

räumig auszugleichen. Damit trägt er wesentlich dazu bei, ein auf regenerativer Energieversorgung beruhendes System zu stabilisieren. Die Umstellung unserer Energieerzeugung auf erneuerbare Energien erfordert daher – soll die Systemstabilität dauerhaft gesichert bleiben – einen europäischen Verbundansatz. Deshalb ist es wichtig, die Auswirkungen unserer energiepolitischen Entscheidungen auf die anderen europäischen Länder im Auge zu haben.

Wir brauchen dringend einen institutionellen Rahmen und ein klares Handlungskonzept zur Umsetzung der Energiewende. Hierzu zählt die Einbeziehung aller energiepolitischen und -wirtschaftlichen

Akteure wie Unternehmen, Landesregierungen, Regulierungsbehörden, Kommunen und der Bürgerinnen und Bürger, deren Akzeptanz für Maßnahmen vor Ort für das Gelingen der Energiewende maßgeblich ist. Statt wie die schwarz-gelbe Bundesregierung nur einzelne Symptome anzugehen und energiepolitische Flickschusterei zu betreiben und einen Dauerstreit zwischen verschiedenen Ressorts zu pflegen, wollen wir die energiespezifischen Kompetenzen in einem Ministerium bündeln. Es wird Zeit, dass Deutschland energiepolitisch in Europa mit einer Stimme spricht und in Deutschland Bund und Länder ein gemeinsames Konzept verfolgen. ■

Margit Schratzenstaller

Umsteuern

Das bestehende Steuersystem in Deutschland ist nicht zukunftsfähig

In der Frage nach der Ausgestaltung des künftigen Steuersystems verläuft eine klare Trennlinie zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien. Angesichts steigender prognostizierter Steuereinnahmen vertreten manche die Auffassung, es bestünde kein Handlungsbedarf. Doch, meint unsere Autorin, denn wachstums- und beschäftigungsverträglich, ökologisch effektiv und sozial gerecht ist das bestehende Steuersystem auf keinen Fall. Ein Wechsel tut Not.

Die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung Anfang Mai gaben der zwischen den wahlkämpfenden Parteien äußerst kontrovers geführten Diskussion, ob die Steuern zu erhöhen oder zu senken seien, neue Nahrung. Vor allem wegen diverser steuerrechtlicher Änderungen (wie etwa der Erhöhung des Grundfreibetrags) musste die Prognose der Steuereinnahmen für den Zeitraum bis 2017 gegenüber dem vergangenen Herbst leicht nach unten korrigiert werden. Dennoch werden die Steuereinnahmen 2017 mit gut 700 Milliarden Euro über 17 % höher liegen als 2012. Dies bedeutet nicht nur absolut, sondern auch gemessen an der Wirtschaftsleistung einen



Margit Schratzenstaller

(* 1968) ist Referentin für öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien sowie Lehrbeauftragte an der Universität Wien.

Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

Anstieg von 22,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2012 auf 23,1 % 2017. Damit liegt der Anteil sogar leicht über dem Wert des Jahres 2000 (22,8 %), in dem die Steuerquote ihren höchsten Wert seit der Wiedervereinigung erreichte. Aus diesen Projektionen ziehen die einzelnen im Bundestag

vertretenen Fraktionen unterschiedliche steuerpolitische Schlüsse, wobei die Trennlinie im Wesentlichen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien liegt.

Bündnis 90/Die Grünen sowie SPD und Die Linke sehen sich durch die Revision der Steuereinnamenschätzung nach unten in ihrer Einschätzung bestätigt, dass die öffentliche Hand chronisch unterfinanziert ist und zur Ausweitung dringend erforderlicher Zukunftsinvestitionen Steuererhöhungen unumgänglich seien. Alle Oppositionsparteien wollen den Vermögensbestand besteuern – in Form einer allgemeinen Vermögenssteuer (SPD, Die Linke) oder einer einmaligen Vermögensabgabe, die mittelfristig durch eine allgemeine Vermögensteuer ersetzt werden soll (Bündnis 90/Die Grünen). Zudem sollen die Erbschafts- und Schenkungssteuer ebenso wie der Einkommenssteuer-Spitzensatz und der Kapitaleinkommenssteuersatz erhöht werden. Das Ehegattensplitting soll ersatzlos abgeschafft (Die Linke) oder zumindest durch eine Individualbesteuerung mit begrenzter steuerlicher Berücksichtigung von gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen (Bündnis 90/Die Grünen und SPD) ersetzt werden. Neben höheren Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen beinhalten die Steuerpläne von Bündnis 90/Die Grünen auch den Ausbau der Ökosteuern: die Abschaffung umweltschädlicher Steuervergünstigungen, eine Ökologisierung der Dienstwagenbesteuerung, die Einführung einer CO₂-Steuer sowie Änderungen bei Luftverkehrsteuer und der Besteuerung von Diesel und Heizstoffen.

