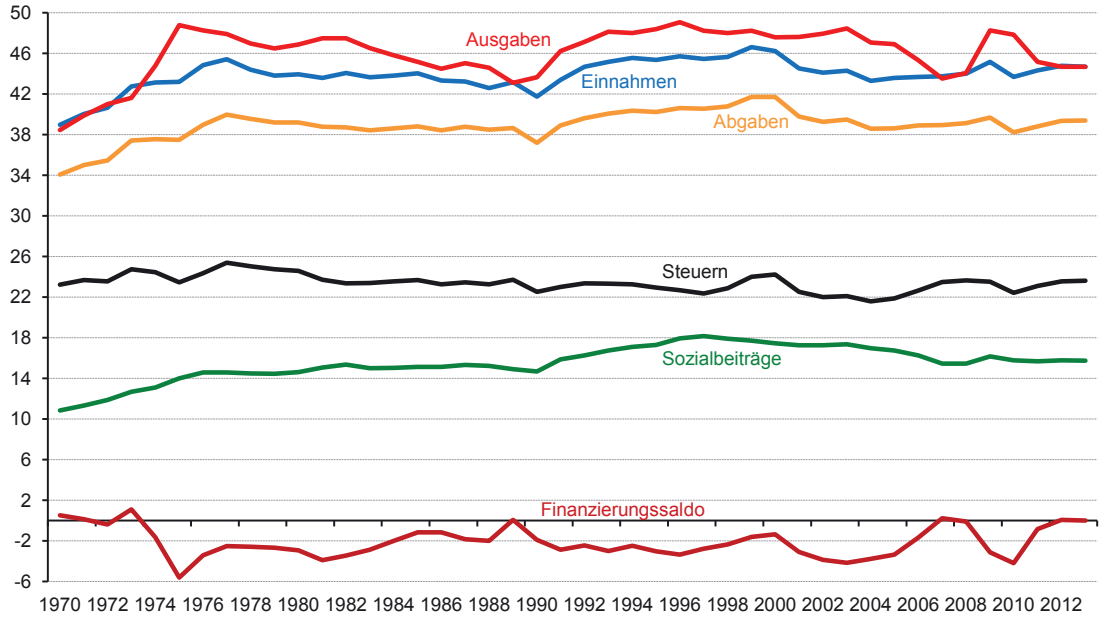
Aber selbst, wenn man die gesamtwirtschaftliche Steuerquote aus der VGR zugrunde legt, ändert sich das Bild nicht grundlegend (Abbildung 3). Mit 23,6 % liegt dieser Wert zwar im Vergleich zu den letzten 13 Jahren auf einem hohen Niveau. Vergleichbare Steuerquoten wurden allerdings auch von 2007 bis 2009 gemessen. Zuvor lag die Quote 1999 und 2000 auf einem leicht höheren Niveau, während sie über fast die gesamten 1980er Jahre ähnliche und zuvor deutlich höhere Werte aufwies. Von einem historischen Höchststand ist – auch bei dieser Definition – nichts zu erkennen. Vielmehr fallen erneut die historischen Tiefstände von 2002 bis 2005 auf. Es mutet seltsam an, dass der SVR (2013, S. 309) nur den von ihm mit 23,8 % etwas zu hoch geschätzten Wert der Steuerquote von 2013 als innerhalb der letzten Jahre ungewöhnlich hoch einstuft, ohne dabei zu erwähnen, dass die Werte in den 1980er Jahren durchaus auf einem vergleichbaren Niveau lagen und vor allem ohne auf die historischen Tiefstände in den Jahren 2002 bis 2005 hinzuweisen.

Bezieht man die Sozialabgaben in die Betrachtung mit ein, so ergibt sich die Abgabenquote, die eine Aussage über die gesamte Abgabenbelastung der Volkswirtschaft ermöglicht (vgl. ähnlich Bach 2013). Sie ist seit 2010 gestiegen und lag 2013 mit 39,4 % des BIP aber in etwa auf demselben Niveau wie 2002, 2003, 2009 und 2012. Zuvor war sie 1992 bis 2001 größtenteils deutlich höher. Ein ganz ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die gesamtstaatliche Einnahmenquote heranzieht, die auch die sonstigen staatlichen Einnahmen – etwa Verkäufe, Vermögenseinkommen und Transfers – umfasst. Alles in allem zeigt sich, dass von einer rekordverdächtig hohen Steuer-, Abgaben- oder Gesamteinnahmenquote nicht die Rede sein kann. Vielmehr liegt die Gesamteinnahmenquote im Jahr 2013 und zuvor schon seit Beginn des neuen Jahrtausends deutlich unter dem Niveau der 1990er Jahre. Dass es 2012 und 2013 dennoch gelungen ist, den gesamtstaatlichen Haushalt auszugleichen, während über die gesamten 1990er Jahre und bis zum Jahr 2006 deutliche Haushaltsdefizite zu verzeichnen waren, hat seine Ursache mithin nicht auf der Einnahmenseite. Die in der Tendenz sinkende Einnahmenquote hat die Haushaltskonsolidierung sogar erschwert. Dass sie trotzdem gelang, ist eindeutig einer restriktiven Ausgabenpolitik zuzuschreiben, die im Jahr 2013 zu einer Staatsausgabenquote von 44,7 % des BIP führte – weit unter dem Durchschnitt von etwa 48 % der Jahre 1993 bis 2003. Warum der SVR (2013, S. 303) dennoch eine „maßvollere Ausgabenentwicklung des

ABBILDUNG 3

Steuern[1], Sozialbeiträge[2], Sozialabgaben[3], gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben sowie gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo

jeweils nach VGR, 1970 bis 2013, in % des BIP.



[1] inklusive vermögenswirksame Steuern (Erbschaftsteuer) und Steuern an die EU.
[2] ohne unterstellte Sozialbeiträge.
[3] Summe aus Steuern und Sozialbeiträge in der gewählten Abgrenzung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

Staates“ für kaum erkennbar, bzw. sogar die „[…] erforderliche ausgabenseitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte [für] nicht erkennbar […]“ hält (SVR 2013, S. 6), ist nicht nachvollziehbar.

