

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

63. Jahrgang · 10–11/2013 · 4. März 2013



## Steuerpolitik

*Hans-Peter Ullmann*

Aufstieg und Krise des deutschen Steuerstaats

*Maria Wersig*

(Gerechtigkeits-)Prinzipien des Steuersystems

*Stefan Bach*

Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

*Margit Schratzenstaller*

Gesellschaftliche Steuerung durch Steuern

*Ulrike Spangenberg*

Steuerliche Förderung der Altersvorsorge

*Constanze Hacke*

Finanzausgleich mit Verfallsdatum

*Joachim Wieland · Gregor Kirchhof*

Staatsverschuldung und Steuereinnahmen. Zwei Akzente

*Susanne Uhl*

Steuern und Handlungsfähigkeit in Deutschland und Europa

*Ralph Brügelmann · Claus Schäfer*

Fiskalpolitik und Wirtschaft. Zwei Perspektiven

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

# Editorial

Steuerpolitik ist für viele der Inbegriff eines trockenen und komplizierten Politikfeldes. Die Freude am Dickicht verschiedener Paragraphen und Regelungen scheint lediglich Expertinnen und Experten vorbehalten zu sein. Dabei kristallisieren sich in kaum einem anderen politischen Handlungsfeld so stark unterschiedliche Vorstellungen von Politik und Gesellschaft heraus wie in der Steuerpolitik. Und dies nicht nur wegen der hohen Beträge, um die es dabei geht: Laut Schätzungen betragen die deutschen Steuereinnahmen im Jahr 2012 rund 602 Milliarden Euro.

Steuern gelten als „Lebensader moderner Staaten“. Die Einnahmen gewährleisten, dass die öffentliche Hand Aufgaben übernehmen kann, die der Allgemeinheit dienen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Neben Schulen, Krankenhäusern, (Verkehrs-)Infrastruktur und bezahlbarem Wohnraum gehört auch die Stabilisierung der Märkte (wie im Falle der Eurorettung) dazu. Gleichzeitig können gesellschaftliche Entwicklungen durch Steuern gefördert oder gebremst werden, indem durch Besteuerung oder steuerliche Begünstigung Anreize für ein bestimmtes Verhalten gesetzt werden.

Politisch heftig umkämpft ist die genaue Ausgestaltung des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, was verschiedene, teils konträre Verständnisse von Steuergerechtigkeit impliziert: Mit welcher Rechtfertigung tragen starke Schultern mehr als schwächere (progressive Besteuerung)? Warum wird die Besteuerung von Einkünften aus Kapitalanlagen gegenüber der von Einkommen aus Erwerbsarbeit begünstigt (progressiver versus proportionaler Steuertarif)? Was folgt daraus im Hinblick auf ein europäisches Steuermodell? Es gilt, die Steuerdebatten zu entstauben – denn damit eng verknüpft sind Vorstellungen darüber, welche Aufgaben „der Staat“ im Sinne eines „demokratischen und sozialen Bundesstaats“ (Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz) hat, was „die Gesellschaft“ bereit ist, dafür zu zahlen, und wer sich in welcher Form daran beteiligt.

*Asiye Öztürk*

# Aufstieg und Krise des deutschen Steuerstaats

**D**er deutsche Steuerstaat, so hört und liest man, stecke in einer Krise. Steuerhinterziehung, Steuerflucht und Schattenwirtschaft

**Hans-Peter Ullmann**  
Dr. phil., geb. 1949; Professor für Neuere Geschichte am Historischen Institut der Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln.  
hans-peter.ullmann@uni-koeln.de

nähmen zu; Internationalisierung und Europäisierung der Steuerpolitik ließen den Staat „zerfasern“. Um die aktuellen Probleme zu erfassen, die von vergangenen finanzpolitischen Entscheidungen herrühren, muss man den langen Aufstieg des Steuerstaats verfolgen. Dieser erstreckte sich über etwa vier Jahrhunderte, verlief weder gradlinig noch kontinuierlich und blieb trotz seiner „Pfadabhängigkeit“ zukunfts offen.<sup>1</sup>

