

Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck

Günstige Aufkommensperspektiven – Steuererhöhungen nicht erforderlich

Nach der aktuellen Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ wird das Steueraufkommen von 600 Mrd. Euro 2012 bis zum Jahr 2017 auf knapp 705 Mrd. Euro steigen. Verfügt der Staat damit über ausreichend hohe Finanzmittel, so dass sich sogar Spielräume für Steuersenkungen bieten? Die Parteien bieten dazu unterschiedliche Konzepte, in denen zum Teil deutliche Steuererhöhungen gefordert werden.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (AKS) hat vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar die Entwicklung des Steueraufkommens in Deutschland für den Finanzplanungszeitraum bis 2017 auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung prognostiziert.¹

Wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Konjunktur nach der Schwächephase im Winterhalbjahr 2012/2013 wieder Fahrt aufnimmt und dass das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Verlauf dieses Jahres um 1,4% zunimmt;² wegen des statistischen Unterhangs beläuft sich der Zuwachs im Jahresdurchschnitt 2013 aber lediglich auf 0,5%. 2014 erwartet die Bundesregierung einen BIP-Zuwachs von 1,6% und in der mittleren Frist von durchschnittlich 1,4% je Jahr (vgl. Tabelle 1).

Für die Steuerschätzung sind die Entwicklung des nominalen BIP und der gesamtwirtschaftlichen Einkommens- und Verwendungsaggregate, insbesondere die der Bruttolöhne und -gehälter und der modifizierten Inlandsnachfrage entscheidend. Den Zuwachs des nominalen BIP prognostiziert die Bundesregierung auf 2,2% im Jahr 2013 und auf 3,3% im Jahr 2014; er ist damit in diesem Jahr um 0,6 Prozentpunkte niedriger und im kommenden Jahr um 0,4 Prozentpunkte höher

veranschlagt als in der Herbstprojektion 2012. Auch der Anstieg der Unternehmens- und Vermögenseinkommen und der modifizierten Inlandsnachfrage wird in diesem Jahr niedriger und im kommenden Jahr höher veranschlagt als noch im Herbst 2012. Hingegen wird bei den fiskalisch besonders ergiebigen Bruttolöhnen und -gehältern in diesem wie im kommenden Jahr eine höhere Zunahme erwartet als in der Herbstprojektion. Mittelfristig expandieren die für die Steuerschätzung relevanten makroökonomischen Bezugsgrößen in etwa mit den bei der vorangegangenen Schätzung zugrunde gelegten Raten.

Steuerrechtsänderungen mindern das Aufkommen

Der AKS prognostizierte das Steueraufkommen wie üblich auf der Grundlage des geltenden Steuerrechts. Gegenüber der Schätzung vom Oktober 2012 wurden neben dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression³ eine Vielzahl von Steuerrechtsänderungen berücksichtigt.⁴ Zudem wurden die Auswirkungen des Urteils des Bundesfinanzhofes vom 13. Dezember 2011 und des

1 C. Bork, T. Knaus: Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Mai 2013, S. 9-13.

2 Die Bundesregierung liegt mit ihrer Konjunkturprognose im Prognosespektrum anderer Institutionen. Beispielsweise prognostiziert die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose für 2013 einen Anstieg des realen BIP von 0,8% (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2013, Halle 2013) Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) sagt einen Anstieg von 0,3% voraus. (SVR: Aktualisierte Konjunkturprognose des Sachverständigenrates für das Jahr 2013, Wiesbaden, 25.3.2013).

3 Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression wurde im Vermittlungsausschuss abgelehnt. Lediglich die verfassungsrechtlich gebotene Erhöhung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer wurde umgesetzt, die von der Bundesregierung geplante leichte Rechtsverschiebung der übrigen Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs, die mittelfristig mit Mindereinnahmen von knapp 4 Mrd. Euro verbunden gewesen wäre, dagegen nicht.