Ausgabenseitige Konsolidierungsleistung zur Kenntnis nehmen

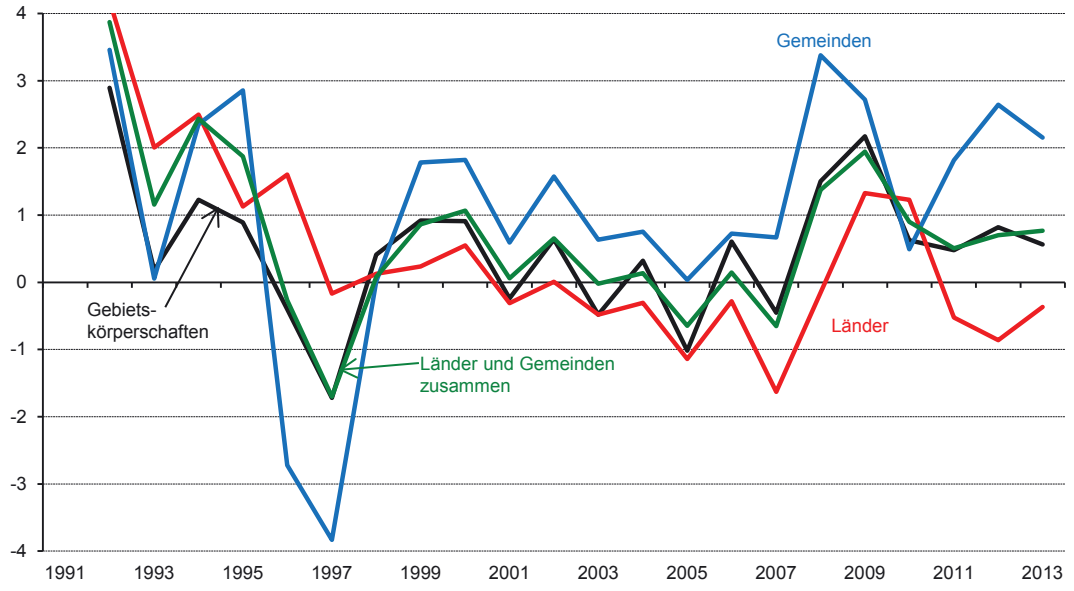
Irreführend ist auch die Analyse der Länder- und Kommunalfinanzen durch den SVR (2013, S. 326ff.). Dabei ist die Zusammenfassung der Position äußerst markant. „Ihre [die der Länder] Forderungen nach mehr Mitteln für Bildung und öffentliche Investitionen vom Bund sind inakzeptabel. Bei den Ausgaben haben die Länder in der Vergangenheit die falschen Schwerpunkte gesetzt, indem sie den staatlichen Konsum überbetonten“ (SVR 2013, S. 6). „So sind die staatlichen Konsumausgaben der Länder und Gemeinden kräftig gestiegen“ (SVR 2013, S. 303).

Belegt wird diese angebliche Fehlentwicklung mit der Zunahme der nominalen staatlichen Konsumausgaben der Länder und Gemeinden, die insgesamt von 2007 bis 2012 um 18,1 % gestiegen sind. Real seien dies laut offiziellem Deflator für den Staatskonsum 4,9 % bzw. bei Verwendung des Verbraucherpreisindex sogar 9,8 % (SVR 2013, S. 326). Der SVR schließt: „Bei Aufrechterhaltung realer Konstanz der Ausgaben hätten im Jahr 2012 somit 11,6 Mrd. Euro weniger ausgegeben werden müssen; im Vergleich mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes belaufen sich die Mehrausgaben gar auf 20,6 Mrd. Euro. […] Die Entwicklung des Staatskonsums steht damit im Gegensatz zur Zielsetzung der Schuldenregel, mit der sich die Länder zum Erreichen ausgeglichener Haushalte verpflichtet haben“ (SVR 2013, S. 326; Hervorhebung im Original). An dieser Herangehensweise ist einiges bemerkenswert: Die Schuldenbremse des Grundgesetzes verpflichtet die Länder überhaupt nicht zu einer realen Konstanz der Staatsausgaben oder des Staatskonsums, sondern lediglich über den Konjunkturzyklus zu einem ausgeglichenen Haushalt. Für die Einhaltung der Schuldenbremse ist eine positive Wachstumsrate der Staatsausgaben im Durchschnitt über den Konjunkturzyklus so lange unbedenklich, wie dies nicht zu dauerhaften Defiziten führt. Sind die Haushalte in der Ausgangssituation ausgeglichen, können die nominalen Staatsausgaben mit der durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen BIP wachsen; solange es durchschnittlich

ABBILDUNG 4

Reale Konsumausgaben von Ländern, Gemeinden und Gebietskörperschaften insgesamt

1991 bis 2013, Wachstum gegenüber dem Vorjahr in %



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

ein reales BIP-Wachstum gibt, dürfen also auch die realen staatlichen (Konsum-)Ausgaben wachsen.

Zudem wird die Darstellung in unzulässiger Weise durch die Wahl des Ausgangsjahrs 2007 für die Berechnungen verzerrt. Das Jahr 2007 war das letzte Jahr einer seit 1995 andauernden realen Schrumpfungs-/Stagnationsphase für den Staatskonsum der Länder und Gemeinden (Abbildung 4). Von 1995 bis 2004 war der reale Staatskonsum – deflationiert mit dem offiziellen Deflator – nur um 0,9 % gewachsen, d.h. um weniger als 0,1 % pro Jahr. Von 2004 bis 2007 schrumpfte er dann sogar um 1,1 %, d.h. um 0,4 % pro Jahr. Von 1995 bis 2007 ging er insgesamt um 0,3 % zurück. Die Haushalte von Ländern und Gemeinden hatten also eine zwölfjährige extrem restriktive Ausgabenpolitik hinter sich und haben seit 2007 lediglich ein wenig die Zügel gelockert. So betrug das Wachstum des realen Staatskonsums von 1995 bis 2012 insgesamt nur 5,2 % oder 0,3 % pro Jahr. Dass der Sachverständigenrat sich nur auf die kurze Phase des (moderaten) realen Anstiegs bezieht und diese bemängelt, ohne auf die davor liegende zwölfjährige Phase realer Konstanz einzugehen, ist befremdlich.

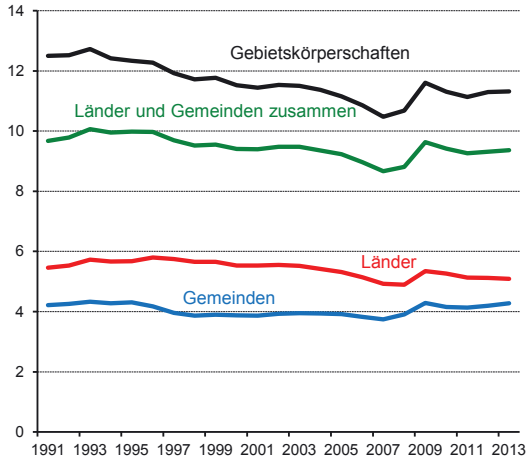
Schaut man auf die – für die Schuldenbremse wie erläutert viel relevantere – Entwicklung des nominalen Staatskonsums von Ländern und Gemeinden in Relation zum nominalen BIP, zeigen sich die ungeheuren Sparanstrengungen der Länder und Gemeinden, aber auch der Gebietskörperschaften insgesamt, gerade beim Staatskonsum in den vergangenen 20 Jahren (Abbildung 5). Gemessen an dem vom SVR gewählten Tiefpunkt im Jahr 2007 stieg die Staatskonsumquote von Ländern und Gemeinden zwar um 0,7 Prozentpunkte von 8,7 % auf 9,4 % an.[6] Vor 2004 hatte die Quote jedoch in jedem Jahr seit der Deutschen Einheit darüber gelegen: Von 1998 bis 2003 nur knapp, davor mit Werten von teilweise über 10 % des BIP recht deutlich. Eine ganz ähnliche – sogar etwas akzentuiertere – Entwicklung zeigt sich auch für den Staatskonsum der Gebietskörperschaften als Ganzes. In Wirklichkeit haben die öffentlichen Haushalte den vom Sachverständigenrat geforderten Schrumpfkurs auf der Ausgabenseite allgemein (Abbildung 3) und speziell beim Staatskonsum also längst durchlaufen. Diese Tatsache – wie der SVR es tut – durch eine ausschnitthafte Betrachtung unter den Teppich zu kehren, ist kein geringes Versäumnis.

