



Bundesfinanzminister Schäuble

Unwucht im System

Staatsfinanzen Die Steuerlast wächst viel schneller als die Wirtschaft und die Löhne, der Staat verteilt massiv zu seinen Gunsten um. An diesem Missstand ändert die geplante Entlastung der Bürger um 1,5 Milliarden Euro nur wenig.

Unter Finanzministern, aktiven wie ehemaligen, zählt Wolfgang Schäuble zu einer raren Spezies: Er wird regelmäßig von guten Nachrichten heimgesucht. Als erstem Amtsinhaber seit 1969 gelang es ihm 2014, ohne neue Schulden auszukommen, und das sogar ein Jahr früher als geplant.

Alle halbe Jahre wieder, wenn eine Steuerschätzung ansteht, stellen die Experten Schäuble fast immer mehr Einnahmen in Aussicht als sechs Monate zuvor. Zuletzt war es Anfang Mai wieder so weit: Über mehr als 38 Milliarden Euro an zusätzlichen Einnahmen dürfen sich der Bundesfinanzminister und seine Kollegen aus den Ländern bis 2019 freuen.

Den Spielraum will Schäuble nun nutzen, um einmal selbst eine gute Nachricht zu produzieren. Er plant, die Einkommensteuer Anfang 2016 um 1,5 Milliarden Euro zu senken, um Inflationsgewinne des Fiskus aus den beiden Vorjahren zurückzugeben. „Ich schlage vor, dass wir jetzt das Problem der kalten Progression lösen“, sagte Schäuble.

Die Idee ist richtig, die Ausführung mangelhaft: Wenn Schäuble das Problem wirklich lösen wollte, würde ihn das deutlich mehr als 1,5 Milliarden kosten. In den vergangenen Jahren kassierten Schäuble und seine Länderkollegen durch die sogenannte kalte Progression viel mehr als den nun in Aussicht gestellten Steuerrabatt.

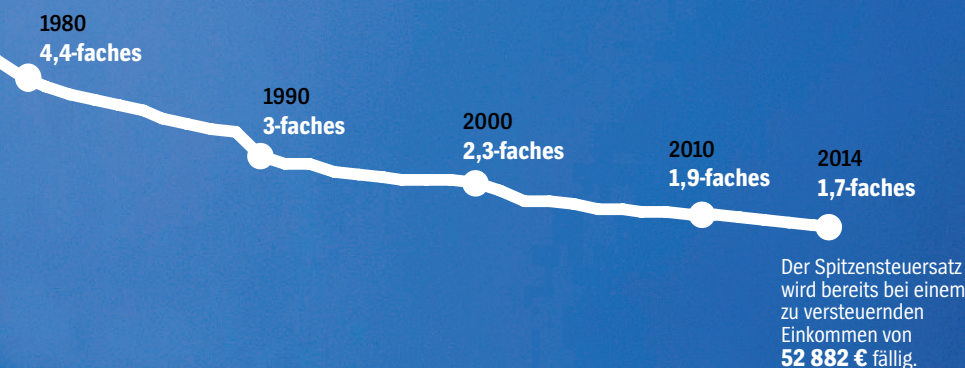
Das Problem entsteht, weil die Steuerzahler von jedem zusätzlich verdienten Euro einen größeren Anteil ans Finanzamt abführen müssen. Wenn das Lohnplus nur die Preissteigerung ausgleicht, stehen sie am Ende sogar schlechter da.

Jahrelang hatte der Finanzminister Forderungen widerstanden, den Bürgern zumindest einen Teil des Geldsegs zu erstatten, der auf der Inflation beruht. Stets hatte er Wichtigeres vor mit dem Steuergeld, den Haushalt auszugleichen etwa oder ein Investitionsprogramm zu finanzieren. Mittlerweile fallen die Mehreinnahmen aber so groß aus, dass weitere Zurückhaltung gegenüber dem Steuerzahler nur noch schwer zu rechtfertigen wäre.