4 Hierzu zählen das Verkehrsteueränderungsgesetz, das Gesetz zur Änderung des Energiesteuer-, des Stromsteuer- und des Luftverkehrssteuergesetzes, das Pflege-Neuausrichtungsgesetz, das Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, das Beitragssatzgesetz 2013, das Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts, das Gesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, das Ehrenamtsstärkungsgesetz, das Gesetz zur Umsetzung des EuGH-Urteils vom 20.10.2011 in der Rechtssache C-284/09 vom 21.3.2013, das Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer für das Land Hessen sowie das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer für das Saarland.

Tabelle 1

Wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten für die Steuerschätzungen vom Oktober 2012 und Mai 2013

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mrd. Euro	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %					
Oktober 2012 ¹							
Reales BIP	2451,5	0,8	1,0	1,4	1,4	1,4	1,4
Nominales BIP	2592,6	2,4	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9
Bruttolöhne und -gehälter	1082,0	3,8	2,8	2,6	2,6	2,6	2,6
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	656,7	0,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8
Modifizierte Inlandsnachfrage	2175,3	2,6	3,3	2,9	2,9	2,9	2,9
Mai 2013 ²							
Reales BIP	2451,5	0,7	0,5	1,6	1,4	1,4	1,4
Nominales BIP	2592,6	2,0	2,2	3,3	3,0	3,0	3,0
Bruttolöhne und -gehälter	1082,0	3,9	3,3	3,1	2,7	2,7	2,7
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	656,7	-1,9	1,5	5,2	3,7	3,7	3,7
Modifizierte Inlandsnachfrage	2175,3	2,4	2,9	3,1	3,0	3,0	3,0

¹ Ist: 2011; Prognose: 2012 bis 2017. ² Ist: 2011 und 2012; Prognose: 2013 bis 2017.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/projektionen.html>.

Schreibens des Bundesministeriums der Finanzen zur Abgrenzung von Lieferungen und sonstigen Leistungen bei der Abgabe von Speisen und Getränken berücksichtigt. Insgesamt schmälern diese Rechtsänderungen das Steueraufkommen um 2,3 Mrd. Euro in diesem Jahr und um 5,4 Mrd. Euro im kommenden Jahr; mittelfristig ist mit Steuermindereinnahmen von 4,5 Mrd. Euro je Jahr zu rechnen (vgl. Tabelle 2).

Heinz Gebhardt, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur und Öffentliche Finanzen“ am RWI Essen und Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“.

Dr. Rainer Kambeck leitet den Bereich „Finanzen und Steuern“ im Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) in Berlin.

Tabelle 2

Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen

Steuermehreinnahmen (+) und Steuermindereinnahmen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2012

	2013	2014	2015	2016	2017
Steuerrechtsänderungen insgesamt ^{1,2}	-2,3	-5,4	-4,5	-4,5	-4,5
Bund	-2,5	-3,8	-3,3	-3,4	-3,4
Länder	0,3	-1,3	-0,5	-0,5	-0,5
Gemeinden	-0,1	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
Darunter: Gesetz zur Änderung des Energiesteuer-, des Stromsteuer- und des Luftverkehrsteuergesetzes ³	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3

¹ Seit der Steuerschätzung vom Oktober 2012 beschlossene Steuerrechtsänderungen. ² Ohne Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen. ³ Vom AKS angesichts der fast abgeschlossenen Vorbereitung des Gesetzesvorhabens und zur Vermeidung eines Ausweises entsprechender „scheinbarer“ Mehreinnahmen beim Bund bereits in der Herbstprognose 2012 berücksichtigt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Merklicher Anstieg des Steueraufkommens

Der AKS prognostiziert für dieses Jahr ein Steueraufkommen von 615,2 Mrd. Euro – ein Plus von 15,2 Mrd. Euro bzw. 2,5% gegenüber dem Vorjahr. Das Steueraufkommen würde damit einen neuen Höchstwert erreichen. In den Folgejahren wird auf Basis der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte ein weiterer Anstieg des Aufkommens erwartet. Die Steuereinnahmen übertreffen danach 2017 mit 704,5 Mrd. Euro das Niveau von 2012 um 104,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 3).