[6] Dabei ist zu berücksichtigen, dass der leichte Anstieg der Quote in den Jahren 2012 und 2013 auch der stagnativen Wirtschaftsentwicklung geschuldet sein dürfte. Die staatlichen Konsumausgaben sind im Zeitablauf eher träge und werden bei schwacher Konjunktur nicht sofort nach unten angepasst, was unter stabilisierungspolitischen Gesichtspunkten gerade erwünscht ist.

ABBILDUNG 5

Nominale Konsumausgaben von Ländern, Gemeinden und Gebietskörperschaften

insgesamt 1991 bis 2013 in % des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

IMK

„Kalte Progression“: Nüchterne Analyse geboten

Die sogenannte „kalte Progression“, also das inflationsbedingte Hineinwachsen der Steuerpflichtigen in eine höhere Progressionszone und damit ihre reale Höherbelastung, ohne dass ihr Realeinkommen entsprechend gestiegen wäre, wird immer wieder als Grund für Steuersenkungen genannt. Grundsätzlich ist das Problem der „kalten Progression“ ernst zu nehmen. Es geht dabei um die Frage, woran die steuerliche Leistungsfähigkeit gemessen werden soll: Die ökonomische Theorie legt nahe, dass das reale – um die Inflation bereinigte – Einkommen der richtige Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit ist. Daher sollte der Einkommensteuertarif von Zeit zu Zeit an die Inflation angepasst werden.[7] Auf welchen Fakten gründet sich aber nun die Behauptung, „[e]ine Korrektur des Tarifs ist somit mittlerweile überfällig“ (SVR 2013, S. 368), um die Belastungen der „kalten Progression“ auszuschalten? Die Notwendigkeit einer Beseitigung von Belastungen durch die „kalte Progression“ kann offensichtlich nicht ohne konkrete Betrachtung der Belastungsentwicklung vorgenommen werden. Bei der Frage nach einem möglichen Entlastungsbedarf spielt also die jüngere Geschichte der Einkommensteuer eine wichtige Rolle. Bekanntlich wurde der Einkommensteuertarif seit 1998 bis heute permanent reformiert. Sieht man von der Einführung der „Reichensteuer“ im Jahr 2007 ab, gingen sämtliche Reformen für alle Einkommensgruppen immer in Richtung Entlastung: Der steuerliche Grundfreibetrag stieg von 6.322 Euro im Jahr 1998 auf heute 8.354 Euro; der Eingangssteuersatz sank im selben Zeitraum von 25,9 % auf 14 %, der Spitzensteuersatz von 53 % auf 42 %, ab 2007 mit „Reichensteuer“ auf 45 %. Hinzu kamen bedeutende Verbesserungen beim Kindergeld (von monatlich 113 Euro im Jahr 1998 auf 184 Euro im Jahr 2010) und bei den Kinderfreibeträgen (von 3.534 Euro im Jahr 1998 auf 7.008 Euro 2010). Darüber hinaus sind durch das Alterseinkünftegesetz von Jahr zu Jahr prozentual steigende Anteile der Rentenversicherungsbeiträge steuerlich absetzbar und durch das Bürgerentlastungsgesetz ein Großteil der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Um einen eventuellen Entlastungsbedarf aufgrund progressionsbedingt gestiegener Belastungen nachzuweisen, wurde die Lohnsteuerbelastung für unterschiedlich hohe Einkommen von 1991 bis 2014 – ähnlich wie in der Analyse des SVR (2011, S. 208) – nach dem jeweils geltenden Steuerrecht ermittelt. Dabei wurden die Einkommen für 2014 mit Hilfe des Verbraucherpreisindex in die Vergangenheit bis zum Jahr 1991 zurückgeschrieben, so dass in der Modellrechnung zu jedem Zeitpunkt jeweils das gleiche Realeinkommen der Einkommensteuer unterworfen wird. Anders als beim SVR (2011), der lediglich die Wirkungen der Änderungen des Einkommensteuertarifs im Zeitablauf analysiert, werden in der hier vorgelegten Analyse – wie bei der Berechnung der Lohnsteuer durch die Arbeitgeber – auch die Vorsorgepauschale, der Arbeitnehmerfreibetrag und der Sonderausgabenpauschbetrag einbezogen sowie darüber hinaus zusätzlich die Kinderfreibeträge und das Kindergeld einer Günstigerprüfung unterworfen. Untersucht wurden beispielhaft acht Bruttoeinkommen (10 000 Euro, 20 000 Euro, 40 000 Euro, 60 000 Euro, 80 000 Euro, 100 000 Euro, 150 000 Euro, 200 000 Euro) für drei Gruppen von Steuerpflichtigen: eine ledige Alleinverdienerin (Steuerklasse I), eine verheiratete Alleinverdienerin

[7] In radikaleren Vorschlägen ist häufig auch von der Beseitigung der „heimlichen Steuererhöhungen“ die Rede: Der Einkommensteuertarif soll nicht nur an die Inflationsrate, sondern an die Wachstumsrate der durchschnittlichen Brutto-Nominaleinkommen angepasst werden (Boss et al. 2006). Dadurch bliebe das Einkommensteueraufkommen in Relation zum nominalen BIP konstant. Die steuerliche Leistungsfähigkeit bemäße sich nicht mehr nach der Höhe des realen Einkommens, sondern nach dem Abstand zum Durchschnittseinkommen. Ein individueller Einkommensanstieg rechtfertigte eine Höherbesteuerung nur noch dann, wenn sich dadurch die Einkommensposition relativ zum Durchschnitt verbesserte. Es ist allerdings unklar, ob hinter der Forderung nach der Vermeidung „heimlicher Steuererhöhungen“ tatsächlich solche normativen Überlegungen stehen oder ob es nicht eher um das simple Ziel einer einnahmenseitigen Begrenzung der Staatstätigkeit geht.

ohne Kinder (Steuerklasse III) und eine verheiratete Alleinverdienerin mit 2 Kindern. Zusätzlich wird für die Steuerklasse I auch eine Variante analysiert, bei der die Abzugs- und Freibeträge sowie das Kindergeld für alle Einkommen und Jahre auf dem Stand von 1998 gehalten werden. Diese zusätzliche Variante erlaubt einen ungefähren Vergleich mit Berechnungen, die nur die Wirkung unterschiedlicher Steuertarife, aber nicht die der Abzugsbeträge, im Zeitablauf berücksichtigen. Die Steuerbelastung wird in allen Varianten in Prozent des Bruttoeinkommens angegeben. Eine steigende prozentuale Steuerbelastung signalisiert also – bei annahmegemäß konstantem Realeinkommen – eine Belastungszunahme, die aus der „kalten Progression" resultiert.