FOTO: THOMAS TRUTSCHEL / PHOTOTHEK.NET

Schneller in der Spitze

Ab welchem zu versteuernden Einkommen der Spitzensteuersatz greift, gemessen am Vielfachen des Durchschnittseinkommens



Die über Jahre angestaute kalte Progression ist nicht die einzige Unwucht, die sich im deutschen Steuersystem in der Vergangenheit gebildet hat. Denn es sind nicht allein die steigenden Preise, die zu heimlichen Steuererhöhungen führen. Auch die höheren Löhne sorgen dafür, dass die Steuereinnahmen viel schneller wachsen als die Wirtschaft. Die Folge: Der Staat reklamiert einen immer größeren Anteil der Wirtschaftsleistung für sich.

In der Vergangenheit wurden die Steuersätze deshalb immer mal wieder angepasst. Doch seit zehn Jahren geschieht so gut wie nichts mehr. Damals trat die letzte Stufe der rot-grünen Steuerreform in Kraft. Seither blieb der Tarif nahezu unangetastet.

Und so nimmt der Fiskus Jahr für Jahr mehr ein, allein durch die kalte Progression jährlich drei Milliarden Euro, wie eine Faustregel besagt. Derzeit ist es etwas weniger, weil die Preise nicht so stark steigen wie in den Vorjahren. Schäubles Rabatt gründet auf diesen aktuellen Zahlen. Was er unterschlägt, sind seine Inflationsgewinne aus den Jahren 2011 bis 2013.

Zum letzten Mal gewährte der Staat seinen Bürgern 2010 in größerem Umfang

einen Steuerrabatt. Damals gab er, zumindest teilweise, die Mehreinnahmen zurück, die seit der letzten Stufe der rot-grünen Steuerreform im Jahr 2005 aufgelaufen waren. Der Zweck der Maßnahme: Mitten in der Finanz- und Wirtschaftskrise galt es, die Kaufkraft der Bürger zu stärken.

Seitdem tat sich in der Einkommensteuer fast nichts, bis auf einige kleine Erhöhungen des Grundfreibetrags, zu denen Schäuble das Bundesverfassungsgericht zwingt. So soll sichergestellt werden, dass das Existenzminimum der Bürger unbesteuert bleibt.

Wie groß der Handlungsbedarf tatsächlich ist, lässt sich aus veröffentlichten Berichten des Finanzministeriums herauslesen. Schon 2013 wollte Schäuble die Steuerzahler um sechs Milliarden Euro entlasten, um sie vor den Wirkungen der kalten Progression aus den beiden Vorjahren zu bewahren. Das Vorhaben scheiterte im Bundesrat.

Seitdem kassieren Schäuble und seine Kollegen in den Ländern die Mitnahmegewinne unverdrossen weiter. Für 2013 kamen laut Progressionsbericht der Bundesregierung noch einmal 600 Millionen Euro hinzu. Auch an deren Rückgabe ver-

schwendet der Bundesfinanzminister bislang keinen Gedanken.

Um die Inflationsgewinne seit 2010 zurückzugeben, wie er es einmal vorhatte, müsste Schäuble den Deutschen also einen Rabatt von rund 8 Milliarden Euro einräumen und nicht, wie angekündigt, nur einen von 1,5 Milliarden Euro.

Lars Feld, Professor für Volkswirtschaft in Freiburg und Mitglied im Sachverständigenrat, hält die Auswirkungen der kalten Progression sogar für noch höher. „Seit 2005 ist ein Betrag von rund zehn Milliarden Euro aufgelaufen, den der Finanzminister den Steuerzahlern zurückgeben sollte“, sagt der Wirtschaftsweiser. „Was Finanzminister Schäuble angeboten hat, reicht bei Weitem nicht aus.“

Wie sehr das Steuersystem grundsätzlich in Schieflage geraten ist, belegen Zahlen: Von 2010 bis 2014 stiegen die nominalen Löhne und Gehälter um 11 Prozent, die Wirtschaft legte in jeweiligen Preisen um 13 Prozent zu. Die Steuereinnahmen wuchsen im selben Zeitraum viel schneller. Sie stiegen um 21, die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer verzeichnete sogar ein Plus von 34 Prozent, in absoluten Zahlen: Mehreinnahmen von über 54 Milliarden Euro.

