ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gebhardt, Heinz

Article — Published Version

Steuermehreinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz (2012) : Steuermehreinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 92, Iss. 6, pp. 392-398, https://doi.org/10.1007/s10273-012-1394-z

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/106686

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-012-1394-z

Heinz Gebhardt

Steuermehreinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen hat seine Prognose für das Steueraufkommen abermals nach oben revidiert. Damit können Bund, Länder und Kommunen bis 2016 mit höheren Steuereinnahmen rechnen, als bislang erwartet. Die Mehreinnahmen eröffnen budgetäre Handlungsspielräume, um die kalte Progression abzubauen, wenn gleichzeitig sparsam gewirtschaftet wird.

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen hat im Mai 2012 die Entwicklung des Steueraufkommens in Deutschland für den gesamten Finanzplanungszeitraum bis 2016 prognostiziert.[1] Basis für die erwarteten Steuereinnahmen sind die von der Bundesregierung in deren Frühjahrsprojektion veröffentlichten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte. Berücksichtigt wurden zudem die seit der vergangenen Steuerschätzung beschlossenen Steuerrechtsänderungen.

Deutsche Wirtschaft wieder im Aufwind

Die Bundesregierung geht – wie auch die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose in ihrer Frühjahrsprognose[2] – davon aus, dass die Konjunktur in Deutschland nach der wirtschaftlichen Schwächephase im letzten Quartal 2011 im Verlauf 2012 wieder Fahrt aufnehmen wird. Wegen der „Wachstumsdelle“ zu Jahresbeginn veranschlagt sie den Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2012 indes nur auf 0,7%;[3] für 2013 erwartet sie ein Plus von 1,6% und in der mittleren Frist von 1,5% pro Jahr.

Für die Steuerschätzung ist die Entwicklung des nominalen BIP und der damit zusammenhängenden gesamtwirtschaftlichen Aggregate entscheidend (vgl. Abbildung 1).

Gegenüber ihrer Herbstprojektion hat die Bundesregierung den Anstieg des nominalen BIP für 2012 von 2,4% auf 2,3% leicht nach unten revidiert, die für die Steuerschätzung besonders relevante Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter wurde hingegen wegen der deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage und höherer Gehaltssteigerungen von 2,8% auf 3,7% merklich nach oben revidiert. Auch die Steigerung der modifizierten Inlandsnachfrage – ein Indikator für die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer – wurde von 2,9% auf 3,2% angehoben. Der für 2012 erwartete Anstieg bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die die gewinnabhängigen Steuern maßgeblich bestimmen, wurde hingegen von 2,5% auf 0,3% zurückgenommen. Im Jahr 2013 geht die Bundesregierung von einer Zunahme des nominalen BIP um 3,2% aus, mittelfristig erwartet sie einen Anstieg um 3,0% je Jahr. Die für die Steuerschätzung relevanten makroökonomischen Indikatoren expandieren mittelfristig in etwa mit den bei der vorangegangenen Schätzung zugrunde gelegten Raten (vgl. Tabelle 1).

Kaum Mindereinnahmen durch Steuerrechtsänderungen

Der Arbeitskreis hat das Steueraufkommen wie üblich auf der Grundlage des geltenden Steuerrechts geschätzt. Gegenüber der Schätzung vom November 2011 wurden die finanziellen Auswirkungen von zwischenzeitlich verabschiedeten Steuerrechtsänderungen berücksichtigt.[4] Insgesamt schmälern die Rechtsänderungen das Steuer-

1 Der Arbeitskreis orientiert sich an den Zeitplänen der Haushalts- und Finanzplanung insbesondere des Bundes. Er erstellt Anfang November eine Prognose des mittelfristig erwarteten Steueraufkommens, die die endgültigen Steueransätze für den Bundeshaushalt des Folgejahres und die Basis für die Arbeiten am Bundeshaushalt für das übernächste Jahr und die Finanzplanung bildet. Anfang Mai erfolgt eine zweite Steuerschätzung für den mittelfristigen Zeitraum, die Grundlage für den Haushaltsentwurf des Folgejahres und für die jährliche Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung ist.

2 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert für dieses und das kommende Jahr mit 0,9% bzw. 2,0% einen etwas höheren Zuwachs des realen BIP als die Bundesregierung. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012, München 2012.