Abbildung 6a zeigt zunächst lediglich die Wirkungen der kalten Progression bei im Zeitablauf geänderten Einkommensteuertarifen und dient allein der Auseinandersetzung mit der Position des Sachverständigenrates. Für alle hier untersuchten Einkommen ergibt sich in den letzten zehn Jahren seit etwa 2004 oder 2005 ein spürbarer Anstieg der Belastung – also ein messbarer Effekt der kalten Progression. Am stärksten zeigt sich dies bei den Einkommen von 20 000 bis 60 000 Euro. Zudem liegt die Belastung 2014 für diese Einkommen und auch für Einkommen bis 100 000 Euro geringfügig über der Steuerbelastung im Jahr 1991, jedoch immer unter den höchsten Belastungen Mitte bis Ende der 1990er Jahre. Der SVR (2013, S. 367ff.) kommt zu dem Ergebnis, Tarifanpassungen seien überfällig, weil er als Basisjahr für seine Berechnungen das Jahr 2006 wählt, welches nahe beim Minimum der tariflichen Belastungen liegt. Seine Begründung, „[m]it dem Jahr 2006 wird im Folgenden ein Jahr gewählt, in dem die vorangegangene Anpassung ein Jahr zurücklag und die Kalte Progression bereits einmal wirken konnte. Damit handelt es sich um ein Jahr mittlerer Belastung" (SVR 2013, S. 367) ist mehr als befremdlich. Offensichtlich handelt es sich dabei um ein Jahr mit geringer Belastung, weil in den Jahren zuvor die große Entlastungswelle aus den rot-grünen Steuerreformen gewirkt hatte. Der SVR hätte dies bei Rückbesinnung auf seine zwei Jahre zurückliegende Analyse auch wissen können, denn die Grafik in SVR (2011, S. 208) weist dies eindeutig aus. Auch die Wahl des Basisjahres 1991 ist im Übrigen nicht unproblematisch, denn von 1986 bis 1990 hatte gerade die große Steuerreform der Kohl-Regierung mit erheblichen Entlastungen stattgefunden. Tatsächlich können Boss et al. (2014) für die hier zugrunde gelegte Definition der „kalten Progression" seit 1958 keine gestiegene Durchschnittsbelastung finden, weil die seither stattgefundenen Tarifentlastungen die „kalte Progression" überkompensiert haben.[8]

Der SVR (2013, S. 309) verweist aber auch noch an einer anderen Stelle auf den Effekt der „kalten Progression": „Die Steuerquote […] übersteigt den Durchschnitt seit der Wiedervereinigung um 0,9 Prozentpunkte […]. Dies ist zu einem gewissen Teil darauf zurückzuführen, dass – trotz gestiegener Löhne und Preise – der Tarifverlauf der Einkommensteuer in den vergangenen Jahren kaum angepasst wurde. In der Folge kumulierten sich die Mehreinnahmen aus der ‚Kalten Progression'" (SVR 2013, S. 309). Hier wird die „kalte Progression" zur Ursache eines überdurchschnittlichen Niveaus der Steuerquote gemacht. Schaut man allerdings etwas genauer in die Steuerentwicklung in der VGR, so findet man heraus, dass ein nicht unerheblicher Teil der überdurchschnittlichen Steuerquote auf eine überdurchschnittliche Quote der indirekten Steuern – und hier vor allem der Umsatzsteuer – zurückzuführen ist. Indirekte Steuern sind jedoch bekanntlich gerade nicht von „kalter Progression" sondern tendenziell eher von Proportionalität oder sogar „kalter Regression" geprägt (Boysen-Hogrefe et al. 2011, S. 12). Zwar lag auch die Quote der direkten Steuern und hier insbesondere der Einkommensteuer 2013 über dem Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2013, doch gerade bei der Lohnsteuer, also jener Steuer, bei der der Effekt der „kalten Progression" am meisten greift, lag die Quote im Jahr 2013 mit 7,1 % des BIP um 0,3 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt von 7,4 % des BIP. Wie eine unter dem Durchschnitt liegende Lohnsteuerquote auch nur „zu einem gewissen Teil" dafür verantwortlich sein soll, dass die Gesamtsteuerquote oberhalb des Durchschnitts liegt, bleibt das Geheimnis des SVR. Offensichtlich waren die fiskalisch teuren Steuerentlastungen bei der Lohnsteuer so stark, dass sie den Effekt der kalten Progression überkompensiert haben.

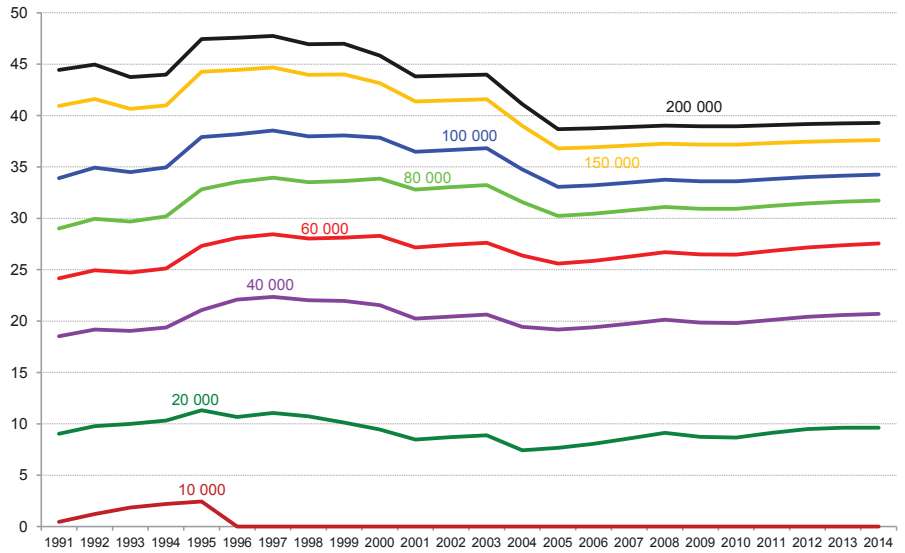
Genau dieses Bild zeigt sich – je nach betrachtetem Fall –, wenn man nicht nur die Wirkung der unterschiedlichen Steuertarife, sondern auch die der seit 1991 stark veränderten Abzugsbeträge und ggf. des Kindergeldes mit in die Analyse einbezieht (Abbildungen 6b bis 6d). Im Fall der ledigen Allein-

[8] Nach der weiteren Definition von „kalter Progression" im Sinne von „heimlichen Steuererhöhungen", d.h. unter Ausschaltung nicht nur der Inflation, sondern zusätzlich auch der durchschnittlichen Realeinkommenssteigerungen ergibt sich dort für 2013 eine leichte und in den höheren Einkommensgruppen auch eine deutliche Mehrbelastung gegenüber 1958. Die Belastung liegt 2013 jedoch aus bei dieser Definition immer noch klar unter derjenigen der 1970er und 1980er Jahre.

