

Gestaltungsspielräume durch Steuermehreinnahmen und ihre Nutzung aus Sicht der Koalition

MdB Lothar Binding

Inhaltsübersicht

I.	Öffentliche Einnahmen	27
1.	Steuermehreinnahmen	27
2.	Steuerquote	29
II.	Finanzierungssaldo und die Politik der „schwarzen Null“	30
1.	Temporäre Überschüsse	30
2.	Politik der „schwarzen Null“	31
3.	Konjunktursensible Fiskalpolitik	32
III.	Investitionen	34
IV.	Steuerpolitik	36
1.	Einkommensteuer	36
2.	Besteuerung von Unternehmen	37
3.	Die große Verabredung: Mindestbesteuerung	40
4.	Besteuerung der digitalen Wirtschaft	41

I. Öffentliche Einnahmen

1. Steuermehreinnahmen

Im Jahr 2018 haben wir – Sie, ich, wir alle – insgesamt rund 776,3 Milliarden Euro Steuern von uns eingenommen, Bund, Länder und Gemeinden. Ein Jahr zuvor lag dieser Wert noch bei ca. 734,5 Milliarden Euro. Es konnten also im Vergleich zum Vorjahr auch in 2018 Steuermehreinnahmen erzielt werden, diesmal in Höhe von 5,7 %.¹

Der Arbeitsmarkt hat sich 2018 erneut gut entwickelt und mit ihm die Einkommen der privaten Haushalte. Das hatte positive Auswirkungen auf den privaten Konsum, die Binnennachfrage stieg. Auch die Gewinne der Unternehmen haben sich erhöht.² Zusammengefasst lässt sich sagen: Die wirtschaftliche Lage in Deutschland war auch im Jahr 2018 wieder gut, die großen Unternehmenssteuerreformen aus den Jahren 2001 und 2008 haben sich langfristig bewährt.

1 Vgl. BMF 2018 und 2019b.

2 Vgl. BMF 2019a.

Wenn über Steuermehreinnahmen berichtet wird, kommt es häufig vor, dass gleichzeitig Steuersenkungen gefordert werden.³ Allerdings ist zu fragen, warum nach Änderungen gerufen wird, wenn doch alles ganz prima läuft – im Durchschnitt. Wichtiger wäre es zu fragen, warum es noch immer Armut in Deutschland gibt – obwohl es im Durchschnitt so gut läuft. Es würde sich lohnen, nicht jahrelang – auch noch in einer langen Phase der Hochkonjunktur – stereotyp „Steuersenkung“ zu rufen, sondern zu realisieren, dass der Durchschnitt die Armut verschweigt und den Reichtum versteckt.

Wenn „der Staat“ mehr Geld eingenommen hat als im Jahr zuvor, muss er diesen glücklichen Umstand doch nutzen, um etwa die Steuern an einer oder anderen Stelle zu senken, so die Logik der Argumentation. Das vermittelt zum einen den Eindruck, dass es sich bei Steuermehreinnahmen um eine Ausnahme handeln würde. Zum anderen werden steigende absolute Steuereinnahmen immer wieder mit steigender Steuerbelastung für Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen gleichgesetzt. Dabei wird diese Argumentation in der Berichterstattung über Steuermehreinnahmen gern noch mit dem Begriff „Rekordsteuereinnahmen“ garniert.⁴

Ein Blick auf die Steuereinnahmen vergangener Jahre in Abbildung 1 zeigt jedoch, dass es so gut wie jedes Jahr „Rekordsteuereinnahmen“ in Deutschland gab. Das ist auch nicht verwunderlich, denn Einkommen, Gewinne und Konsum steigen fast jedes Jahr. Wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wächst, wachsen auch die Steuereinnahmen. Seit 1970, also in 49 Jahren, konnten 43 Mal Rekordsteuereinnahmen „gefeiert“ werden. Einen Rückgang der Gesamtsteuereinnahmen konnte man in Deutschland in den Jahren 1996, 1997, 2001, 2002, 2004 in Folge von Steuersenkungen feststellen. Das BIP-Wachstum in diesen Jahren der Rezession („kranke Mann Europas“) war nicht in der Lage die Steuerausfälle zu kompensieren. Ein weiteres Jahr mit gesunkenen Steuereinnahmen war 2009.