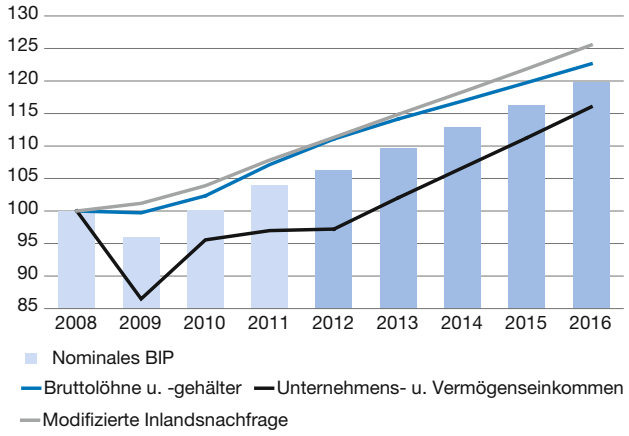
3 C. Bork: Die Frühjahrsprojektion 2012 der Bundesregierung, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Mai 2012, S. 7-9.

Heinz Gebhardt, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen und Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“.

Abbildung 1

Wichtige Bestimmungsfaktoren des Steueraufkommens

2008 = 100; Ist: 2008 bis 2011; Prognose: 2012 bis 2016



2008 bis 2011: Ist-Ergebnis; 2012 bis 2016: Schätzung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; eigene Berechnungen.

aufkommen um 2,4 Mrd. Euro in diesem und um 2,3 Mrd. Euro im kommenden Jahr; mittelfristig ist mit Mindereinnahmen von reichlich 1 Mrd. Euro je Jahr zu rechnen. Die Mindereinnahmen belasten insbesondere die Haushalte des Bundes und der Länder (vgl. Tabelle 2).

Da der Arbeitskreis auf der Basis des geltenden Rechts schätzt, wurden der von der Bundesregierung geplante, aber noch nicht verabschiedete Abbau der kalten Progression und das noch nicht ratifizierte Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt nicht in die Prognose einbezogen. Nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) würde der Abbau der kalten Progression mittelfristig zu Mindereinnahmen von rund 6 Mrd. Euro pro Jahr führen, wobei keinerlei makroökonomische Rückwirkungen berücksichtigt wurden. Nach Ratifizierung des Steuerabkommens würde die Schweiz nach Schätzungen des BMF eine Einmalzahlung von mindestens 2 Mrd. CHF leisten. Die genannten

4 Hierzu zählen zum einen Gesetzesänderungen: das 3. Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes, das Gesetz zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften, das Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und von steuerlichen Vorschriften sowie die Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2012, die Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und der Kraftfahrzeug-Pflichtversicherungs-Verordnung. Zum anderen wurden Änderungen in der Verwaltungsauffassung berücksichtigt. So wurden die Anwendung der BFH-Urteile zur regelmäßigen Arbeitsstätte bei mehreren Tätigkeitsstätten sowie die Umsetzung des EuGH-Urteils zur Besteuerung von Streubesitzdividenden als unmittelbar geltendes Recht einbezogen.

Tabelle 1

Wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten für die Steuerschätzungen von November 2011 und Mai 2012

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Mrd. Euro	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %					
	November 2011[1]						
Reales BIP	2368,8	2,9	1,0	1,6	1,6	1,6	1,6
Nominales BIP	2476,8	3,8	2,4	2,9	2,9	2,9	2,9
Bruttolöhne und -gehälter	1025,0	4,7	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5
Unternehmens- und Vermögens-einkommen	635,0	3,1	2,5	4,8	4,3	4,3	4,3
Modifizierte In-landsnachfrage	2083,9	3,6	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
	Mrd. Euro		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
	Mai 2012[2]						
Reales BIP	2368,8	2439,7	0,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Nominales BIP	2476,8	2570,8	2,3	3,2	3,0	3,0	3,0
Bruttolöhne und -gehälter	1025,0	1073,2	3,7	2,8	2,4	2,4	2,4
Unternehmens- und Vermögens-einkommen	635,0	644,4	0,3	4,89	4,5	4,3	4,3
Modifizierte In-landsnachfrage	2083,9	2163,2	3,2	3,2	3,0	3,0	3,0

[1] Ist: 2010; Prognose: 2011 bis 2016. [2] Ist: 2010 und 2011. Prognose: 2012 bis 2016.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/projektionen.html.