ABBILDUNG 6a

Einkommensteuerbelastung für alternative Realeinkommen des Jahres 2014

Ledige Alleinverdienerin ohne Kinder (Steuerklasse I), in % des Bruttoeinkommens bei konstanten steuerlichen Abzugsbeträgen 1991 bis 2014

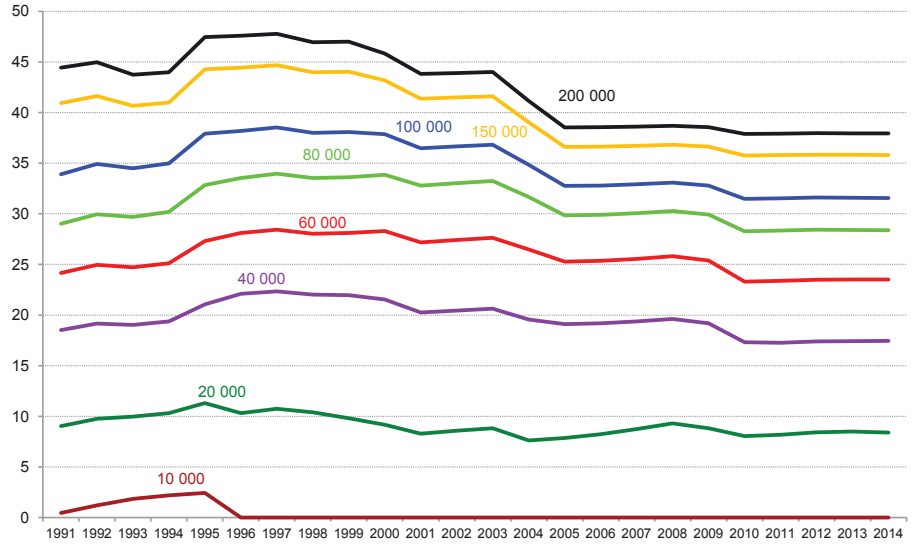


Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IMK.

ABBILDUNG 6b

Einkommensteuerbelastung für alternative Realeinkommen des Jahres 2014

Ledige Alleinverdienerin ohne Kinder (Steuerklasse I), in % des Bruttoeinkommens unter Berücksichtigung der veränderten steuerlichen Abzugsbeträge 1991 bis 2014

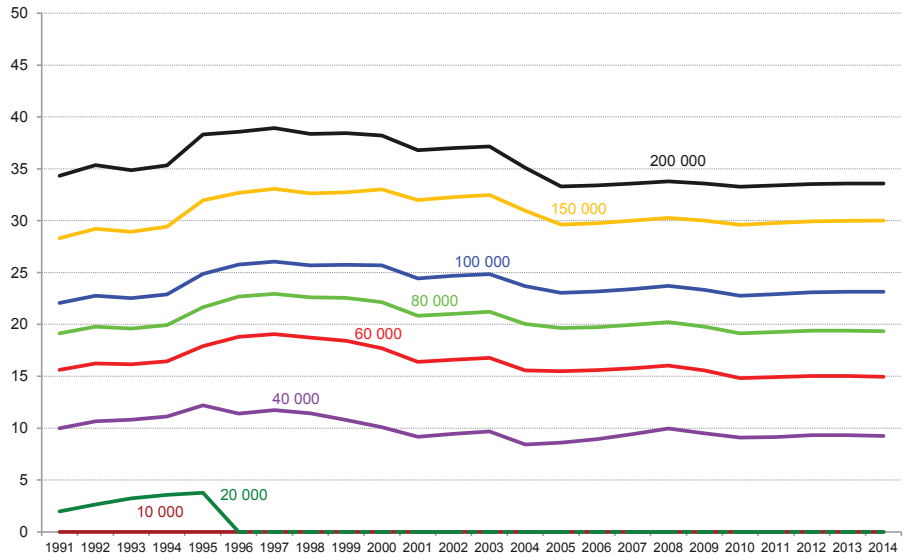


Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IMK.

ABBILDUNG 6c

Einkommensteuerbelastung für alternative Realeinkommen des Jahres 2014

Verheiratete Alleinverdienerin ohne Kinder (Steuerklasse III), in % des Bruttoeinkommens unter Berücksichtigung der veränderten steuerlichen Abzugsbeträge 1991 bis 2014

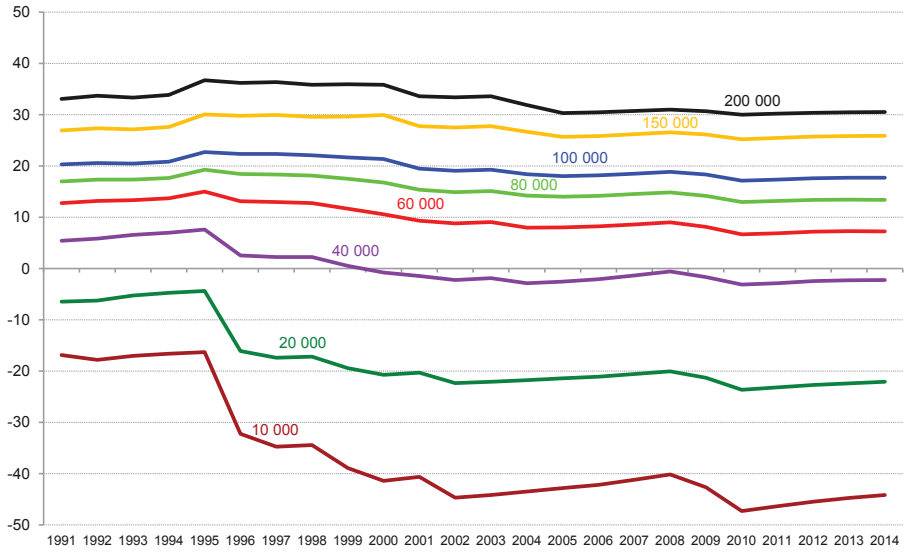


Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IMK.