Die Banken- bzw. Finanzmarktkrise ließ das BIP in diesem Jahr um über 5 % schrumpfen, was sich bei den Steuermindereinnahmen zeigte.⁵ Ein neoliberaler Supergau, dessen verheerende Folgen nur durch einen Großeinsatz aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gemildert werden konnten, mit Bankenrettung (um Sparer*innen und Kreditnehmer zu schützen) und Kurzarbeitergeld.

3 Siehe zum Beispiel <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rekordsteuereinnahmen-steuerzahlerbund-fordert-spuerbare-entlastungen/23214066.html?ticket=ST-4192948-29wNawcZuaiLfSiklopM-ap3>.

4 Siehe zum Beispiel <https://www.zeit.de/news/2018-09/05/csu-fordert-vollstaendigen-abbau-des-soli-bis-2021-180905-99-829277>.

5 Vgl. Bach 2016.

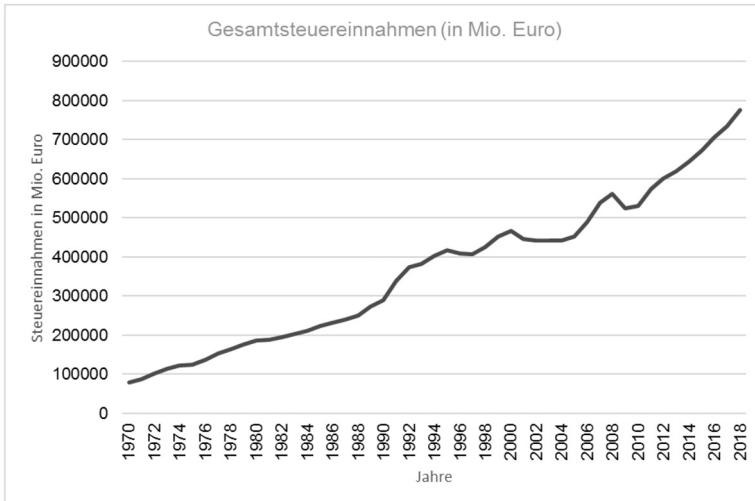


Abbildung 1: Gesamtsteuereinnahmen in Deutschland 1970 – 2018

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

2. Steuerquote

Eine Betrachtung der absoluten Steuereinnahmen lässt also noch keine Aussage über die Steuerbelastung zu. Da die Entwicklung des BIP die Entwicklung der Steuereinnahmen maßgeblich beeinflusst, ist es sinnvoll, die beiden Größen zueinander ins Verhältnis zu setzen. Dieses Verhältnis wird durch die gesamtwirtschaftliche Steuerquote ausgedrückt, die in 2018 bei 23,6 % lag. Betrachten wir den Zeitraum von 1970 bis 2018, zeigt sich, dass die Steuerquote zwischen 20 % und 24 % schwankt, siehe Abbildung 2.