Ein (kleinerer) Teil der steuerlichen Mehreinnahmen soll nach den Vorstellungen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke in die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen durch einen höheren Grundfreibetrag fließen. Abgesehen davon sollen nach den aktuellen Plänen aller Oppositionsparteien die zusätzlichen Steuereinnahmen das Gesamtsteuer- bzw. Abgabenaufkommen und damit die Steuer-

bzw. Abgabenquote erhöhen. Verwendet werden sollen sie für höhere Ausgaben für Bildung und Infrastruktur sowie für den Schuldenabbau.

Was Schwarz-Gelb fordert

Die FDP dagegen lehnt Steuererhöhungen strikt ab. Dies bezieht sich nicht nur auf am Einzelfall orientierte Maßnahmen, wie die von den Oppositionsparteien angestrebte Ausweitung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen, sondern impliziert auch die Bekämpfung der kalten Progression, die bei inflationsbedingten nominalen Einkommenszuwächsen wie eine automatische Steuererhöhung wirkt. Zudem werben die Liberalen mit einer Steuerbremse, die im Grundgesetz verankert werden und nach dem sogenannten »Halbteilungsprinzip« eine Begrenzung der Ertragssteuerbelastung des Einkommens mit der Hälfte sicherstellen soll. Außerdem soll der Solidaritätszuschlag bis 2019 schrittweise verringert und anschließend ganz abgeschafft werden.

Auch CDU und CSU, die ihr gemeinsames Wahlprogramm Ende Juni vorgestellt haben, sind gegen die Ausweitung vermögensbezogener Steuern. Darüber hinaus lehnen sie auch die Erhöhung der Energiebesteuerung in Form der Einschränkung von Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen bei der Energiebesteuerung ab. Dagegen sollen steuerliche Entlastungen in Form einer Abmilderung der kalten Progression sowie durch den Ausbau des Ehegattensplittings zu einem Familiensplitting gewährt werden. Finanzminister Wolfgang Schäuble sah sich durch die Ergebnisse der Steuerschätzung in seiner Auffassung bestärkt, dass derzeit eine Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung nicht erforderlich und ihre Senkung nicht leistbar sei.

Wie ist diese Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der längerfristigen

Entwicklung von Abgabenbelastung und -struktur in Deutschland einzuordnen? Längerfristig ist die deutsche Abgabenquote, die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen umfasst, relativ konstant. Mit 39,7% des BIP wird sie nach den aktuellen Prognosen der Europäischen Kommission 2014 nur geringfügig unter dem Niveau des Jahres 1995 (40,2%) liegen; und damit (wie in fast allen Jahren seit Anfang der 2000er Jahre) den Durchschnitt der alten EU-Länder (40,6% 2014) leicht unterschreiten. Bei annähernd identischer Gesamtabgabenbelastung unterscheidet sich die deutsche Abgabenquote vom Durchschnitt der EU 15-Länder allerdings dadurch, dass Sozialbeiträge eine größere und Steuern entsprechend eine geringere Rolle spielen: 2014 erwartet die Europäische Kommission für Deutschland eine Steuerquote von 23,9% des BIP – deutlich unter den für die alten EU-Länder prognostizierten 27,4%.

Verbunden mit diesem Unterschied sind einige strukturelle Besonderheiten des deutschen Abgabensystems. So werden Arbeitseinkommen nach Berechnungen der OECD vor allem im unteren und mittleren Einkommensbereich deutlich höher belastet als im Durchschnitt der EU15 – wofür nicht etwa die Lohnsteuer, sondern die Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich sind. Etwa 56% der Gesamtabgaben stammen aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. Während dieser Anteil deutlich über dem EU-15-Durchschnitt liegt und erst in den letzten Jahren leicht gesunken ist, leisten vermögensbezogene Steuern mit 0,8% der Gesamtabgaben einen weit unterdurchschnittlichen und langfristig entgegen dem internationalen Trend deutlich rückläufigen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben. Die Relation zwischen dem Gesamtaufkommen an vermögensbezogenen Steuern und dem privaten Nettovermögen – als grober Indikator für die effektive Steuerbelastung des Vermögens –

beträgt weniger als 0,3%. Bezieht man das Erbschafts- und Schenkungssteueraufkommen auf aktuelle Schätzungen zum jährlichen Erbschaftsvolumen, ergibt sich eine effektive Erbschafts- und Schenkungssteuerlast zwischen 1,6% und 6,5%.

Umweltsteuern liefern mit 5,8% einen ebenfalls unterdurchschnittlichen Beitrag zum Gesamtabgabenaufkommen. Nach einem Anstieg Anfang der 2000er Jahre durch die ökologische Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung geht ihr Anteil seit Mitte der 2000er Jahre wieder zurück und ist wieder auf das Niveau von Mitte der 90er Jahre gesunken.