Steuer und Staat bedingen sich wechselseitig: Moderne Staatlichkeit und Besteuerung sind von Anfang an miteinander verknüpft. Das drückt der Begriff „Steuerstaat“ aus. Als einer der ersten verwendete ihn 1895 der Finanzwissenschaftler Albert Schäffle. Der Steuerstaat finanziere sich, indem er die private Wirtschaft mit Abgaben belege. Das mache die Besteuerung zu einer eminent politischen Frage, bedürfe jene doch zu ihrer Legitimation einer Vertretung und Mitwirkung der Besteueren. Auch bleibe, wie immer sich das Verhältnis von Finanz- und Privatwirtschaft ausforme, der Steuerstaat von dieser abhängig. Der Nationalökonom Joseph Schumpeter nahm Schäffles Gedanken auf und trug entscheidend dazu bei, den Begriff Steuerstaat in der Wissenschaft zu etablieren. Dessen Inhalt blieb freilich ungenau, führte es doch kaum weiter, darunter einen Staat zu verstehen, der sich überwiegend durch Steuern finanziert. Obwohl mehrfach versucht wurde, den Terminus präziser zu fassen, fehlt bis heute eine allgemein verbindliche Definition. Eine solche könne es gar nicht geben, meint der Staats-

rechtler Josef Isensee. Denn als „Staatstypus“ sei der Steuerstaat „zugleich Ergebnis wie Ursache einer bestimmten, geschichtlich gewachsenen Ordnung von Staat und Wirtschaft“.<sup>2</sup> Was der Steuerstaat war und ist, kann man darum nur historisch erklären. Seine säkulare Entwicklung lässt sich am besten an „Wendepunkten“ oder „Wendeepochen“ verfolgen, „in denen Vorhandenes abzusterben und in Neues überzugehen“ beginnt.<sup>3</sup> Drei solcher Wendeepochen treten hervor: das 16. und 17. Jahrhundert (Anfänge), die Jahrzehnte um 1800 (Durchbruch) und die Jahre an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert (Expansion). Ob die Debatte um die Krise des Steuerstaats eine neuerliche Wendeepoche anzeigt, müssen zukünftige Historiker beurteilen.<sup>4</sup>

## Anfänge

Die Anfänge des Steuerstaats fallen in das 16. und 17. Jahrhundert, in eine Zeit der Krisen und Kriege, die geprägt war durch Reformation und Gegenreformation, „Türkengefahr“ und Dreißigjährigen Krieg, wirtschaftliche Probleme und soziale Konflikte. Die wachsenden Herausforderungen zwangen die Territorialstaaten, nach außen wie nach innen nicht nur mehr, sondern auch neue Aufgaben zu übernehmen und dazu innovative Formen der Finanzierung zu erproben. Dabei entwickelten sie eigene Ideen und griffen auf Anregungen von außen zurück. In diesem kompetitiven und imitativen Prozess, den ein Transfer von Wissen und Personen begleitete, entstand der Steuerstaat.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Der Beitrag greift Überlegungen meiner Bücher „Der deutsche Steuerstaat“ (München 2005) sowie „Staat und Schulden“ (Göttingen 2009) auf und führt diese weiter. In beiden Bänden finden sich ausführliche Literaturhinweise.

<sup>2</sup> Josef Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, in: Rolf Stödter/Werner Thieme (Hrsg.), *Hamburg – Deutschland – Europa, Tübingen 1977*, S. 414. Vgl. auch: Albert Schäffle, *Die Steuern*, Bd. 1, Leipzig 1895, S. 74ff.; Joseph Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaats*, in: Rudolf Goldscheid/ders., *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, herausgegeben von Rudolf Hickel, Frankfurt/M. 1976, S. 329–379.

<sup>3</sup> J. Schumpeter (Anm. 2), S. 332.

<sup>4</sup> Vgl. Uwe Schultz (Hrsg.), *Mit dem Zehnten fing es an*, München 1986; Eckart Schremmer (Hrsg.), *Steuern, Abgaben und Dienste vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1994; Holger Nehring/Florian Schui (Hrsg.), *Global Debates about Taxation*, Houndmills 2007.

<sup>5</sup> Vgl. Kersten Krüger, *Public Finance and Modernisation*, in: Peter-Christian Witt (ed.), *Wealth and Taxation in Central Europe*, Leamington Spa 1987, S. 49–62.