Nachdem der AKS seine Prognosen seit Herbst 2010 fünfmal in Folge nach oben revidiert hatte, weil sich die Konjunktur günstiger als erwartet entwickelte,⁵ musste er seine Aufkommenserwartungen nunmehr im Vergleich zur Steuerschätzung vom Oktober 2012 nach unten revidieren, und zwar um 2,8 Mrd. Euro für 2013, um 3,8 Mrd. Euro für 2014, um 2,3 Mrd. Euro für 2015, um 2,2 Mrd. Euro für 2016 und um 2,1 Mrd. Euro für 2017. Die veränderten Erwartungen wirken sich bei den einzelnen staatlichen Ebenen unterschiedlich aus. Während sich die Länder in allen Jahren gegenüber der Oktoberprognose auf geringe Mindereinnahmen einstellen müs-

⁵ Zu den Aufkommenserwartungen vorheriger Steuerschätzungen vgl. H. Gebhardt: Steuerschätzung 2012 bis 2017: günstige Aufkommensperspektiven, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 12, S. 809-814; sowie ders.: Steuermehreinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 6, S. 392-398; ders.: Eröffnen die erwarteten Steuermehreinnahmen budgetäre Spielräume für Steuersenkungen?, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 12, S. 843-848; und ders.: Steuerschätzung: Erhebliche Aufwärtsrevision der Aufkommenserwartungen, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 6, S. 385-390.

Tabelle 3

Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2013¹

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern insgesamt (Mrd. Euro)	573,4	600,0	615,2	638,5	661,9	683,7	704,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	8,1	4,7	2,5	3,8	3,7	3,3	3,0
Steueraufkommen nach Ebenen							
Steueraufkommen des Bundes ² (Mrd. Euro)	248,0	256,3	258,7	268,6	277,7	291,3	298,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	9,8	3,4	0,9	3,8	3,4	4,9	2,6
Steueraufkommen der Länder ^{2,3} (Mrd. Euro)	224,3	236,3	241,9	251,1	260,3	268,5	276,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	6,8	5,4	2,4	3,8	3,7	3,2	3,1
Steueraufkommen der Gemeinden ⁴ (Mrd. Euro)	76,6	81,1	83,9	87,2	90,5	93,7	97,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	8,9	5,8	3,5	3,9	3,8	3,6	3,5
Steueraufkommen der EU (Mrd. Euro)	24,5	26,3	30,6	31,6	33,5	30,2	31,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	0,4	7,6	16,3	3,1	6,1	-9,8	5,3
Steueraufkommen nach Steuerarten							
Lohnsteuer (Mrd. Euro)	139,7	149,1	157,2	166,0	175,0	184,3	194,0
Veranlagte Einkommensteuer (Mrd. Euro)	32,0	37,3	40,4	43,0	45,8	48,1	49,9
Kapitalertragsteuern (Mrd. Euro)	26,2	28,3	24,2	25,2	27,4	28,5	29,7
Körperschaftsteuer (Mrd. Euro)	15,6	16,9	18,9	20,5	21,4	21,9	22,3
Gewerbesteuer (Mrd. Euro)	40,4	42,3	43,2	44,6	46,0	47,3	48,7
Steuern vom Umsatz (Mrd. Euro)	190,0	194,6	198,2	204,8	211,2	217,6	224,1
Sonstige Steuern (Mrd. Euro)	129,4	131,5	133,2	134,4	135,3	136,2	135,9
Steuerquote (in % des nominalen BIP)	22,1	22,7	22,8	22,9	23,0	23,1	23,1

¹ Ist: 2011 und 2012; Prognose: 2013 bis 2017. ² Nach Ergänzungszuweisungen, Umsatzsteuerverteilung und Finanzausgleich. ³ Ohne Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten. ⁴ Mit Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

sen, kann der Bund nach Mindereinnahmen in diesem und den beiden kommenden Jahren in den Jahren 2016 und 2017 mit Mehreinnahmen von 3,5 Mrd. Euro bzw. 1,3 Mrd. Euro rechnen; das Plus resultiert aus geringeren Abführungen von EU-Eigenmitteln als erwartet. Die Einnahmeerwartungen der Gemeinden für 2013 blieben unverändert, für 2014 bis 2017 wurden sie geringfügig nach unten revidiert.