Tabelle 2

Finanzielle Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen[1]

Steuermehreinnahmen (+) und Steuermindereinnahmen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2011

	2012	2013	2014	2015	2016
Realisierte Steuerrechtsänderungen	-2,4	-2,3	-1,1	-1,1	-1,2
Bund	-1,2	-1,2	-0,6	-0,7	-0,6
Länder	-1,0	-1,0	-0,4	-0,5	-0,5
Gemeinden	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Nachrichtlich: Geplante Steuer-rechtsänderungen: Gesetz zum Abbau der kalten Progression		-1,9	-5,7	-6,3	-6,4
Bund		-1,3	-3,8	-4,0	-4,1
Länder und Gemeinden		-0,7	-1,9	-2,2	-2,3

[1] Seit der Steuerschätzung vom November 2011 beschlossene Steuerrechtsänderungen, ohne Berücksichtigung der Steuerrechtsänderungen von Ländern und Kommunen sowie ohne makroökonomische Rückwirkungen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Tabelle 3
Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2012[1]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern insgesamt (Mrd. Euro)	573,4	596,5	618,1	642,1	664,7	687,3
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	8,1	4,0	3,6	3,9	3,5	3,4
Steueraufkommen nach Ebenen						
Steueraufkommen des Bundes[2] (Mrd. Euro)	248,0	252,3	260,1	270,5	278,7	290,1
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	9,8	1,7	3,1	4,0	3,0	4,1
Steueraufkommen der Länder[2,3] (Mrd. Euro)	224,3	234,2	242,6	252,0	260,7	269,2
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	6,8	4,4	3,6	3,9	3,4	3,3
Steueraufkommen der Gemeinden[4] (Mrd. Euro)	76,6	80,5	84,3	87,8	91,3	94,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	8,9	5,1	4,6	4,2	4,0	3,9
Steueraufkommen der EU (Mrd. Euro)	24,5	29,5	31,1	31,8	34,0	33,2
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	0,4	20,8	5,3	2,3	6,6	-2,4
Steueraufkommen nach Steuerarten	Mrd. Euro	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
Lohnsteuer	139,7	5,5	5,8	5,2	5,0	4,9
Veranlagte Einkommensteuer	32,0	8,5	10,8	7,0	6,3	6,1
Kapitalertragsteuern	26,2	-1,9	-10,5	11,5	5,6	5,5
Körperschaftsteuer	15,6	17,1	16,4	5,3	4,7	3,2
Gewerbesteuer	40,4	4,5	3,6	3,6	3,4	3,0
Steuern vom Umsatz	190,0	3,3	3,5	3,2	3,2	3,1
Sonstige Steuern	129,4	6,6	0,3	0,9	0,6	0,6
Steuerquote (in % des nominalen BIP)	22,30	22,69	22,77	22,97	23,1	23,19

[1] Ist: 2011, Prognose: 2012 bis 2016. [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: Ergebnisse der Steuerschätzung vom 8. bis 10. Mai 2012, Monatsbericht des BMF, Mai 2012.

geplanten Steuerrechtsänderungen sind in der Haushalts- und Finanzplanung ergänzend zu berücksichtigen.

Steuerquote steigt auf das höchste Niveau seit der deutschen Vereinigung

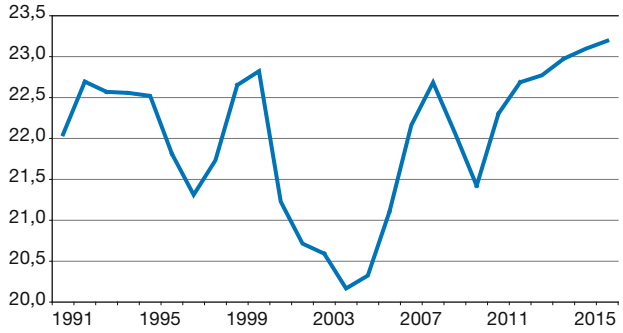
Für dieses Jahr prognostiziert der Arbeitskreis ein Steueraufkommen von 596,5 Mrd. Euro – ein Plus von 23,2 Mrd. Euro bzw. 4,0% gegenüber dem Vorjahr. Damit würde das Steueraufkommen in Deutschland einen neuen Höchstwert erreichen, der insbesondere der anhaltend positiven Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung und den damit verbundenen steuerlichen Progressionseffekten zu verdanken wäre. Entscheidend ist, dass die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Expansion, die in diesem Jahr vor allem von der Inlandsnachfrage getragen wird, steuerergiebig ist. In den Folgejahren wird der Zuwachs der Steuereinnahmen auf 3,6% (2013), 3,9% (2014) 3,5% (2015) und 3,4% (2016) veranschlagt. Damit wird das Steueraufkommen Jahr für Jahr neue Höchststände erreichen; 2016 dürfte es das Niveau von 2011 um 114 Mrd. Euro übertreffen (vgl. Tabelle 3).