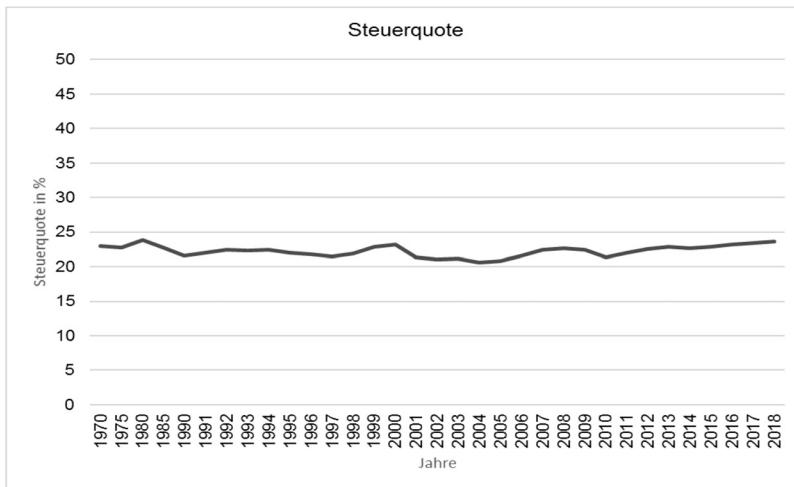


Abbildung 2: Entwicklung der Steuerquote in Deutschland 1970 – 2018

II. Finanzierungssaldo und die Politik der „schwarzen Null“

1. Temporäre Überschüsse

Durch einen Blick auf die Einnahmeseite des Staatshaushalts lässt sich das Potenzial für Steuersenkungen oder Steigerungen der öffentlichen Investitionen noch nicht beurteilen. Bildet man die Differenz der gesamten öffentlichen Einnahmen und der gesamten öffentlichen Ausgaben innerhalb eines Haushalts, so ergibt sich der sogenannte Finanzierungssaldo. Auf Bundesebene lag der Finanzierungssaldo im Jahr 2018 bei rund 10,9 Milliarden Euro. Es konnte also ein Haushaltsüberschuss erzielt werden. Auch im Jahr 2017 wurde ein Überschuss von 5,02 Milliarden Euro im Bundeshaushalt erreicht.⁶

Ähnlich wie bei den Steuermehreinnahmen werden auch Haushaltsüberschüsse in der Berichterstattung häufig zum Anlass genommen, um Steuersenkungen zu fordern.⁷ Vor diesem Hintergrund sollte die Zusammensetzung der Überschüsse betrachtet werden. Die gute konjunkturelle Lage zeigt sich auch in steigenden Gewinnen der Unternehmen, steigenden Einkommen und sinkenden Arbeitslosenzahlen und bedeutet hohe Steuereinnahmen.

6 Vgl. BMF 2019c.

7 Siehe zum Beispiel <https://www.welt.de/wirtschaft/article179702020/Haushaltsueberschuss-Nichts-spricht-jetzt-mehr-gegen-echte-Steuersenkungen.html>.

Auf der Ausgabeseite dominieren vor allen Dingen die niedrigen Zinsausgaben. Aufgrund des anhaltend sehr niedrigen Zinsniveaus sind die Zahlungsverpflichtungen des Bundes für bestehende Schulden ebenfalls gering. Eine interessante Kennzahl ist hier die Zinsausgabenquote, welche die Zinsausgaben ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben setzt. Im vergangenen Jahr lag sie bei 4,9 %. Ihren höchsten Wert hatte die Zinsausgabenquote im Jahr 1999 mit ca. 16,6 %.⁸

Der Anteil der Zinsausgaben im Bundeshaushalt war 2018 im Vergleich zu 1999 also nur ein Drittel. Zu Bedenken ist hierbei allerdings, dass die niedrige Zinslast kein Dauerzustand sein muss. Wenn das Zinsniveau mittelfristig ansteigt, erhöhen sich auch die Zinszahlungen. Die Haushaltsüberschüsse sind aufgrund des Zinsniveaus also temporär. Wir sprechen von Zinsänderungsrisiko im Haushalt – das allerdings durch festverzinsliche Staatsanleihen längerer Laufzeit gemildert wird.

Steuersenkungen führen hingegen zu strukturellen Mindereinnahmen, die in jedem künftigen Jahr den Haushalt aufs Neue belasten. Es ist daher sinnvoll, temporäre Überschüsse auch für temporäre Mehrausgaben aufzuwenden, zum Beispiel Investitionen in Infrastruktur. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass der demografische Wandel die Sozialversicherungen im Laufe der kommenden Jahre unter Druck setzen wird – wenn es nicht gelingt, dies durch Zuwanderung auszugleichen. Dies kann weitere Steuerzuschüsse erfordern. Darüber hinaus wirkt der demografische Wandel negativ auf die Summe der Einkommen und auf die Binnennachfrage, was zu geringeren Steuereinnahmen führen würde. Auch das spricht gegen strukturelle Mindereinnahmen durch Steuersenkungen.⁹

Gleichzeitig führen der demokratische Wandel und die Änderung der Arbeitswelt zu großen Verwerfungen, die sich im Spannungsfeld von Land und Stadt oder von Arm und Reich zeigen. Auf dem Weg zu dem Verfassungsgebot: gleichmäßige Lebensverhältnisse in Deutschland, ist noch viel staatliches Engagement erforderlich, strukturelle Mindereinnahmen sind hier kontraproduktiv. Was wir aus der jüngsten Banken- und Finanzkrise erneut gelernt haben: Die Summe aller privaten Entscheidungen im Markt ergibt eben noch keinen Sozialstaat.