Die Unterschiede zwischen beiden Prognosen sind zum einen konjunkturell bedingt. Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern wird dadurch geschmälert, dass die Unternehmen 2012 Verluste hinnehmen mussten, die 2013 noch nachwirken; zudem expandieren die Unternehmens- und Vermögenseinkommen 2013 deutlich schwächer als in der vorherigen Prognose erwartet. Die Mindereinnahmen beruhen zum anderen auf den zwischenzeitlich beschlossenen Steuerentlastungen, vor allem durch die vom Grundgesetz vorgegebene Anpassung des Grundfreibetrags im Zuge des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote, die im Vorjahr vor allem infolge der Wirkungen der Einkommensteuer-

progression um 0,6 Prozentpunkte auf 22,7% gestiegen ist, wird in den kommenden Jahren aufgrund inflations- und progressionsbedingter Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer weiter zunehmen. Sie liegt nach der aktuellen Prognose des AKS 2017 mit 23,1% um 0,4 Prozentpunkte über dem vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erzielten Niveau und um 0,3 Prozentpunkte über dem seit der Wiedervereinigung Deutschlands erreichten Höchstwert im Jahr 2000.

Staatshaushalt strukturell ausgeglichen

Die Lage der öffentlichen Haushalte, die sich im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert hatte,⁶ hat sich inzwischen dank der konjunkturellen Erholung, der ergriffenen ausgabe- wie einnahmeseitigen Konsolidierungsmaßnahmen und der außerordentlich günstigen Finanzierungsbedingungen entspannt. Nach einem staatlichen Budgetdefizit von 104 Mrd. Euro

⁶ Zum Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand des Staates vgl. R. Döhrn, H. Gebhardt: Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise, IBES-Diskussionsbeiträge, Nr. 198, Essen 2013.

2010 und von 20 Mrd. Euro 2011 konnte im vergangenen Jahr ein Überschuss von 4 Mrd. Euro erzielt werden. Nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose war der Staatshaushalt damit strukturell ausgeglichen.⁷ Den Überschüssen der Sozialversicherung und der Kommunen insgesamt standen dabei Defizite bei Bund und Ländern gegenüber. Diese können in den kommenden Jahren aber weiter abgebaut werden, wenn das Steueraufkommen tatsächlich – wie vom AKS erwartet – rascher steigt als das nominale BIP und wenn der Anstieg der Staatsausgaben wie geplant eng begrenzt werden kann. Der Bund dürfte nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose schon 2014 erstmals seit Jahrzehnten einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt erzielen.⁸

Fiskalische Auswirkungen der Steuerpläne der im Bundestag vertretenen Parteien

Der AKS konnte bei der Projektion seiner Aufkommenserwartungen natürlich nicht berücksichtigen, dass sich der steuerpolitische Kurs nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 merklich ändern könnte. Die Oppositionsparteien im derzeitigen Bundestag, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und Die Linke, gehen davon aus, dass die für die kommenden Jahre zu erwartenden Steuereinnahmen nicht ausreichen werden, um die von ihnen definierten Finanzbedarfe auf allen Ebenen des Staates decken und gleichzeitig die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können. In ihren Programmen wird jeweils dargelegt, warum der Staat die Einnahmen der Einkommensteuer insbesondere durch eine stärkere Belastung der Steuerpflichtigen mit „höherem“ Einkommen erhöhen sollte und warum darüber hinaus eine erhöhte steuerliche Belastung von Erbschaften und Vermögen sowie zusätzlich eine Besteuerung von Finanzmarkttransaktionen erforderlich sind. Dabei geht es den Oppositionsparteien nicht alleine darum, die aus ihrer Sicht bestehende strukturelle Unterfinanzierung des Staates zu beseitigen, sondern auch darum, eine nach ihrer Bewertung „gerechtere“ Verteilung von Belastungen umzusetzen.