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote, die im Vorjahr aufgrund der guten Konjunktur, der Wirkungen der Einkommensteuerprogression und der umfangreichen Steuererhöhungen[5] um 0,9 Prozentpunkte auf 22,3% gestiegen ist, wird nach der aktuellen Prognose auch im Projektionszeitraum merklich zulegen, zumal der nominal fixierte progressive Einkommensteuertarif bei steigenden Einkommen zu erheblichen progressionsbedingten Mehreinnahmen führt. Bis 2016 dürfte die Steuerquote auf 23,2% zunehmen; sie läge damit 0,5 Prozentpunkte über dem vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erzielten Niveau und 0,4 Prozentpunkte über dem seit der Wiedervereinigung Deutschlands erreichten Höchstwert im Jahr 2000 (vgl. Abbildung 2).

5 2011 wurde das Steueraufkommen unter anderem durch die Einführung der Kernbrennstoffsteuer und der Luftverkehrsteuer, die Anhebung der Tabaksteuer, die Einschränkung von Begünstigungen bei der Strom- und der Energiesteuer, das Auslaufen der Eigenheimzulage und durch die in einigen Ländern erhöhte Grunderwerbsteuer erheblich gesteigert. Vgl. hierzu Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Aufschwung setzt sich fort – Europäische Schuldenkrise noch ungelöst, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011, Halle 2011, S. 33.

Abbildung 2
Steuerquote[1]

in %

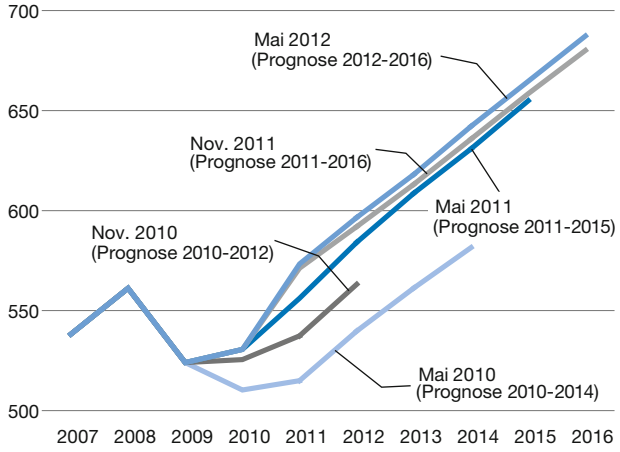


[1] Steueraufkommen in % des nominalen BIP. Ist: 1991 bis 2011, Prognose: 2012 bis 2016.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 3
Ergebnisse ausgewählter Steuerschätzungen

in Mrd. Euro



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Aufkommenserwartungen nach oben revidiert

Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung erwartet der Arbeitskreis zum vierten Mal in Folge ein höheres Steueraufkommen für Bund, Länder und Kommunen[6] (vgl. Abbildung 3). Im Vergleich zur Novemberschätzung wird in diesem Jahr ein Plus in Höhe von 4,6 Mrd. Euro erwartet; davon entfallen 2,3 Mrd. Euro auf den Bund, 1,5 Mrd. Euro auf die Länder und 0,5 Mrd. Euro auf die Gemeinden. Auch mittelfristig werden zusätzliche Steuereinnahmen prognostiziert: Von den für 2012 bis 2016 insgesamt erwarteten Mehreinnahmen von 24,9 Mrd. Euro kommen 12,3 Mrd. Euro dem Bund, 9,5 Mrd. Euro den Ländern und 2,5 Mrd. Euro den Gemeinden zugute (vgl. Tabelle 4).

Von der Struktur der gesamtwirtschaftlichen Einkommensverwendung und -verteilung profitieren insbesondere die Lohnsteuer und die Steuern vom Umsatz. Allein 7,5 Mrd. Euro (25%) an dem von 2012 bis 2016 insgesamt erwarteten Mehraufkommen entfallen auf die Lohnsteuer. Während dies in diesem Jahr vor allem der kräftig steigenden Beschäftigung zu verdanken ist, gehen die Impulse in den Folgejahren vor allem von der Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer aus.[7] Als Folge davon expandiert auch der private Konsum im Projektionszeitraum merklich, was sich positiv auf die Umsatzsteuern auswirkt; ihr Anteil an den insgesamt erwarteten Mehreinnahmen beläuft sich auf 13 Mrd. Euro (44%). Die Umsatzsteuer bleibt mit einem Drittel des gesamten Steueraufkommens die mit Abstand ergiebigste Einzelsteuer.