Steuerpolitischer Handlungsbedarf

Was bedeuten diese Entwicklungen für die künftige deutsche Steuerpolitik? Die aktuelle Debatte fokussiert stark darauf, in welche Richtung sich die Gesamtabgabenbelastung entwickeln soll – konkret auf die Frage, ob die Steuern erhöht oder gesenkt werden sollen. Dabei scheint für die Senkung der Abgabenquote – die sich in der EU im Mittelfeld befindet – weder die unmittelbare Notwendigkeit noch der erforderliche budgetäre Spielraum gegeben. Zwar erzielte der öffentliche Gesamthaushalt 2012 einen nominalen und strukturellen Budgetüberschuss, der sich nach aktuellen Projektionen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung bis 2017 auf jeweils 1% des BIP erhöhen wird. Allerdings wird der Schuldenstand im laufenden Jahr immer noch etwa 80% des BIP erreichen und auch 2017 noch knapp 70% des BIP betragen. Gleichzeitig besteht anhaltender Ausgabenbedarf in den Bereichen Kinderbetreuung, Schulen, Universitäten, öffentlicher Verkehr und Forschung. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, einen Teil der in den öffentlichen Haushalten erzielten Überschüsse statt für den Schuldenabbau für Zukunftsinvestitionen in den

genannten Bereichen zu verwenden, was gleichzeitig eine Alternative zur Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung wäre.

Auf jeden Fall besteht steuerpolitischer Handlungsbedarf. Aktuelle empirische Studien von OECD und Internationalem Währungsfonds zeigen, dass Abgaben auf Arbeit Wachstum und Beschäftigung relativ stark beeinträchtigen. Vermögensbezogene Steuern erweisen sich dagegen als relativ wachstumsverträglich, ebenso Umweltsteuern, die gleichzeitig ein effektives umweltpolitisches Instrument sein können. Für das deutsche Abgabensystem, das stark auf arbeitsbezogene Abgaben setzt, während vermögensbezogene Steuern und Umweltsteuern unterdurchschnittlich ausgeschöpft werden, bedeutet das: Wird eine wachstums- und beschäftigungsverträglichere, ökologisch effektivere und sozial ausgewogenere Abgabenstruktur angestrebt, sind umfassende Strukturreformen erforderlich. Einerseits ist die Steuer- und Abgabenbelastung vor allem der unteren und mittleren Arbeitseinkommen zu reduzieren. Andererseits ist zur Gegenfi-

nanzierung das bestehende Steuererhöhungspotenzial bei vermögensbezogenen Steuern und Umweltsteuern auszuschöpfen. Entsprechende Maßnahmen umfassen im Rahmen der Besteuerung von Vermögen insbesondere den Ausbau der Erbschafts- und Schenkungssteuer vor allem durch die Einschränkung von Ausnahmeregelungen sowie die Erhöhung der Grundsteuer durch eine verkehrswertnähere Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen. Ergänzend könnte der Steuersatz auf Kapitaleinkünfte um einige Prozentpunkte erhöht werden. Der schrittweise Abbau der Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen bei der Energiebesteuerung, die Abschaffung weiterer ökologisch kontraproduktiver Steuervergünstigungen, eine CO₂-Steuer oder der Ausbau der Luftverkehrssteuer wären sinnvolle Ansatzpunkte für eine Ökologisierung des Abgabensystems. Insgesamt muss ein zukunftsfähiges Abgabensystem weniger auf der Besteuerung von Arbeit und mehr auf der Besteuerung von Vermögen sowie Energie- und Umweltverbrauch beruhen. ■

Marei John-Ohnesorg

Mut zur Eindeutigkeit

Plädoyer für eine nationale Bildungsstrategie

Gute Schulen sind hierzulande vorhanden. Gleichzeitig bleibt aber auch die föderale Unübersichtlichkeit prägend für das deutsche Bildungssystem. Daher sind abgestimmte Ziele, richtungsweisende Entscheidungen und Freiräume für die Schulen vor Ort nötig.

Marei John-Ohnesorg

(* 1971) ist für den Bereich Bildungs- und Hochschulpolitik in der Abteilung Studienförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung zuständig. Sie koordiniert das »Netzwerk Bildung« und das »Netzwerk Exzellenz an deutschen Hochschulen«.

Marei.John@fes.de



Wir wollen immer gern beides: Vertrautes beibehalten und trotzdem modern sein. Der Wille und der Mut zur Veränderung sind in Deutschland wenig ausgeprägt. Dabei halten es alle zu Recht für einen Skandal, dass der Bildungserfolg weiterhin vom Elternhaus abhängt und Lesekompetenzen bei 19 % der 15-Jährigen