Regierungsparteien

Die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP halten dagegen Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung nicht für erforderlich. Sie setzen vielmehr auf eine zu-

rückhaltende Ausgabenpolitik und wollen bei ausreichenden budgetären Spielräumen die Steuerbelastung im Vergleich zum Status quo senken, indem die kalte Progression beseitigt wird. Dies würde rein rechnerisch, d.h. ohne Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen, die Steuerbelastung um reichlich 3 Mrd. Euro vermindern. Darüber hinaus hat die FDP angekündigt, bis zum Ende des Jahrzehnts – parallel zum Auslaufen des Solidarpaktes – auch den Solidaritätszuschlag schrittweise abzuschaffen, dessen Aufkommen sich in diesem Jahr voraussichtlich auf 14 Mrd. Euro beläuft. Auf einen konkreten Plan zum Abbau des Solis hat sich die FDP allerdings noch nicht festgelegt.

Insgesamt betonen die Regierungsparteien den Zusammenhang zwischen einem im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähigen Steuersystem, guten steuerlichen Rahmenbedingungen für Arbeitnehmer und Unternehmen (hier insbesondere des Mittelstands) und einer dynamischen Entwicklung einer Volkswirtschaft. Höhere Steuerbelastungen werden deshalb ausgeschlossen. Die FDP will vor allem die „arbeitende Mitte“ steuerlich entlasten. Eine höhere Steuerbelastung für Bürger und Unternehmen wird abgelehnt. Denn nach Auffassung der FDP führen hohe Steuersätze nicht automatisch zu höheren Staatseinnahmen, „sondern verhindern Wachstum, vernichten Arbeitsplätze und gefährden damit die Existenz zahlloser Arbeitnehmer und ihrer Familien.“⁹

Die SPD

„Für eine gerechte Steuerpolitik“ setzt sich die SPD in ihrem „Regierungsprogramm“ ein.¹⁰ Als Anspruch wird dabei formuliert, „die Förderung wirtschaftlicher Dynamik mit sozialer Gerechtigkeit zu verbinden.“ Das Primat gesteht sie dabei aber der Gerechtigkeit zu: „Steuerpolitik auf der Grundlage stabiler Staatsfinanzen ist dann sozial gerecht und wirtschaftlich vernünftig, wenn starke Schultern mehr tragen als schwache.“ Die SPD will „zukünftig Bezieher hoher Einkommen und Vermögende stärker zur Finanzierung unseres Gemeinwesens heranziehen.“

Die stärkere steuerliche Belastung höherer Einkommen soll unter anderem im Rahmen der Einkommensteuer umgesetzt werden. Eingeführt werden soll eine „mittlere Proportionalzone“ ab einem zu versteuernden Einkommen von 52 882 bis 64 000 Euro (bzw. von 105 764 bis 128 001 Euro bei Zusammenveranlagung) mit einem

7 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2013, S. 62 ff.

8 Ebenda, S. 65.

9 FDP: Bürgerprogramm 2013. Wahlprogramm, Beschlossen am 4./5.5.2013 in Nürnberg.

10 SPD: Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, Beschlossen am 11.4.2013 in Augsburg.

Steuersatz von 42%. Ferner soll eine „dritte Progressionszone“ ab einem zu versteuernden Einkommen von 64 001 bis 100 000 Euro (bzw. von 128 002 bis 200 000 Euro bei Zusammenveranlagung) mit einem von 42% auf 49% linear steigenden Steuersatz eingeführt werden. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro (bzw. 200 000 Euro bei Zusammenveranlagung) soll der Steuersatz 49% betragen („obere Proportionalzone“). Allein diese Tarifänderung würde die Belastung der Einkommensteuerpflichtigen um mehr als 5 Mrd. Euro erhöhen.¹¹ Ändern will die SPD auch die derzeitigen Regelungen zum Ehegattensplitting: Das Ehegattensplitting soll für künftig geschlossene Ehen ab einem Stichtag durch einen „Partnerschaftstarif für Ehegatten“ ersetzt werden. Nach den Vorstellungen der SPD sollen dann beide Partner individuell nach dem sogenannten Faktorverfahren besteuert werden, bei dem für beide Partner derselbe Durchschnittssteuersatz angewendet wird. Gegenseitige Unterhaltszahlungen sollen berücksichtigt werden.