Zwar galt noch bis ins 19. Jahrhundert die Rechtsauffassung, der Herrscher habe die Ausgaben für sich, den Hof und die Regierung des Landes aus den Erträgen des Kammerguts zu bestreiten. Dazu zählten nicht nur die Einnahmen aus Domänen, Forsten und anderen Gütern (also die Erwerbseinkünfte in heutiger Terminologie), sondern auch jene aus nutzbaren Rechten wie dem Maut-, Zoll-, Münz- und Bergregal sowie aus den landesherrlichen Monopolen etwa bei Salz oder Tabak. Nur wenn diese Kammeraleinkünfte nicht ausreichten, durfte ein Herrscher Steuern erheben, und das geschah anfangs nur in Not- und Ausnahmefällen wie Kriegen oder Katastrophen. Auf jeden Fall benötigte der Regent dafür die Zustimmung der Steuerzahler oder ihrer Vertreter, der Landstände. Wegen des steigenden Bedarfs der stehenden Heere und wachsenden Bürokratien sowie der expandierenden öffentlichen Aufgaben wandelte sich die Steuer allmählich von einer subsidiären, unregelmäßigen und freiwilligen zu einer am Ende unverzichtbaren ständigen Zwangsabgabe.

Die territorialstaatlichen Steuersysteme entwickelten sich vielgestaltig, wiesen aber einige Gemeinsamkeiten auf. So lasteten die direkten Steuern – unter Bezeichnungen wie Kontribution, Schatzung oder Landsteuer erhoben – überwiegend auf dem Grundbesitz. Das entsprach zwar der Steuerkraft in einer agrarischen Wirtschaft, begünstigte aber Gewerbe, Handel und Kapital. Auch regional waren die Steuern ungleich verteilt. Zudem genossen Adel und Klerus Steuerprivilegien. Solange aber solche großen Unterschiede in der Abgabenbelastung bestanden, ließ sich das Aufkommen der Steuern nur begrenzt steigern, wollte man nicht Teile der Pflichten überbürden. So wichen die Territorialstaaten auf Verbrauch- und Verkehrssteuern aus, die in unterschiedlicher Form und unter mannigfachen Bezeichnungen erhoben wurden. Solche indirekten Steuern waren weniger spürbar und doch ergiebig, trafen auch die Privilegierten und ließen sich, oft an den Landständen vorbei, leichter durchsetzen und ausgestalten.

## Durchbruch

In der deutschen Staatenwelt des Ancien Régime sind bis ins ausgehende 18. Jahrhundert nur Frühformen des Steuerstaats auszuma-

chen. Erst in den Jahrzehnten um 1800 erfolgte dessen Durchbruch, wiederum in einer Zeit der Krisen und Kriege. Eine Finanzkrise hatte sich seit der Mitte des 18. Jahrhunderts abgezeichnet. In vielen Territorien des Heiligen Römischen Reichs stiegen die Ausgaben rascher als die Einnahmen, wachsende Haushaltsdefizite und Schulden waren die Folge. An den Rand des Bankrotts gerieten die Staaten durch die Revolutions- und napoleonischen Kriege, die von 1794 an über zwei Jahrzehnte fast ununterbrochen geführt wurden. Hinzu kamen die Gebietsveränderungen, welche die französische Expansion auf dem Kontinent mit sich brachte. Nicht zuletzt zwang das nachrevolutionäre Frankreich die deutschen Staaten zu einschneidenden Reformen, wollten sie sich im napoleonischen Europa behaupten.<sup>6</sup>

Die Finanzreformen beruhten teils auf eigenen Plänen, teils orientierten sie sich am Vorbild des französischen Finanz- und des englischen Steuersystems. Im Zentrum der Reformen stand das Steuerwesen. Dass die Steuerprivilegien fallen sollten, entsprach den Idealen der Zeit. Breiter und gleichmäßiger, mithin gerechter verteilte Abgaben ließen sich gegenüber dem Steuerzahler besser rechtfertigen und brachten auch mehr ein. Außerdem vereinheitlichten und vereinfachten die Reformer das historisch gewachsene, vielgestaltige, durch die Gebietsveränderungen noch unübersichtlicher gewordene Steuersystem. Überall im Staat sollten dieselben, dabei möglichst wenige und ergiebige Steuern erhoben sowie nach der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen bemessen werden. Glichen sich die Ziele, wiesen die Ergebnisse der Steuerreform erhebliche Unterschiede auf.