Grund dafür ist neben der kalten Progression auch die gute Beschäftigung. In den vergangenen fünf Jahren entstanden 1,7 Millionen neue Jobs. Wer arbeitet, zahlt Steuern.

Vor allem aber verdienen deutsche Arbeitnehmer, gleichgültig ob langjährig Beschäftigte oder Jobneulinge, deutlich mehr als früher. Die Tarifabschlüsse lagen zuletzt zum Teil erheblich über der Inflationsrate. Wer mehr verdient, zahlt auch mehr Steuern.

Genau hier liegt die Ursache für das überproportionale Wachstum der Lohn- und Einkommensteuer. Dank der guten Konjunktur werden die Deutschen in den Augen des Fiskus immer wohlhabender. Weil der Steuertarif seit Jahren aber mehr oder weniger unverändert blieb, wachsen immer mehr Beschäftigte in Steuerklassen hinein, die früher für Besserverdiener vorgesehen waren.

Welche Auswüchse das deutsche System der Lohn- und Einkommensteuer mittlerweile hervorbringt, lässt sich anschaulich am Beispiel des Spitzensteuersatzes zeigen. 2005 mussten 1,2 Millionen Haushalte Teile ihres Einkommens zum Höchstarif von 42 Prozent versteuern. Fünf Jahre später waren es schon 1,5 Millionen Haushalte. Derzeit dürfte die Zahl nach Expertenschätzung bei 2,3 Millionen Haushalten liegen.

Schon ist absehbar, dass irgendwann Durchschnittsgehälter unter den Spitzensteuersatz fallen. Derzeit setzt der Höchstarif schon bei knapp 53 000 Euro zu versteuerndem Einkommen ein, bei Verhei-

rateten beim Doppelten. Das ist gerade einmal das 1,7-Fache des Durchschnittsverdiensts. Vor zehn Jahren noch stellte das Zweifache des Durchschnitts diese Obergrenze dar. Die Entwicklung zeigt: In den Augen des Fiskus gilt Otto Normalverdiener mittlerweile als Spitzenkraft.

Ein historischer Vergleich zeigt die Absurdität der Entwicklung. Wer Anfang der Sechzigerjahre den Spitzensteuersatz zahlte, musste das 18-Fache des Durchschnittsarbeitnehmers verdienen (siehe Grafik Seite 66/67).

Verschärft wird die Steuerprogression durch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Die Karlsruher Richter haben die Politik dazu verpflichtet, regelmäßig den Grundfreibetrag anzuheben, damit das Existenzminimum steuerfrei bleiben kann.

Gehorsam erfüllen die Finanzminister die Vorgabe, ohne aber gleichzeitig das Einkommen anzuheben, ab dem der Spitzensteuersatz gilt. Die Folge: Der ohnehin schon steile Tarifverlauf wird zunehmend gestaucht. „Wenn das so weitergeht“, spottet der Wirtschaftsweisenfeld, „dann landen wir bei einer Flatrate von knapp unter 50 Prozent“ – also bei einem Einheitssteuersatz, wobei er den Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent miteinbezieht.

Vor allem für Geringverdiener birgt die Stauchung fatale Folgen. Ihre Abgabbelastung wächst jenseits des Grundfreibetrags mit jedem zusätzlich verdienten Euro unverhältnismäßig. Ökonomen kritisieren den steilen Tarifverlauf als leistungsfeindlich. Wer schon bei geringen Einkommen einen großen Teil seines Zuverdiensts ans Finanzamt abtreten muss, gibt sich weniger Mühe, mehr zu verdienen.

Wie tief der Fiskus inzwischen in die Tasche der Arbeitnehmer greift, offenbaren ökonomische Kennziffern. Der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer am gesam-

ten Steueraufkommen stieg von 30 Prozent im Jahr 2010 auf gegenwärtig 34 Prozent, Tendenz weiter steigend.

Die Steuerquote, also das Verhältnis der Steuerzahlungen zur Wirtschaftsleistung (BIP), legte seit der rot-grünen Steuerreform von 19,7 Prozent vor zehn Jahren auf 22,2 Prozent 2014 zu.