Bei der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge soll der Steuersatz nach den Vorstellungen der SPD von 25% auf 32% erhöht werden; zudem ist vorgesehen, sie dann wieder in die synthetische Einkommensteuer zu integrieren, wenn das Aufkommen der erhöhten Abgeltungssteuer niedriger sein sollte als die voraussichtlichen Einnahmen bei einer Besteuerung im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer. Korrekturbedarf sieht die SPD auch bei der Besteuerung von Erbschaften. Sie will „Begünstigungen“ zurücknehmen, die Steuer mittelstandsfreundlicher machen und den Generationenübergang nicht zusätzlich erschweren, allerdings zugleich die Steuerbelastung „viel stärker an den dauerhaften Erhalt von Arbeitsplätzen koppeln“. Die Vermögensteuer soll wieder aktiviert und „auf ein angemessenes Niveau“ angehoben werden. Ferner sollen alle Transaktionen von Aktien, Anleihen, Derivaten und Devisen besteuert werden.

Bündnis 90/Die Grünen

Auch Bündnis 90/Die Grünen diagnostizieren in ihrem Wahlprogramm¹², dass „die öffentliche Hand auf allen Ebenen verschuldet und strukturell unterfinanziert“ sei, und folgern daraus: „Wir müssen daher die Einnahmen

11 RWI: Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen, Aktualisierter Endbericht, 27.5.2013, Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

12 Bündnis 90/Die Grünen: Zeit für den grünen Wandel. Teilhaben, Einmischen, Zukunft schaffen, Wahlprogramm, Beschlossen auf der Bundesdelegiertenkonferenz vom 26.-28.4.2013 in Berlin.

des Staates maßvoll erhöhen“. Dabei wird davon ausgegangen, dass Steuersätze bei bestehenden Steuern erhöht oder neue Abgaben eingeführt werden müssen. Bündnis 90/Die Grünen gehen davon aus, dass die oben geschilderte wachstumsbedingte Zunahme der Steuereinnahmen nicht ausreichen wird, um die anstehenden Ausgaben des Staates finanzieren zu können.

Bündnis 90/Die Grünen schlagen deshalb eine Tarifänderung bei der Einkommensteuer vor, mit der das Aufkommen deutlich erhöht werden soll. Im Vergleich zum 2014 geltenden Einkommensteuertarif soll das steuerfreie Existenzminimum um 358 auf 8712 Euro angehoben werden. Der Eingangssteuersatz von 14% soll demnach erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 8713 Euro greifen und wie beim Tarif 2014 bis zu einem Einkommen von 13 469 Euro auf 24% steigen. Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 59 440 Euro soll die Grenzbelastung linear zunehmen bis zu einem Steuersatz von 45%. Es folgt ein weiterer Tarifbereich bis 80 000 Euro mit nochmals linear steigenden Steuersätzen bis zum „Spitzensteuersatz“ von 49%. Dieser gilt dann für alle zu versteuernden Einkommen über 80 000 Euro. Insgesamt würde die Steuerbelastung alleine durch diese Tarifänderungen um etwa 5,4 Mrd. Euro steigen.

Ähnlich wie beim SPD-Tarif ändern auch die Vorschläge der Bündnis 90/Die Grünen nichts an der zentralen Eigenschaft des Tarifs; die durchschnittliche Steuerbelastung würde weiterhin mit zunehmendem zu versteuerndem Einkommen steigen, was auch den Grünen-Tarif als progressiv kennzeichnet. Die durchschnittliche Belastung der Steuerpflichtigen nimmt ab einem zu versteuernden Einkommen von 60 000 Euro deutlich zu: Bei einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro steigt sie beispielsweise gegenüber dem Status quo um rund 2,5 Prozentpunkte (36,2% statt 33,7%), bei 250 000 Euro liegt die Belastung mit 43,9% sogar um rund 5 Prozentpunkte über der des Tarifs 2014. Die im Vergleich zum Tarif 2014 deutlich steigende Grenzbelastung bei einem zu versteuernden Einkommen über 53 000 Euro dürfte erhebliche negative Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot und auf Investitionen der Privatunternehmen verursachen. Die „grüne Steuerpolitik“ setzt mit ihren Vorschlägen für deutlich höhere Steuerbelastungen insbesondere für „starke Schultern“ auch auf eine stärkere Umverteilung von Einkommen.