2. Politik der „schwarzen Null“¹⁰

Seit einigen Jahren gilt in der Politik das Credo der „schwarzen Null“. Der Staat soll nicht mehr ausgeben, als er eingenommen hat. Viele Menschen kennen diese Vorgehensweise aus dem privaten Bereich; insbesondere in

⁸ Vgl. BMF 2019a.

⁹ Vgl. van Deuverden 2017.

¹⁰ Vgl. Truger und Sacharow 2018.

Deutschland erfreut sie sich großer Beliebtheit. Aber dies bedeutet nicht, dass es eine sinnvolle Handlungsmaxime für den Staat ist.

In Zeiten von hohen Haushaltsüberschüssen ist der Abbau von Schulden durchaus sinnvoll. Wenn nicht in guten Haushalts-Zeiten Schulden abgebaut werden, wann dann? Außerdem ist es gut, bei hohem Zinsniveau einen niedrigen Schuldenstand zu haben. Die Schuldenstandsquote des Bundes lag im Jahr 2018 bei 60,9 % der Wirtschaftsleistung. Damit wurden die sogenannten Maastricht-Kriterien schon fast erreicht. Für das Jahr 2019 könnte die Schuldenstandsquote mit 56,7 % das 60 %-Ziel erreichen.¹¹ Der Bund baut seine Schulden also ab – wie geplant.

Problematisch wird es aber, wenn zwar Schulden abgebaut werden, aber notwendige Investitionen ausbleiben, zum Beispiel für die Digital- oder Verkehrsinfrastruktur, für Bildung oder Umweltschutz. Das schadet allen Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft gleichermaßen, weil sich die Rahmenbedingungen für alle verschlechtern.

Eine Finanzierung solcher Investitionen über Schulden ist für den Staat nicht per se schlecht, nur weil es sich um Schulden handelt. Ein Vergleich mit der privaten Situation greift zu kurz. Der Staat kann seine Investitionen und deren Finanzierung über einen längeren Zeitraum planen, als es ein privater Haushalt kann. Rentierliche Investitionen sind sogar für die nachfolgende Generation von großem Vorteil.

Darüber hinaus fördern öffentliche Investitionen und staatlicher Konsum die Konjunktur, auch durch eine bessere Auftragslage für Unternehmen, was schließlich zu höheren Steuereinnahmen führt. Auch aus Sicht der Generationengerechtigkeit hat eine Schuldenfinanzierung von öffentlichen Investitionen positive Effekte. Zum einen leiden künftige Generationen unter einer Infrastruktur in schlechtem Zustand, wenn heute nicht investiert wird. Auf der anderen Seite werden künftige Generationen auf diese Weise an der Finanzierung von Investitionen beteiligt, von denen sie profitieren. Wir müssen darauf achten, dass es bei einer Politik der „schwarzen Null“ zwischen den Generationen gerecht zugeht, zum Beispiel bei langen Bauvorhaben oder Investitionen in das Bildungssystem.¹²

3. Konjunktursensible Fiskalpolitik

Bei der Planung der öffentlichen Haushalte muss die konjunkturelle Lage eine Rolle spielen. Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts folgt kurz- und mittelfristig dem Konjunkturzyklus. Die erste Phase des Aufschwungs (expansive Phase) mündet in die sogenannte Hochkonjunktur (Boomphase). In ihrem Verlauf erreicht die Boomphase einen (oberen) Wendepunkt. Ist

¹¹ Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/207261/umfrage/prognose-der-staatsverschuldung-von-ausgewahlten-europaeischen-laendern/>.