ABBILDUNG 6d

Einkommensteuerbelastung für alternative Realeinkommen des Jahres 2014

Verheiratete Alleinverdienerin mit 2 Kindern (Steuerklasse III), in % des Bruttoeinkommens unter Berücksichtigung der veränderten steuerlichen Abzugsbeträge 1991 bis 2014



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

verdienerin liegt die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung im Jahr 2014 für alle Einkommen unter der Belastung nach dem Stand des Steuerrechts von 1991 (Abbildung 6b). Offensichtlich schlagen sich die Entlastungen durch die Altersvorsorgepauschale und vor allem durch das Bürgerentlastungsgesetz im Jahr 2010 spürbar nieder. Ähnliches, wenngleich in abgeschwächter Form, gilt auch für die verheiratete Alleinverdienerin; allerdings sind hier die Entlastungen im Vergleich zu 1991 deutlich geringer. Für Einkommen von 100 000 Euro bzw. 150 000 Euro ergibt sich sogar eine leichte Mehrbelastung (Abbildung 6c). Diese Mehrbelastung tritt nicht mehr auf, wenn es Kinder im Haushalt gibt. Bei – wie hier unterstellt – zwei Kindern schlägt die Entlastung durch das mehrfach kräftig erhöhte Kindergeld und die Kinderfreibeträge sehr deutlich zu Buche (Abbildung 6d). Es fällt schwer, auf dieser Basis einen unausweichlichen Handlungsbedarf zur Bekämpfung oder gar Beseitigung der „kalten Progression" zu erkennen. De facto ist die „kalte Progression" seit 1991 in fast allen Fällen durch die Steuerpolitik deutlich überkompensiert worden.

Man muss sich zudem darüber im Klaren sein, dass ein Ausgleich der „kalten Progression" fiskalisch sehr teuer wäre. Würde man den Einkommensteuertarif jährlich an die Inflationsrate anpassen (Indexierung), so müsste bei einer Inflationsrate von 2 % mit stetig steigenden Aufkommensverlusten von zusätzlich 3 Mrd. Euro für jedes Jahr gerechnet werden. Würde der Tarif im Jahr 2015 „auf Räder" gestellt – also indexiert – und betrüge die durchschnittliche Inflationsrate 2 %, dann würde das im Jahr 2018 bereits strukturelle fiskalische Kosten für die öffentlichen Haushalte von 12 Mrd. Euro bedeuten. Damit wären die in der vorliegenden Steuerschätzung prognostizierten Steuermehreinnahmen fast vollständig aufgezehrt – sollte die Konjunktur sich zwischenzeitlich verschlechtern, würden die strukturellen Belastungen bleiben, ohne dass tatsächlich entsprechende Mehreinnahmen realisiert würden. Werden Korrekturen am Einkommensteuertarif angestrebt, so sollten diese in der jetzigen Situation daher nicht automatisch per Indexierung, sondern nur in diskretionären Reformschritten durchgeführt und vollständig gegenfinanziert werden.

Investitionsstau: Ausgabenbedarfe nach wie vor hoch

Die öffentliche Hand hat viel zu lange wichtige staatliche Aufgaben – nicht zuletzt infolge einer durch wiederholte Steuersenkungen verursachten erheblichen Unterfinanzierung – vernachlässigt. Besonders deutlich tritt dies bei den öffentlichen Investitionen zu Tage, die seit 2003 netto, also nach Abzug der Abschreibungen, negativ sind (Abbildung 7). Mit anderen Worten: Der öffentliche Kapitalstock schrumpft. Am stärksten offenbart sich der Verfall der öffentlichen Infrastruktur auf der Gemeindeebene, aber auch beim Bund und bei den Ländern waren die Investitionen in der jüngeren Vergangenheit unzureichend, wenngleich die Nettoinvestitionen nur in einzelnen Jahren negativ wurden. Die wirtschaftlichen Folgen dieser Politik zeigen sich mittlerweile deutlich, unter anderem im Falle der wochenlangen Schließung des Nord-Ostsee-Kanals, eines der wichtigsten Schifffahrtswege der Welt, aufgrund von maroden Schleusen.

Dabei ist der reine Substanzerhalt die absolute Untergrenze für das Volumen der öffentlichen Investitionen. Der Bedarf müsste jedoch deutlich höher sein, weil infolge des demografischen Wandels sowie für die Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigungen neben der Substanzerhaltung und Erweiterung auch Rückbau- und Umbaumaßnahmen erforderlich sind. Über den genauen Umfang des Investitionsstaus kursieren unterschiedliche Zahlen. So ergibt das Kommunalpanel der KfW (2013) einen Rückstand allein auf der kommunalen Ebene in Höhe von 128 Mrd. Euro.[9] Orientiert man sich an den Investitionsquoten vergleichbarer Europäischer Länder, so könnte man den gesamtstaatlichen Investitionsstau auf rund 300 Mrd. Euro beziffern (Horn et al. 2013).

Um zu verhindern, dass sich der Investitionsstau in den kommenden Jahren noch ausweitet und um darüber hinaus auch den Rückstand aus der Vergangenheit aufzuholen, müssten, wenn man einen reinen Substanzerhalt zugrunde legt, über einen längeren Zeitraum über 6 Mrd. Euro pro Jahr zusätzlich investiert werden. Einen jährlichen Betrag in dieser Größenordnung halten Kunert und Link (2013) allein im Bereich der Verkehrsinfrastruktur für notwendig. Die Bundesregierung plant – laut Koalitionsvertrag – für die gesamte Legislaturperiode 5 Mrd. Euro an zusätzlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Das ist zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber angesichts des Bedarfs völlig unzureichend. Es kommt hinzu, dass die Planung nur sehr zaghaft umgesetzt wird. So bleiben die im Bundeshaushalt 2014 ausgewiesenen zusätzlichen Investitionsausgaben deutlich hinter diesen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag zurück – zumindest, wenn man eine gleichmäßige Verteilung über die Jahre postuliert.