Die süddeutschen Staaten setzten unter französischem Einfluss auf Objektsteuern, die den reinen Ertrag von Liegenschaften, Gebäuden und Gewerben zum Maßstab steuerlicher Leistungsfähigkeit nahmen. Diese Ertragsteuern wurden durch eine Personalsteuer ergänzt, mit der die Einkünfte von Beamten und freiberuflich Tätigen, aber auch Pensionen und Kapitalerträge erfasst werden sollten. Zu den direkten kamen indirekte Steuern wie Zölle und spezielle Verbrauchssteuern zumeist auf alkoholische Getränke.

<sup>6</sup> Vgl. Hans-Peter Ullmann, Staatsschulden und Reformpolitik, Göttingen 1986.

In Preußen blieb eine ähnlich durchgreifende Reform aus. Hier wurden die Steuerfreiheiten erst im Laufe des 19. Jahrhunderts schrittweise abgebaut. Zudem ließen sich die unterschiedlichen Steuersysteme weder vereinheitlichen noch zu einer Ertragbesteuerung fortbilden. Der Versuch, statt einer solchen Objekt- eine Einkommen- als Personalsteuer nach englischem Vorbild einzuführen, scheiterte an erhebungstechnischen Schwierigkeiten. Die Zeit war noch nicht reif. Übrig blieb eine nach äußeren Merkmalen in fünf Klassen gestaffelte Personalsteuer. Während diese Klassensteuer nur auf dem Land erhoben wurde, fiel in den Städten die Mahl- und Schlachtsteuer auf den Konsum von Brot, Backwaren und Fleisch an. Hinzu kamen spezielle Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke, Tabak und Salz sowie an den Grenzen erhobene Zölle. Insgesamt führte das Steuersystem weniger aus den gewohnten Bahnen heraus als in den süddeutschen Staaten. Dafür ersparte sich Preußen zeitaufwendige und kostspielige Reformen, die nicht ohne Widerstand der Besteuerter umgesetzt worden wären.<sup>17</sup>

Bei allen Unterschieden waren im Norden wie Süden der deutschen Staatenwelt um 1800 in einer „Finanziellen Revolution“ die Grundlagen moderner öffentlicher Finanzen und mit ihnen eines Steuersystems gelegt worden, das die Prinzipien von Allgemeinheit und Gleichheit sowie der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu verwirklichen suchte. Auf dieser Linie entwickelten sich die Steuersysteme in den folgenden Jahrzehnten weiter: im Süden mit einem Schwerpunkt auf Objekt-, im Norden mehr auf Personalsteuern.<sup>18</sup> Hier wie dort übten die Steuern einen massiven politischen Druck aus, der Machtverhältnisse verschieben oder sogar die Staatsverfassung verändern konnte. Je mehr sich die Staaten statt aus Domänen und Regalien durch Steuern und Kredite finanzierten, desto stärker mussten sie Repräsentanten der Besteuerten an den politischen Entscheidungen partizipieren lassen.

Im Ancien Régime hatte die Macht der Landstände auf einem Zusammenspiel von

<sup>17</sup> Vgl. Eckart Schremmer, *Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas*, Berlin 1994.

<sup>18</sup> Vgl. Mark Spoerer, *Steuerlast, Steuerinzidenz und Steuerwettbewerb*, Berlin 2004; Rosemarie Siebert, *Steuerpolitik und Gesellschaft*, Berlin 2001.

Steuern, Kredit und Repräsentation beruht. Nachdem diese mit dem Heiligen Römischen Reich 1806 untergegangen, die deutschen Staaten souverän sowie zu einer eigenen Rechtsperson geworden waren und sich die Finanzgewalt in der Hand des Staats konzentriert hatte, mussten neue Institutionen und Verfahren gefunden werden, um Eingriffe in das Eigentum der Bürger zu legitimieren. Deshalb gaben sich die süddeutschen Staaten, voran Bayern, Württemberg und Baden, zwischen 1818 und 1820 Verfassungen. Diese räumten einer Volksvertretung das Recht ein, Steuern wie Kredite zu bewilligen und dazu den Staatshaushalt zu prüfen.

Einige norddeutsche Staaten zogen in den 1830er Jahren nach, während Preußen erst in der Revolution 1848/1849 in den Kreis der konstitutionellen Staaten aufstieg. Zwar kam es um die Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte der Parlamente noch zu heftigen Auseinandersetzungen, die etwa im preußischen Verfassungskonflikt der 1860er Jahre kulminierten; auf lange Sicht aber sorgten die Parlamente dafür, dass die Abgaben sich trotz aufflammender Steuerproteste und verbreiteter Steuerhinterziehung zu einer akzeptierten Form öffentlicher Finanzierung entwickelten.