¹² Vgl. Krebs und Scheffel 2017.

dieser Wendepunkt erreicht, nimmt das Bruttoinlandsprodukt wieder ab. Dies wird als Abschwungphase (Rezession) bezeichnet. Glücklicherweise hat auch die Abschwungphase einen (unteren) Wendepunkt. Dieser ist in der Phase des Konjunkturtiefs (Depression) erreicht. Im Anschluss daran startet der Konjunkturzyklus erneut.

Von der kurz- und mittelfristigen konjunkturellen Entwicklung ist der langfristige Wachstumstrend des Produktionspotenzials abzugrenzen. Dieses Potenzial beschreibt gewissermaßen die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, wenn die Kapazitäten aller Produktionsfaktoren ausgelastet sind.

Das Bruttoinlandsprodukt schwankt mit dem Konjunkturzyklus um diesen langfristigen Wachstumstrend herum. Bezogen auf den Konjunkturzyklus bedeutet das Folgendes: In der konjunkturellen Aufschwungphase nimmt die Kapazitätsauslastung der Produktionsfaktoren zu, die privaten Investitionen und die Beschäftigung steigen an. Wenn die Auslastung ein Niveau erreicht, dass höher ist als im Wachstumstrend bisher üblich ist, folgt die Boomphase, die so lange anhält, bis die Auslastungsgrenze erreicht ist. In der Folge nimmt die Auslastung der Kapazität einiger oder aller Produktionsfaktoren wieder ab. Einige Investitionen aus der Boomphase entpuppen sich als nicht rentabel und die privaten Investitionen gehen wieder zurück. Die Gewinne und die Beschäftigung sinken, der Konsum stagniert. In der Depression erreicht die Kapazitätsauslastung ihren Tiefpunkt. Die Beschäftigung und die privaten Investitionen sind stark zurückgegangen.¹³

Der Staat kann durch die Ausgestaltung seiner Einnahme- und Ausgabenpolitik stabilisierend auf die Konjunktur einwirken. Er kann wirkungsvoll Einfluss auf das Volumen der gesamtwirtschaftlichen Investitionen und somit auf die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Einkommen nehmen.

Der Ökonom John Maynard Keynes sieht in seinem grundlegenden Werk „The General Theory“ den Staat in der Verantwortung, diese Aufgabe zu übernehmen und empfiehlt die fiskalische Steuerung. Diese Stabilisierung der Konjunktur gelingt nach Keynes dann, wenn die Wirtschaftspolitik des Staates antizyklisch angelegt ist.¹⁴ Das Ziel einer antizyklischen Wirtschaftspolitik ist es, den Abstand zwischen der möglichen und der tatsächlichen Kapazitätsauslastung der Produktionsfaktoren gering zu halten. Diese Differenz zwischen Produktionspotenzial und Bruttoinlandsprodukt wird in der ökonomischen Literatur auch als Output-Lücke bezeichnet.¹⁵

Die Konjunktur in Deutschland befindet sich derzeit – und dies schon seit über acht Jahren – in einer Hochkonjunktur (Boomphase). Die Produktionskapazitäten sind ausgelastet, in vielen Branchen überlastet. Daher ist eine Output-Lücke nicht vorhanden oder äußerst gering. Das zeigt sich insbeson-

13 Vgl. Halmedag 2013.

14 Vgl. <http://keynes-gesellschaft.de/the-general-theory-1936/kernaussagen-der-general-theory/>.

15 Vgl. Scherf 2003.

dere in der Bauwirtschaft und im Handwerk, wo die Auftragsbücher voll sind.

Wenn der Staat jetzt seine Investitionen weiter steigern würde, könnte die gesteigerte öffentliche Nachfrage keinen stimulierenden Effekt haben – die Preise würden in die Höhe getrieben, es würde aber nicht mehr gebaut. Auch wenn es noch so wichtig wäre – keine Straße würde zusätzlich repariert und keine Brücke zusätzlich saniert.