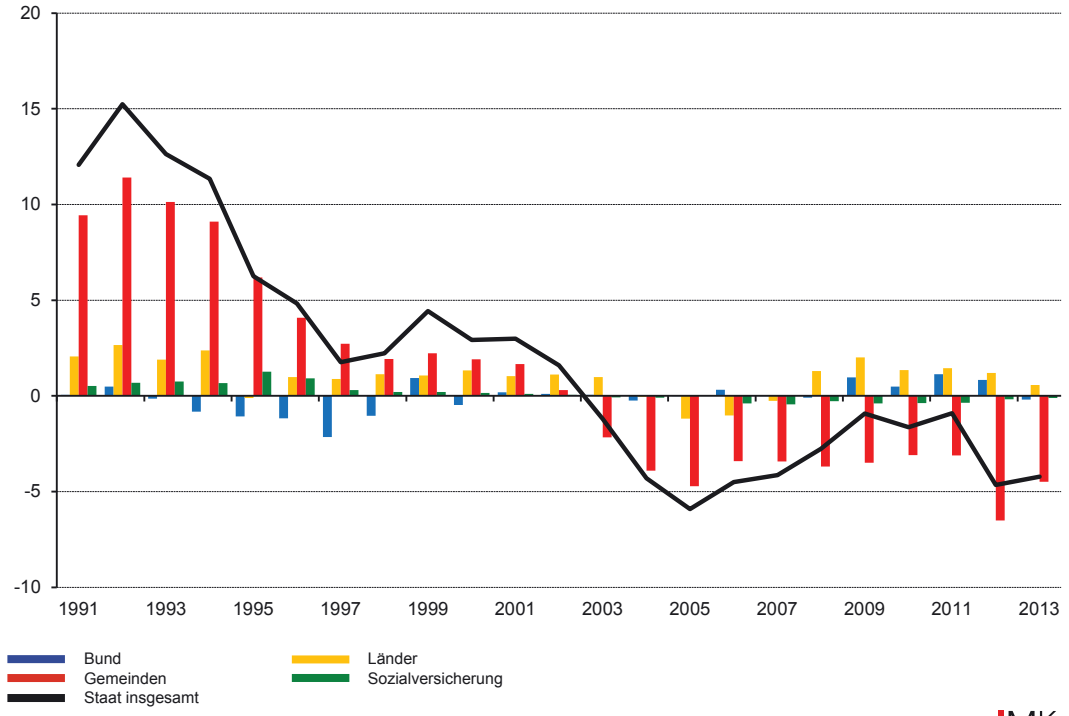
Die äußerst unzureichenden öffentlichen Investitionen in Deutschland gefährden auch das länger-

[9] Dieser Wert schließt kommunale Unternehmen, die nicht zum Staatssektor gerechnet werden, mit ein.

ABBILDUNG 7

Nettoinvestitionen des Staates

in Mrd. Euro



Quellen: Destatis, Berechnungen des IMK.

fristige Wachstumspotenzial des Landes. Würde mehr investiert, so könnte das Wachstum deutlich höher ausfallen (Bach et al. 2013a). Während im Zusammenhang mit der Generationengerechtigkeit regelmäßig auf die Schuldenbremse verwiesen wird, übersieht man, dass angesichts des demografischen Wandels eine Kraftanstrengung für mehr Bildung, bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie für zusätzliche öffentliche Investitionen notwendig ist, um einem infolge des demografischen Wandels sinkenden Wachstumspotenzial gegenzusteuern (Borger et al. 2013b).

Die notwendigen Maßnahmen müssen in erheblichem Umfang auf der Ebene der Länder und Gemeinden ergriffen werden. Dies wird aktuell zum einen dadurch erschwert, dass die Länder aufgrund der Schuldenbremse bis 2020 noch erhebliche Konsolidierungsleistungen erbringen müssen. Zum anderen bestehen, wenngleich sich die Situation im Durchschnitt deutlich gebessert hat, auch auf der kommunalen Ebene erhebliche finanzielle Engpässe fort. Die Tatsache, dass die Kommunen in ihrer Gesamtheit im vergangenen Jahr Überschüsse erzielt haben, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation nach wie vor sehr heterogen ist.

Steuer- und finanzpolitische Schlussfolgerungen

Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik sollte sich nicht von einseitigen und irreführenden Darstellungen – auch dann nicht, wenn sie von der Mehrheit des SVR stammen – beeindrucken lassen. Für Diffamierungen des Staates als „gefräßige[m] Steuerstaat“ (Schrinner 2014a, S. 8) oder gar der handelnden Politiker selbst als „gefräßig“ (Sigmund 2014, S. 12) und die Anzettelung einer erneuten Steuersenkungsdebatte wegen „historischer Einnahmenrekorde“ besteht bei nüchterner Betrachtung wenig Anlass.

Die öffentlichen Haushalte haben in den letzten zehn Jahren vielmehr durch eine sehr restriktive Ausgabenpolitik die Staatsausgabenquote um gut drei Prozentpunkte reduziert und vor allem dadurch den zuletzt gesamtstaatlich ausgeglichenen Haushalt ermöglicht. Unterstützt wurden sie in den letzten Jahren zwar von einer konjunkturbedingt zunehmenden Steuerquote, doch hatte diese zuvor konjunkturbedingt und aufgrund massiver Steuersenkungen historische Tiefstände erreicht, was die Haushaltskonsolidierung stark erschwerte. Weder die Steuer- noch die Abgaben- noch die Staatseinnahmenquote erreichen gegenwärtig im historischen Vergleich außergewöhnlich hohe Werte. Auch haben die zahlreichen Steuerentlastungen

bei der Einkommensteuer zu einer massiven Entlastung der Steuerzahlenden beigetragen, die die Belastungen durch die so genannte „kalte Progression“ in den meisten Fällen seit 1991 deutlich überkompensiert haben. Gleichzeitig wurden im Zuge der drastischen ausgabenseitigen Konsolidierungspolitik die öffentlichen Investitionen der Gebietskörperschaften massiv in Mitleidenschaft gezogen, so dass schon allein unter dem Gesichtspunkt des Substanzerhalts ein großer Nachholbedarf aufgelaufen ist.

Vor diesem Hintergrund sind generelle Steuerentlastungen, wie sie jüngst gelegentlich wieder gefordert werden, gegenwärtig kaum zu rechtfertigen. Deutlich wichtiger erscheint hingegen eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen in traditionelle und ökologische Infrastruktur sowie in Kinderbetreuung, Bildung und Forschung. Angesichts der Tatsache, dass die vom IMK prognostizierten, mittelfristig zu erwartenden spürbaren Steuermehr-einnahmen konjunkturbedingt sind und damit bei einer Verschlechterung der Konjunktur entsprechende Rückschläge drohen, sollte man bei ihrer Verwendung für dauerhafte Mehrausgaben jedoch Vorsicht walten lassen. Allerdings hat insbesondere der Bund in letzter Zeit durchaus eine gewisse „Überkonsolidierung“ (Horn et al. 2014) praktiziert, so dass auch im Rahmen eines vorsichtigen Umgangs mit der Schuldenbremse Spielräume existieren, die zur Erfüllung wichtiger Zukunftsaufgaben genutzt werden können. Neben Investitionsausgaben des Bundes ist die Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben eine wichtige Voraussetzung für höhere Investitionsausgaben in den kommunalen Haushalten. Der Koalitionsvertrag sieht hier einige Schritte in die richtige Richtung vor, die aber insbesondere was die Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe angeht zu zögerlich umgesetzt werden. Hier wird den Gemeinden ab 2015 zwar jährlich 1 Mrd. Euro vom Bund vorab zugewiesen, aber die Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes und die angekündigte Entlastung um 5 Mrd. Euro jährlich sind vermutlich nicht mehr in dieser Legislaturperiode zu erwarten. Würde der Bund hier schneller handeln, so wäre dies im Verbund mit den bereits geplanten Mitteln für Länder und Kommunen zur Finanzierung von Kitas, Schulen und Hochschulen eine wichtige indirekte Maßnahme zur Stärkung der öffentlichen Investitionen und damit auch des mittelfristigen Wachstumspotenzials der deutschen Wirtschaft. Deutlich darüber hinaus gehende zusätzliche öffentliche Investitionen müssten angesichts der Restriktionen der Schuldenbremse allerdings durch strukturelle Einnahmenverbesserungen finanziert werden.