Wollten Finanzminister Schäuble und seine Länderkollegen die Steuerlast wieder auf das Niveau von 2005 senken, müssten sie ein Entlastungspaket mit einem Volumen von 2,5 Prozentpunkten des Bruttoinlandsprodukts schnüren, das wären rund 70 Milliarden Euro.

Doch die Finanzminister von Bund und Ländern denken bislang nicht daran, sich von den willkommenen Mehreinnahmen zu trennen. Die können noch so hoch ausfallen, bislang fand sich stets ein Verwendungszweck. Zuletzt legte Schäuble ein Investitionsprogramm für marode Straßen und Brücken auf, außerdem spendierte er den Kommunen fünf Milliarden Euro.

„Der Staat ist hervorragend finanziert, und das Geld wird lustig rausgeworfen“, stellt Clemens Fuest fest. Er ist Chef des Wirtschaftsforschungsinstituts ZEW in Mannheim und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums. „Es wird Zeit für eine Steuerreform, eine ordentliche Entlastung inklusive“, fordert Fuest.

Der Ökonom hat auch schon eine Vorstellung davon, wie die Reform aussehen könnte. Sein Institut schlägt vor, den Mittelstandsbauch zu beseitigen. Das ist jener Bereich im Tarif, in dem für mittlere Einkommen die Steuersätze besonders stark ansteigen.

Niedrigere Tarife in diesem Bereich kommen den Fiskus teuer zu stehen. Bund

und Länder hätten Steuerausfälle von bis zu 24 Milliarden Euro zu verkraften, rechneten Fuests Experten aus. Um die Auswirkungen der kalten Progression auszugleichen, schlägt Fuest vor, den Steuertarif regelmäßig automatisch anzupassen.

Steigen die Preise innerhalb von zwei Jahren zum Beispiel um vier Prozent, sollten die jeweiligen Steuersätze auch erst bei vier Prozent höherem Einkommen greifen. „Ein solcher Tarif auf Rädern setzt die Politik unter erhöhten Rechtfertigungsdruck und zwingt sie, unbeabsichtigte Mehreinnahmen regelmäßig wieder an die Steuerzahler zurückzugeben“, sagt Fuest.

Eine andere Variante könnte darin bestehen, den gesamten Tarifverlauf zu strecken. Das ließe sich erreichen, indem der Spitzensteuersatz tatsächlich erst bei einem Spitzengehalt greift, etwa beim doppelten von heute. Diese Maßnahme wäre noch teurer: Sie würde nach ZEW-Berechnungen 72,2 Milliarden Euro kosten. Damit wäre das Belastungsniveau von 2005 wieder erreicht.

Die Diskussion hat mittlerweile die Sphären der Wissenschaft verlassen und die Politik erreicht. Vor allem der SPD-Vorsitzende, Wirtschaftsminister und Vizekanzler Sigmar Gabriel hat Witterung aufgenommen. „Eigentlich müssten wir an die 20 Milliarden Euro des Mittelstandsbauches ran“, gestand er vor Kurzem öffentlich ein und beklagte, dass in Deutschland nach Aussagen der Industrieländerorganisation OECD die leistungsfeindlichsten Grenzsteuersätze wirkten.

Seine Gefolgsleute, vor allem die aus den Ländern, zögern noch. Bund und Länder müssten sich die Mindereinnahmen teilen, viele SPD-Finanzminister meinen, ein solches Minus nicht verkraften zu können. Ab 2020 müssen die Länder, so schreibt es die Schuldenbremse vor, ohne neue Kredite auskommen.

In der Union, die sich sonst gern ihrer Nähe zum Bürger und zur Wirtschaft rühmt, regt sich noch keine Neigung, eine größere Steuerreform anzugehen. Je näher aber die Bundestagswahl rückt, je besser die Steuerschätzungen ausfallen und je mehr sich Gabriels Sozialdemokraten für Entlastungen erwärmen, desto eher werden auch CDU und CSU mit eigenen Reformvorschlägen in den Wettbewerb einsteigen. Eines darf damit schon jetzt als sicher gelten: Anders als noch 2013 wird in zwei Jahren keine Partei mit der Ankündigung den Wahlkampf bestreiten, nach dem Urnengang kräftig die Steuern zu erhöhen. 2017 ist das Gegenteil angesagt.

Christian Reiermann