Damit die Konjunktur nicht überhitzt, sollte der Staat entsprechend einer antizyklischen Wirtschaftspolitik vielmehr seine Investitionen drosseln und die Nachfrage sogar mit Steuererhöhungen dämpfen. Erst wenn sich die nächste Abschwungphase (Rezession) am Horizont zeigt, ist es an der Zeit, staatliche Investitionen und öffentliche Nachfrage hochzufahren.

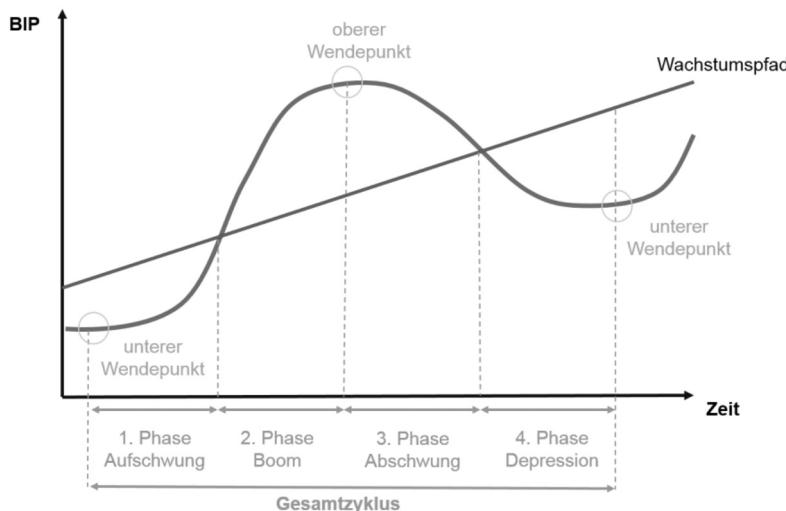


Abbildung 3: Konjunkturzyklus und Wachstumspfad

Quelle: Eigene Darstellung

III. Investitionen

Natürlich spielen Investitionen im Koalitionsvertrag¹⁶ eine wichtige Rolle und natürlich kann die kaputte Schultoilette und die fehlende bezahlbare Wohnung nicht auf die nächste Abschwungphase (Rezession) oder gar ein Konjunkturtief (Depression) warten. Einige Investitionen sind einfach völlig konjunkturunabhängig erforderlich oder sogar unabweisbar, manche heißen auch „politisch notwendig“. Aber in der gegenwärtigen Boomphase muss

16 Vgl. Koalitionsvertrag 19. Legislaturperiode.

vorsichtig und sehr gezielt investiert werden – eben antizyklisch. Ich nenne das „konjunktursensible öffentliche Investitionen“. Konjunktursensibel bedeutet, bewusst Investitionen geringerer Dringlichkeit zu verschieben, sie planerisch und ordnungsrechtlich vorzubereiten, aber erst später zu beauftragen bzw. zu realisieren.

Wer gegenwärtig – wie schon seit Jahren – einfach stur nach Steuersenkung und öffentlicher Investition ruft, geht das große Risiko einer totalen Marktüberhitzung und der Blasenbildung ein. Es fehlen Wohnungen bei gleichzeitiger Totalauslastung der Baukapazitäten und Überliquidität im Markt. So steigen die Preise und die Anzahl bezahlbarer Wohnungen sinkt. Der Staat sollte Wohnungen bauen, die Baukapazitäten sind aber schon ausgelastet. Eine Zwickmühle – und eine langfristige Folge der Privatisierungen großer Wohnungsbestände. Dazu fügen sich mafiose Strukturen, die den Wohnungsmarkt als Werkzeug zur Geldwäsche missbrauchen und zusätzlich unter Druck bringen.

In dieser Legislaturperiode sollen gezielte öffentliche Investitionen realisiert werden. Diese betreffen u. a. die folgenden Bereiche:

- Bildung, Forschung, Hochschulen, Digitalisierung
- Bauen und Wohnen
- Gleichwertige Lebensverhältnisse, Landwirtschaft, Verkehr und Kommunen
- Arbeit und Soziales

Im Folgenden werden einige Beispiele für Investitionen in den aufgeführten genannt:

Der Bund stellt 3,5 Milliarden Euro für Kita-Ausbau, Kita-Qualität und den Abbau von Kita-Gebühren bereit. Darüber hinaus sind 2 Milliarden Euro für den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung sowie ein spezielles Förderprogramm für Brennpunktschulen geplant. Der Digitalpakt Schule umfasst 5 Milliarden Euro in 5 Jahren, damit Schulen fit werden für die Digitalisierung.