Staatliche Finanzlage entspannt sich

Mit dem weiter kräftig steigenden Steueraufkommen verbessern sich die Voraussetzungen dafür, dass sich das Budgetdefizit des Staates, das bereits im vergangenen Jahr in Relation zum nominalen BIP von 4,3% auf 1,0% deutlich gesunken ist, weiter verringert. Die Bundesregierung geht in ihrem aktuellen Stabilitätsprogramm – noch ohne Berücksichtigung der vom Arbeitskreis erwarteten Steuermehreinnahmen – davon aus, dass das strukturelle Defizit in diesem Jahr auf 0,5% des nominalen BIP[8] sinken wird und dass ab 2014 ein strukturell ausgeglichener Gesamthaushalt erzielt wird.[9]

Trotz der sich verbessernden Haushaltsperspektiven ist der Konsolidierungsprozess noch nicht abgeschlos-

6 Zu den bereits bei drei vorangegangenen Steuerschätzungen nach oben revidierten Aufkommenserwartungen vgl. H. Gebhardt: Steuerschätzung: Erheblich höheres Aufkommen als bisher erwartet, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 6, S. 385-390; H. Gebhardt: Eröffnen die erwarteten Steuermehreinnahmen budgetäre Spielräume für Steuersenkungen?, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 12, S. 843-848.

7 Die Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (ohne geringfügige Beschäftigung) wird für 2012 auf 2,3% und für 2013 auf 2,6% veranschlagt; in der mittleren Frist wird ein Anstieg von 2,5% zugrunde gelegt.

8 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, die für das laufende Jahr – anders als die Bundesregierung – nicht von einer leichten Unterauslastung, sondern einer Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten ausgeht und damit dem Finanzierungssaldo des Staates keine Konjunkturkomponente zuweist, veranschlagt das strukturelle Defizit in Relation zum nominalen BIP auf 0,6%. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Konjunktur im Aufwind..., a.a.O., S. 45.

9 Bundesministerium der Finanzen: Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2012, S. 25.

Tabelle 4

Abweichung der Steuerschätzung vom Mai 2012 zur Schätzung vom November 2011

in Mrd. Euro

	Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2011	Abweichungen Insgesamt	davon: Steuerrechtsänderungen[1]	davon: Änderung EU-Abführung	davon: Schätzabweichung[2]	Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2012
2012						
Steuereinnahmen insgesamt	592,0	4,6	-2,4	0,0	6,9	596,5
Bund[3]	249,9	2,3	-1,2	0,1	3,5	252,3
Länder[3]	232,7	1,5	-1	–	2,5	234,2
Gemeinden[3]	80,1	0,5	-0,1	–	0,6	80,5
EU	29,3	0,3	0,0	-0,1	0,3	29,5
2013						
Steuereinnahmen insgesamt	613,2	5,0	-2,3	0,0	7,3	618,1
Bund[3]	257,2	2,9	-1,2	0,6	3,5	260,1
Länder[3]	241,2	1,4	-1,0	–	2,5	242,6
Gemeinden[3]	83,6	0,6	-0,1	–	0,7	84,3
EU	31,1	0,0	0,0	-0,6	0,6	31,1
2014						
Steuereinnahmen insgesamt	635,8	6,4	-1,1	0,0	7,5	642,1
Bund[3]	268,3	2,2	-0,6	-0,9	3,6	270,5
Länder[3]	249,8	2,2	-0,4	–	2,6	252
Gemeinden[3]	87,2	0,6	-0,1	–	0,7	87,8
EU	30,4	1,5	0,0	0,9	0,6	31,8
2015						
Steuereinnahmen insgesamt	658,5	6,2	-1,1	0,0	7,3	664,7
Bund[3]	276,7	2,0	-0,6	-0,9	3,5	278,7
Länder[3]	258,5	2,2	-0,4	–	2,6	260,7
Gemeinden[3]	90,8	0,5	-0,1	–	0,6	91,3
EU	32,5	1,5	0,0	0,9	0,6	34,0
2016						
Steuereinnahmen insgesamt	680,0	7,2	-1,2	0,0	8,4	687,3
Bund[3]	287,2	2,9	-0,6	-1,0	4,5	290,1
Länder[3]	267,0	2,2	-0,5	–	2,7	269,2
Gemeinden[3]	94,3	0,6	-0,1	–	0,7	94,9
EU	31,6	1,5	0,0	1,0	0,6	33,2