Behauptet wird im Wahlprogramm, grüne Steuerpolitik sei „wirtschaftlich vernünftig“, weil mit ihren Vorschlägen Steuern erhöht würden, „die wirtschaftliche Aktivität nur gering beeinflussen“. Eigentlich ist es erstaunlich, dass ausgerechnet Bündnis 90/Die Grünen auf dieses aus der

Optimalsteuertheorie stammende, inzwischen stark kritisierte, einseitige Kriterium abstellen. Dort die Steuern zu erhöhen, wo die Besteuerten zumindest in kurzer Frist keine Möglichkeit haben, die Belastung zu vermeiden (wie z.B. bei der Grundsteuer oder der Erbschaftsteuer) ist keine überzeugende Leitlinie der Besteuerung. Auch die Behauptung, dass die Erbschaftsteuer „anreizneutral“ sei, ist nicht zutreffend. Ein großer Anteil der Vererbungen betrifft bewusste Entscheidungen der Vererbenden und eine stärkere steuerliche Belastung erhöht die Aktivitäten sowohl der Vererbenden als auch der Erben, die auf eine Reduzierung der Steuerbelastungen abzielen. Insgesamt können die grünen Steuerpläne schon alleine deshalb nicht als „neutral“ bezeichnet werden, weil die Steuererhöhungen im Rahmen der Einkommensteuer sehr wohl auch unmittelbar hohe Anreize für die Steuerpflichtigen bieten, die steigenden Belastungen durch Verhaltensänderungen zu vermeiden.

Die Linke

Eine im Vergleich zum Status quo stärkere Umverteilung zulasten von „Wohlhabenden und Unternehmen“ ist auch das zentrale Motiv der Reformvorstellungen zur Einkommensteuer der Partei Die Linke. Zwar ist von der Linkspartei bei der Einkommensteuer eine Reduzierung der Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich vorgesehen, die zu einer merklichen Steuerentlastung und damit für sich genommen zu deutlich niedrigeren Einnahmen des Staates führt. Allerdings soll die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer so verändert werden, dass die Steuerbelastung insbesondere für die Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen zunehmen wird. Deutlich erhöht werden soll z.B. die Steuerbelastung auf Kapitaleinkommen und auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Die Reform der Einkommensteuer soll deshalb zumindest aufkommensneutral erfolgen.

Auch die Linkspartei hält den Staat für strukturell unterfinanziert. Nach ihrer Auffassung sind „Zukunftsinvestitionen“ in den kommenden Jahren trotz des vom AKS erwarteten kräftigen Anstiegs des Steueraufkommens nicht in ausreichendem Maße möglich. Folglich schlägt die Linkspartei umfangreiche Steuererhöhungen vor. So sollen eine Vermögensteuer und eine einmalige Vermögensabgabe erhoben, eine Finanztransaktionsteuer eingeführt, die Erbschaftsteuer deutlich erhöht, die Körperschaftsteuer wieder erhöht und mit einer Reichensteuer von 75% die Einkommen über 1 Mio. Euro belastet werden. Auch sollen die Kommunen durch eine Gemeindegewerbesteuer, die die Gewerbesteuer ablösen und deren Aufkommen deutlich übertreffen soll, finanziell besser ausgestattet werden.

Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung nicht erforderlich

Eine strukturelle Unterfinanzierung ist unter den erwarteten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht festzustellen. Wenn das Steueraufkommen tatsächlich – wie vom AKS erwartet – rascher steigt als das nominale BIP und wenn sparsam gewirtschaftet wird, ist in den kommenden Jahren vielmehr ein überschüssiger Staatshaushalt in Sicht. Die Bundesregierung zeigt in ihrer aktuellen Finanzplanung, wie die Konsolidierung auch ohne Steuererhöhungen vorangebracht werden kann, und einige Länder belegen mit ihrer Finanzplanung, dass auch mit dem aktuell zur Verfügung stehenden Finanzrahmen ausgeglichene Haushalte erzielt werden können.¹³ Die von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Linkspartei geforderten Steuererhöhungen sind somit nicht erforderlich, um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren.¹⁴ Zudem wären sie aus allokativer Sicht problematisch, weil sie die wirtschaftliche Dynamik dämpfen würden. Eine Reihe von empirischen Studien belegen wachstumsfördernde Effekte einer Begrenzung des Anstiegs der Staatsausgaben und tendenziell wachstumshemmende Effekte von Steuererhöhungen, die an Leistungserstellungen und Investitionen anknüpfen.¹⁵