Auch wenn insgesamt kaum ein genereller Bedarf an Steuersenkungen hergeleitet werden kann, bedeutet das natürlich nicht, dass gar keine steuerpolitischen Korrekturen – etwa am Einkommensteuertarif – vorgenommen werden könnten oder wünschenswert wären. Angesichts der in den letzten zwei Jahrzehnten trendmäßig gestiegenen Disparität in der Einkommensverteilung (SVR 2013, S. 376ff.) und der Tatsache, dass dies offenbar dem Gerechtigkeitsempfinden einer großen Mehrheit der Bevölkerung widerspricht (Institut für Demoskopie Allensbach 2013), könnte ganz im Gegenteil durchaus die Forderung nach einer steuerlichen Entlastung der Einkommen im unteren und mittleren Bereich des Einkommensteuertarifs bei gleichzeitiger Höherbelastung der Einkommen im höchsten Bereich abgeleitet werden. Zwar muss man sich darüber im Klaren sein, dass die im hohen Bereich erzielbaren Mehreinnahmen sich eher im Bereich einstelliger Milliardenbeträge bewegen (Bach et al. 2013b) und damit kaum zu einer durchschlagenden Entlastung im besonders aufkommensstarken unteren und mittleren Tarifbereich geeignet wären. Jedoch könnte mit einer solchen höheren Belastung hoher und höchster Einkommen immerhin eine leichte Abflachung des sogenannten „Mittelstandsbauches“ beim Einkommensteuertarif und eine weitere Anhebung des Grundfreibetrages finanziert werden, wodurch gleichzeitig auch die „kalte Progression“ in diesem Einkommensbereich für voraussichtlich wenige Jahre ausgeschaltet würde. Die Verwendung von strukturellen Einnahmeverbesserungen zur steuerlichen Entlastung im unteren und mittleren Einkommensbereich konkurriert dabei naturgemäß immer mit der Verwendung zugunsten einer Aufstockung der öffentlichen Investitionen.

Literatur

Alle IMK-Publikationen finden Sie auch online unter: http://www.boeckler.de/imk_2733.htm

Bach, S. (2013): Gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung nicht übermäßig hoch. DIW Wochenbericht Nr. 27, S. 3-9.

Bach, S. / Baldi, G. / Bernoth, K. / Bremer, B. / Farkas, B. / Fichtner, F. / Fratzscher, M. / Gornig, M. (2013a): Wege zu einem höheren Wachstumspfad. DIW Wochenbericht Nr. 26, S. 6-17.

Bach, S. / Hahn, P. / Ochmann, R. (2013b): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression, DIW Wochenbericht Nr. 30, S. 3-12.

Borger, K. / Lüdemann, E. / Zeuner, J. / Zimmermann, V. (2013): Deutsches Wirtschaftswachstum in der Demografiefalle: Wo ist der Ausweg? KfW Economic Research, Studien und Materialien, Frankfurt am Main.

Boss, A. / Müller, H.C. / Schrinner, A. (2014): Einkommensteuerbelastung ausgewählter Haushaltstypen in Deutschland von 1958 bis 2013. Wirtschaftsdienst 3/2014, S. 187-193.

Boss, Achim / Boss, Alfred / Boss, B. (2006): Der deutsche Einkommensteuertarif. Weiterhin eine Wachstumsbremse?. Kieler Arbeitspapier Nr. 1304, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Boysen-Hogrefe, J. / Groll, D. / Jannsen, N. / Kooths, S. / van Roye, B. / Scheide, J. (2011): Deutsche Wirtschaft am Rande einer Rezession. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 496, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2013a): Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Haushaltsjahr 2012. In: Monatsbericht des BMF, Juli.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2013b): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 5.-7. November 2013. In: Monatsbericht des BMF, November.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2014): Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im März 2014. In: Monatsbericht des BMF, April.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi / Bundesministerium der Finanzen, BMF (2014): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 15.04.2014, Download am 16.4.2014: http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunktur-und-statistiken/projektionen,did=385026.html.

Hildebrand, J. / Riedel, D. /Delhaes, D. (2014): Das große Versäumnis. Handelsblatt vom 17.4., S. 1.

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

Horn, G. A. / 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.

Horn, G.A. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Lindner, F. / Rannenberg, A. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Tober, S. / Zwiener, R. (2013): Krise überwunden? Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2013/2014. IMK Report Nr. 86.

Horn, G. A. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Lindner, F. / Rannenberg, A. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Tober, S. (2014): Deutschland im Aufschwung – Risiken bleiben, Konjunkturelle Lage im Frühjahr 2014. IMK Report Nr. 91.

IMK Arbeitskreis Konjunktur (2010): Konjunktur am Scheideweg, Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2011. IMK Report Nr. 58.

Institut für Demoskopie Allensbach (2013): Was ist gerecht? Gerechtigkeitsbegriff und -wahrnehmung der Bürger, Allensbach.

Kunert, U. / Link, H. (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. In: DIW Wochenbericht Nr. 26.

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

Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2013): IMK Steuerschätzung 2013-2017, Steuerpolitik am Scheideweg. IMK Report Nr. 81.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.

Schrinner, A. (2014a): Der gefräßige Steuerstaat. Handelsblatt vom 17. 4., S. 8-9.

Schrinner, A. (2014b): Erstes Quartal beschert Schäuble Rekordeinnahmen. Handelsblatt vom 22.4., S. 8-9.

Sigmund, T. (2014): Der gefräßige Staat, Leitartikel im Handelsblatt vom 23.4., S. 12.

Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154, Bd. 39, H. 1, S. 27-46.

Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik. European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Bd. 7, H. 1, S. 11-24.

Truger, A. (2014): Mehr Glück als Verstand: Die deutsche Finanzpolitik ist kein Vorbild für Europa. In: Junkernheinrich, M. /Korioth, S. / Lenk, T. / Scheller, H. / Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin, im Erscheinen.

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

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. Bucerius Law School Press, S. 75-100, Hamburg.

Abgeschlossen am 23. April 2014

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.