Es ist unser Ziel, in strukturschwachen Regionen durch ein gesamtdeutsches Fördersystem innovative Entwicklungen anzustoßen und dadurch Wachstum und Arbeit zu stärken. Bis zum Jahr 2025 soll es flächendeckende Glasfaser- und hochleistungsfähige Mobilfunknetze in ganz Deutschland geben.

Es ist wichtig, dass der Bund sich an der Finanzierung von bezahlbarem Wohnraum beteiligt. Deshalb sollen vier Milliarden Euro in den Wohnungsbau investiert, die Bauplanung beschleunigt und für bundeseigene Grundstücke ein Vorkaufsrecht und eine Verbilligung für Kommunen eingeführt werden. Für die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ist bis 2021 eine Aufstockung von derzeit 330 Millionen Euro auf 1 Milliarde Euro jährlich geplant.

Um Langzeitarbeitslose wieder in Arbeit zu bringen, braucht es besondere Unterstützung. Das Modellprojekt „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ konnte sich auf diesem Gebiet erfolgreich etablieren und soll daher künftig deutschlandweit angeboten werden.

Für eine bessere Versorgung sollen 8.000 neuen Stellen in der Pflege geschaffen und Wegezeiten besser honoriert werden. Darüber hinaus sind regionale Zuschläge für Ärztinnen und Ärzte geplant, die in unversorgten ländlichen Räumen oder strukturschwachen Gebieten praktizieren. Auch elektronische Gesundheitsangebote sollen ausgebaut werden.

IV. Steuerpolitik

1. Einkommensteuer

Seit 1995 wird der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe unbefristet erhoben, um den besonderen Finanzierungsbedarf der Wiedervereinigung zu decken. Dieser Finanzierungsbedarf nimmt zwar stetig ab, er besteht aber noch weiter fort. Die SPD Fraktion möchte deshalb den Solidaritätszuschlag zwar abschaffen um kleinere und mittlere Einkommen zu entlasten, ihn aber für die oberen 10 % der Einkommensbezieher in die Einkommensteuer einarbeiten. Damit würden 90 % der Steuerpflichtigen entlastet.

Derzeit fordern verschiedene Lobbyisten eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags.¹⁷ Der Unterschied zu der geplanten Abschaffung laut Koalitionsvertrag besteht in einer Entlastung der einkommensstärksten 10 % der Steuerpflichtigen. Diese Gruppe entrichtet auch ein Großteil des Solidaritätszuschlags: Im Jahr 2018 waren das ca. 62 %. Aufgrund der bestehenden Freigrenze von 972 Euro, verstärkt der Solidaritätszuschlag die Progression in der Einkommensbesteuerung.

Ein vollständiger Wegfall des Zuschlags würde also die Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen am stärksten entlasten. Gleichzeitig würde die Einkommensbesteuerung weniger progressiv.¹⁸ Ein neoliberales Förderprogramm für jene, die es nicht brauchen – und von denen es auch viele nicht wollen, weil sie sich fair für das Gemeinwesen engagieren – auch steuerlich.

Wie wir wissen, wurde die Gruppe der Topverdiener in den letzten Jahrzehnten bereits deutlich über den Einkommensteuertarif entlastet. Der Spaltensteuersatz lag im Jahr 1998 bei 53 % und liegt heute bei 42 % bzw. mit „Reichensteuerzuschlag“ bei 45 % ab 250.000 Euro Jahreseinkommen. Gleichzeitig setzt der Spaltensteuersatz heute auch früher ein: im Jahr 2019

¹⁷ Siehe zum Beispiel <https://www.insm.de/insm/publikationen/insm-positionen/solidaritaetszuschlag.html>.

¹⁸ Vgl. Bach 2018.