Zusätzliche budgetäre Spielräume zur Finanzierung von wichtigen „Zukunftsaufgaben“ lassen sich auch gewinnen, wenn bei den Ausgaben die richtigen Prioritäten gesetzt werden und sich der Staat bei weniger wichtigen Aufgaben zurücknimmt. Strukturell wäre der Staat nur dann „unterfinanziert“, wenn auf der Ausgabenseite

13 Vergleiche hierzu die Beschlüsse und die Beratungsunterlagen der Sitzung des Stabilitätsrates vom 28.5.2013 sowie die Sanierungs- und Konsolidierungsberichte: www.stabilitaetsrat.de.

14 Für eine andere Bewertung siehe z.B. K. Rietzler, D. Teichmann, A. Truger: *IMK Steuerschätzung 2013 – 2017*, Steuerpolitik am Scheideweg, IMK Report, Nr. 81, 2013.

bestehende Einsparpotenziale, etwa bei den Finanzhilfen, ausgeschöpft wurden. Davon kann aber noch keine Rede sein. Im Gegenteil: Nach der Abschaffung von einigen der in der „Koch-Steinbrück-Liste“ angeführten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im vergangenen Jahrzehnt ist der diesbezügliche Elan zum Erliegen gekommen und es wurden sogar neue Subventionen geschaffen, vor allem zur „Unterstützung“ der Energiewende. Auf der Einnahmenseite ließen sich neben dem weiteren Abbau von Steuervergünstigungen durch eine effektivere Steuererhebung, etwa durch Änderungen bei den Besteuerungsverfahren, noch erhebliche Potenziale heben. Überfällige Maßnahmen und Reformen in diesen Bereichen sollten nicht noch dadurch auf die lange Bank geschoben werden, dass jetzt die Steuern erhöht werden.

Die finanziellen Verteilungseffekte der zum Teil sehr unterschiedlichen Vorschläge zu den Tarifbelastungen der Einkommensteuer lassen sich zwar beschreiben,¹⁶ eine Bewertung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist aber objektiv kaum möglich. Es mangelt indes nicht an empirischer Evidenz dafür, dass ein „zu hohes“ Maß an Umverteilung die wirtschaftliche Dynamik bremst und den „zu verteilenden Kuchen“ schrumpfen lässt. Gut gemeint ist eben nicht immer gut gemacht.

15 Vgl. hierzu A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thöne: *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series, Nr. 438, 2005; A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi: *The Output Effect of Fiscal Consolidations*, NBER Working Paper, Nr. 18336, August 2012; A. Alesina, S. Ardagna: *The Design of Fiscal Adjustments*, NBER Working Paper, Nr. 18423, September 2012; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Jahresgutachten 2002/03, Ziffern 606 f.

16 Siehe RWI, a.a.O.

Title: *Favourable Tax Revenue Outlook – No Reasons for Increasing Tax Rates or Launching New Fees*

Abstract: *In May 2013, the Working Party on Tax Revenue Forecasting presented its new estimate, which is based on the federal government's spring projection of the medium-term development of the overall economy. Tax revenues are estimated to expand from €600 bn in 2012 to €704.5 bn in 2017. Because the tax revenues increase at a faster pace than the nominal GDP, the tax-to-GDP ratio increases from 22.7% to 23.1%. Contrary to the diagnosis of the opposition parties in the German Bundestag, we see no structural revenue gap. In fact, public budgets will realise structural surpluses in the coming years if governments are successful in constraining expenditure growth. There are no convincing reasons to increase public revenues by increasing tax rates or launching new fees; in both cases tax burdens would increase and that would dampen economic growth. Instead, there will be budgetary leeway to reduce the fiscal drag if governments are committed to a sound consolidation policy.*

JEL Classification: H20, H62, H71