## Expansion

Die Wendeepoche am Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert löste eine Expansion des Steuerstaats aus. Möglich wurde diese zum einen durch eine „Aufholjagd“ der Staaten, zum anderen durch eine Zentralisierung des Finanz- und Steuersystems sowie schließlich durch einen Funktionswandel der Finanz- und Steuerpolitik. Mit einer „Aufholjagd“ wollten sich die Staaten aus dem Dilemma befreien, in das sie die Industrialisierung zu bringen drohte. Denn die Umstellung der Wirtschaft auf fabrikmäßige Produktion und die sozialen Folgen, welche diese zeitigte, luden ihnen einerseits viele neue Aufgaben auf, sodass die öffentlichen Ausgaben rapide anstiegen. Andererseits erlaubten weder die Ertragsteuersysteme im Süden noch die Personalbesteuerung im Norden, dass die Einnahmen mit dem Wachstum der Wirtschaft Schritt hielten. Hier wie dort zwangen die wachsenden Ausgaben dazu, eine moderne Einkommensteuer einzuführen.

Den Anfang machte 1878 das industrialisierte Sachsen. Preußen folgte 1891/1893 mit der Miquelschen Finanzreform. Die neu eingeführte Einkommensteuer erfasste mit einer geänderten Veranlagungs- und Erhebungstechnik alle Arten von Einkommen, die den Steuerpflichtigen aus genau bezeichneten Quellen zuflossen. Zugleich setzte sich mit einer noch milden Progression der Steuersätze von 0,7 bis 4 Prozent, einem steuerfreien Existenzminimum und der Möglichkeit steuermindernder Abzüge das Prinzip durch, alle Besteuernten nach ihrer individuellen Leistungsfähigkeit zu veranlagern. Preußen wurde mit dieser Reform zum Vorbild für viele Staaten mit Ertragsteuern, die sich nur zögerlich für die neue Besteuerung entschieden. Den Anfang machte Baden 1884. Die Einkommensteuer sollte eigentlich nur die Ertragsteuern ergänzen, entwickelte sich aber rasch zur wichtigsten Steuer. In Württemberg verlief die Entwicklung nach 1903 ähnlich. Nur Bayern hielt noch lange an seinen Ertragsteuern fest und ergänzte diese erst 1912 durch eine Einkommensteuer.<sup>9</sup>

Mit der Besteuerung des Einkommens koppelten sich die Staaten an die Dynamik der Wirtschaft an. Gleiches bewirkte die Umsatzsteuer, die im Ersten Weltkrieg als Bruttoallphasensteuer in Höhe von 0,5 Prozent eingeführt und bis zur Umstellung auf ein Mehrwertsteuersystem in der Bundesrepublik 1967 erhoben wurde. Mit Einkommen- wie Umsatzsteuer erschlossen sich die Staaten ergiebige Steuerquellen, die das Aufkommen, vor allem aber den Anteil der Steuern an den Staatseinnahmen weiter steigerten.<sup>10</sup>

## Zentralisierung des Steuersystems

Dagegen folgte die Verteilung der Steuern auf Gemeinden, Bundesstaaten und Zentralstaat, seit 1871 das Deutsche Reich, weiterhin der föderalen Tradition. Diese wies dem Reich die weniger ergiebigen Verbrauch-, den Einzelstaaten dagegen die ertragreiche Einkommensteuer zu. Erst die desolante

Lage der öffentlichen Finanzen in der Weimarer Republik zwang dazu, das Finanz- und Steuersystem zu zentralisieren. Im Ersten Weltkrieg war die deutsche Gesellschaft verarmt und ein Schuldenberg von 150 Milliarden Mark aufgehäuft worden. Zu Buche schlugen außerdem die Kosten der Demobilisierung, die territorialen und wirtschaftlichen Verluste durch den Versailler Vertrag sowie die Leistungen für die Kriegsoffer und die Reparationszahlungen an die Alliierten. Die finanziellen Folgen des verlorenen Kriegs verlangten mehr staatliche Interventionen, trieben den Anteil der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen in die Höhe und vergrößerten das Defizit in den Haushalten.