[1] Ohne Anhebung der Grunderwerbsteuer und ohne Steuerrechtsänderungen der Kommunen. [2] Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen und infolge unvorhergesehener Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte. [3] Nach Ergänzungszuweisungen, Umsatzsteuerverteilung, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfen. Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2011, Monatsbericht des BMF, November 2011; Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse der Steuerschätzung vom 8. bis 10. Mai 2012, Monatsbericht des BMF, Mai 2012.

sen, denn die Staatsschuldenquote liegt mit über 80% noch erheblich über der im Maastricht-Vertrag festgelegten Obergrenze von 60%. Hinzu kommt, dass die in den Jahren 2012 bis 2015 geplanten Kapitalzuführungen in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) den Schuldenstand erhöhen. Zudem ist Deutschland durch die im Rahmen der europäischen Rettungspakete übernommenen Garantien erhebliche Eventualverbindlichkeiten eingegangen. Vor diesem Hintergrund ist die Finanzpolitik gefordert, das strukturelle Defizit abzubauen und die Staatsschuldenquote zukünftig pro Jahr um ein Zwanzigstel des die Obergrenze des Maastrichter Vertrags übersteigenden Teils zu verringern.

Kalte Progression

Auch wenn der Haushaltskonsolidierung weiterhin eine hohe Priorität zukommen muss, stellt sich angesichts der Aufkommenserwartungen die Frage, ob sich damit ausreichende budgetäre Handlungsspielräume eröffnen, um künftig auf Mehreinnahmen aus der kalten Progression (heimliche Steuererhöhungen) verzichten zu können. Da sich inflationsinduzierte Steuermehrbelastungen nicht durch eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit („ability to pay“) begründen lassen, ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression in der Lohn- und Einkommensteuer

beschlossen hat, um „dem Effekt entgegenzuwirken, dass der Staat zulasten der Steuerpflichtigen inflationsbedingte Mehreinnahmen erhält. Ziel ist es, zu verhindern, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen“[10].

Das Gesetz zum Abbau der kalten Progression sieht vor, den steuerlichen Grundfreibetrag – orientiert an der voraussichtlichen Entwicklung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums[11] – in zwei Schritten um insgesamt 4,4% zu erhöhen, und zwar zum 1. Januar 2013 von 8004 auf 8130 Euro und zum 1. Januar 2014 auf 8354 Euro. Zudem sollen die Einkommensgrenzen der Tarifzonen ebenfalls in zwei Schritten um 4,4% angehoben und damit die Tarifzonen nach rechts verschoben werden. Davon ausgenommen wird lediglich das Eingangseinkommen für die zweite Proportionalzone (Reichensteuer), das von 250 731 auf 250 000 Euro gesenkt werden soll. Durch die Anhebung des Grundfreibetrags und die Verschiebung des Tarifverlaufs soll sichergestellt werden, dass die seit 2010 entstandenen Steuermehrbelastungen aus der kalten Progression ausgeglichen werden. Zudem soll ab der kommenden Legislaturperiode im Zweijahresrhythmus im Rahmen eines Steuerprogressionsberichts das Ausmaß der kalten Progression ermittelt werden, um auf dieser Basis Änderungen im Tarifverlauf vornehmen zu können. Die Umsetzung des Gesetzes würde nach Berechnungen des BMF zu Mindereinnahmen in Höhe von 1,9 Mrd. Euro (2013) und von 5,7 Mrd. Euro (2014) führen, die an sich zu je 42,5% von Bund und Ländern sowie zu 15% von den Gemeinden zu tragen wären. Doch sollen die Länder und die Gemeinden nicht entsprechend diesem Verteilungsschlüssel an den Mindereinnahmen beteiligt werden, vielmehr soll der Bund über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung einmalig die Mindereinnahmen allein tragen, die aus der Verschiebung der Tarifzonen resultieren.

Abbau der kalten Progression ist überfällig

Das Phänomen, dass der progressive Einkommensteuertarif zu inflationsinduzierten Steuermehrbelastungen führt, denen keine erhöhte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen gegenübersteht, ist in der Vergangenheit immer wieder kritisiert worden.[12] Dem will die Bundesregierung dadurch Rechnung tragen, dass neben der Tarifanpassung das Ausmaß der kalten Progression offengelegt wird. Damit soll sichergestellt werden, dass bei der Haushaltskonsolidierung zukünftig nicht mehr auf Mehreinnahmen aus der kalten Progression zurückgegriffen wird. Dies sind sicherlich Schritte in die richtige Richtung, denn zum einen würde durch die geplante Anhebung des Grundfreibetrags und die Rechtsverschiebung der Tarifzonen ein Teil der seit 2010 aufgelaufenen Mehrbelastungen aus der kalten Progression abgebaut.[13] Zum anderen würde die Politik mit dem zukünftig vorzulegenden Existenzminimumbericht erstmalig verpflichtet, das Ausmaß der kalten Progression offen auszuweisen. Die Zeit der „heimlichen“ Steuererhöhungen wäre vorbei, auch wenn ein vollständiger Verzicht auf die Mehreinnahmen aus der kalten Progression damit noch nicht gesichert ist. Dies wäre erst bei einem inflationsindexierten Einkommensteuertarif (Tarif auf Rädern) der Fall, bei dem nicht nur der Grundfreibetrag und die Tarifzonen des Einkommensteuertarifs, sondern auch die persönlichen Freibeträge und die Abzugsbeträge bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens Jahr für Jahr mit der Preissteigerungsrate oder der Veränderung der nominalen Einkommen fortgeschrieben werden.

Fiskalisch sind die Mindereinnahmen durch Abbau der kalten Progression zu bewältigen, denn das Steueraufkommen wird nach der Prognose des Arbeitskreises 2014 auch ohne die vom BMF errechneten Mehreinnahmen aus der kalten Progression und ohne die Mehreinnahmen aus dem Steuerabkommen mit der Schweiz um 105 Mrd. Euro höher ausfallen als 2010. Die Mindereinnahmen sind mit dem geplanten Defizitabbau vereinbar, wenn der Staat sparsam wirtschaftet, zumal sie durch das gegenüber der Novemberschätzung erwartete Mehraufkommen mehr als ausgeglichen werden.

Bundesrat stimmt nicht zu

Der Bundesrat hat dem vom Deutschen Bundestag am 29. März 2012 verabschiedeten Gesetz zum Abbau der kalten

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, Bundesrats-Drucksache 847/11 vom 30.12.2011.

11 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Grundfreibetrag für das steuerfrei zu stellende Existenzminimum so festgelegt werden, dass „dem Steuerpflichtigen nach der Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen zumindest soviel verbleiben, wie er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und … desjenigen seiner Familie bedarf.“ Hierzu sowie zur aktuellen Bemessung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums vgl. Deutscher Bundestag: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 (Achter Existenzminimumbericht), Bundestags-Drucksache 17/5550 vom 30.5.2011.

12 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Aufschwung setzt sich fort..., a.a.O., S. 54; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden 2011, Tz. 342-363; A. Boss: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden!, Kiel Policy Brief Nr. 41, Dezember 2011.

13 Nach Einschätzung des Bundes der Steuerzahler reichen diese Maßnahmen zum vollständigen Abbau der kalten Progression nicht aus; hierzu seien die Tarifeckwerte 2014 um 8,5% anzuheben. Bund der Steuerzahler Deutschland: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“, Drucksache 17/8683; sowie zur Unterrichtung durch die Bundesregierung „Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012“ (Achter Existenzminimumbericht – Drucksache 17/5550).

Progression am 11. Mai 2012 nicht zugestimmt. Die von SPD und Grünen geführten Länder argumentierten, dass hierfür keine ausreichenden budgetären Spielräume bestünden. Einer verfassungsrechtlich gebotenen Anhebung des Grundfreibetrags würden sie aber zustimmen, wenn der von der Bundesregierung vorzulegende neunte Existenzminimumbericht Anpassungsbedarf aufzeige. Jedoch seien die hieraus resultierenden Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte nicht tragbar. Sie fordern daher, den Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro von 42% auf 49% anzuheben, um so die Steuerausfälle aus der aller Voraussicht nach erforderlichen Erhöhung des Grundfreibetrages zu kompensieren.[14]

Die Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs ist geboten, wenn in den kommenden Jahren inflationsbedingte Mehreinnahmen zulasten der Steuerpflichtigen vermieden werden sollen. Wenn allerdings lediglich der Grundfreibetrag angehoben würde, weil dies aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist, und die geplante Rechtsverschiebung der Tarifzonen des Einkommensteuertarifs unterbliebe, weil dies über das verfassungsrechtlich Notwendige hinausgeht, würde die kalte Progression nur unzureichend eingedämmt. Den Prinzipen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die die Höhe der Besteuerung bestimmen sollten, würde damit nicht entsprochen. Zudem würde dann entweder der Eingangssteuersatz steigen oder es müsste – bei unverändertem Eingangssteuersatz – der Einkommensteuertarif in der ersten Progressionszone gestaucht werden. Die Grenzbelastung bei steigendem Einkommen würde dann aber in diesem Einkommensbereich noch schneller zunehmen. Davon wären vor allem Steuerpflichtige mit geringen Einkommen betroffen.[15] Dabei ist der erforderliche budgetäre Spielraum zum Abbau der kalten Progression auch bei den Ländern vorhanden, zumal ihnen ein günstiges Angebot zur geplanten Verteilung der finanziellen Belastungen unterbreitet wurde. So soll der Bund einen Großteil der Mindereinnahmen schultern und damit die Einnahmeausfälle von Ländern und Gemeinden zum Teil kompensieren.

Nach der Ablehnung durch den Bundesrat hat die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss von Bund und Ländern angerufen. Um die erforderliche Zustimmung der Länder zum geplanten Abbau der kalten Progression zu erzielen, könnte im Vermittlungsverfahren beispielsweise erwogen werden, dass der Bund einen noch größeren Teil der erwarteten Mindereinnahmen trägt. Falls im Vermittlungsverfahren keine Einigung erzielt werden kann, wird alternativ eine Senkung des Solidaritätszuschlags in Erwägung gezogen, für die keine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist.[16] Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat hierzu verschiedene Entlastungsalternativen durchrechnen lassen; so würde beispielsweise die Anhebung der Freigrenzen bei der Festsetzung des Solidaritätszuschlags um das Zehnfache zu Mindereinnahmen in Höhe von reichlich 5 Mrd. Euro führen.[17] Damit könnten die Steuerzahler in der Summe zwar in annähernd gleichem Umfang entlastet werden wie bei der geplanten Anhebung des Grundfreibetrags und der Verschiebung des Einkommensteuertarifs. An dem Problem der kalten Progression würde dies allerdings nichts ändern, und eine weitere Chance zu dessen Beseitigung würde vertan.

14 Vgl. hierzu Bundesrat: Stenografischer Bericht der 896. Sitzung, 11.5.2012, sowie: Entschließung des Bundesrates zur Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer von 42% auf 49% – Antrag der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Bundesrats-Drucksache 64/12 vom 3.2.2012.

15 Vgl. hierzu P. Gottfried, D. Witczak: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression" und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft, IAW-Endbericht zum Projekt I D 4 – 60/07 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Tübingen 2007.

16 Da die Einkommensteuer eine Gemeinschaftsteuer ist, an deren Aufkommen Bund, Länder und Gemeinden beteiligt sind, bedarf der Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression der Zustimmung des Bundesrates, in dem die die Bundesregierung tragenden Parteien derzeit keine Mehrheit haben. Eine Senkung des Solidaritätszuschlags, dessen Aufkommen allein dem Bund zusteht, bedarf hingegen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

17 Zu den Aufkommens- und Entlastungseffekten verschiedener Maßnahmen einer Reform des Einkommensteuertarifs und/oder des Solidaritätszuschlags vgl. P. Bechara, B. Beimann, T. Kasten: Solidaritätszuschlag absenken oder kalte Progression abbauen?, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 5, S. 326-331; sowie Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs und Modifikation des Solidaritätszuschlags, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, RWI Projektbericht Dezember 2011.

Title: Additional Tax Revenues Open a Budgetary Leeway to Reduce the Fiscal Drag

Abstract: *In May 2012 the Working Party on Tax Revenue Forecasting released a tax revenue estimate for the current year and the following four years based on key macroeconomic data supplied by the German Federal Government. The new official tax estimate forecasts additional revenues for central, state and local government. Tax revenues are expected to bring additional €24.9bn between 2012 and 2016. With the budgetary leeway, the fiscal drag, which has occurred since 2010, could be eliminated in 2013 and 2014. The Act to reduce fiscal drag would result in a revenue loss of €6bn a year.*

JEL-Classification: *H20, H62, H71*