Um die entstandenen Probleme zu lösen, peitschte Reichsfinanzminister Matthias Erzberger zwischen Juli 1919 und März 1920 ein Reformpaket durch die Entscheidungsgremien, welches das Finanz- und Steuersystem von Grund auf umgestaltete. An die Stelle des herrschenden Finanzföderalismus trat ein entschiedener Unitarismus. Künftig lag die Finanzhoheit beim Reich, sodass sich jetzt unter dem Reichsfinanzministerium eine zentrale Finanzverwaltung organisieren ließ. Diese sorgte dafür, dass alle Abgaben nach einheitlichen Prinzipien, Verfahren und Sätzen erhoben werden konnten.

Zum anderen änderte sich die Verteilung der Steuern. Von nun an hingen die Länder, die den Zugriff auf die Einkommensteuer eingebüßt hatten, am Tropf des Zentralstaats und nicht mehr dieser an ihrem. Erzberger schnürte ein Bündel aus neuen und bestehenden, aber gründlich umgearbeiteten Steuern. Dazu zählten die Kriegsabgaben vom Einkommen- beziehungsweise Vermögenszuwachs, vor allem aber das „Reichsnotopfer“, eine progressive Vermögensteuer mit Spitzensätzen von 65 Prozent.

Zu den einmaligen kamen laufende Abgaben: eine zupackende Erbschaftsteuer, weitere Verbrauchsteuern und nicht zuletzt die neu gestaltete Reichseinkommensteuer. Diese erfasste das Einkommen natürlicher Personen sowie die Kapitalerträge und die Gewinne von Kapitalgesellschaften mit einem scharf progressiven Tarif, dessen Sätze von 10 auf 60 Prozent stiegen. Die Steuern dienten nicht nur fiskalischen Zielen;

<sup>9</sup> Vgl. Andreas Thier, *Steuerverfassung und Gesetzgebung in der konstitutionellen Monarchie*, Frankfurt/M. 1999.

<sup>10</sup> Vgl. Michael Peter Zerres, *Die Entwicklung der Mehrwertsteuer*, Frankfurt/M. 1978.

sie sollten auch für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen und so für die junge Republik werben.<sup>11</sup>

## Funktion der Steuerpolitik

Die Expansion des Steuerstaats beruhte nicht nur auf der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Zentralisierung des Finanz- und Steuersystems, sondern auch auf einer veränderten Funktion der Finanz- und Steuerpolitik. Ausgaben wie Einnahmen des Staats, zumal die Steuern, wirkten stets auf Wirtschaft und Gesellschaft ein. Diese Effekte standen aber lange Zeit nicht im Zentrum der Finanzpolitik. Bewusst und in größerem Umfang zu einem Mittel der Umverteilung entwickelten sich die Steuern erst seit den 1880er Jahren, zu einem konjunkturpolitischen Instrument seit den 1920er Jahren, vor allem aber seit den 1960er Jahren, und zu einem Hebel der Umweltpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts.

Selten entsprachen die intendierten den tatsächlichen Wirkungen. Das galt schon für die Umverteilung. Oft wurden die Steuern nicht von jenen getragen, die sie hätten tragen sollen. Denn wie Steuern wirken, hängt zwar auch von den gesetzlichen Regelungen, mehr dagegen von marktvermittelten Prozessen der Steuerüberwälzung ab. Das begünstigt die „Fiskalillusion“, die sich über die umverteilende Wirkung einzelner Steuern und erst recht des ganzen Steuersystems täuscht.

Die Veränderungen in den Jahrzehnten um 1900 ließen ein Finanz- und Steuersystem entstehen, das im Zusammenspiel von Ausgaben, Steuern und Schulden den Anteil des Staats am Sozialprodukt in einem Prozess sich selbsttragenden Wachstums schubweise vergrößerte und zugleich die Rangfolge der öffentlichen Ausgaben veränderte.<sup>12</sup> Auch wenn diese nicht kontinuierlich expandierten, es vielmehr Phasen der Beschleunigung und der Stagnation, ja, der Kontraktion gab, ändert das nichts am säkularen Trend: Beanspruchte der öffentliche Bedarf vor dem

Ersten Weltkrieg knapp 17 Prozent des Sozialprodukts, war es am Ende des 20. Jahrhunderts fast die Hälfte. Mit der Expansion veränderte sich das Profil der öffentlichen Ausgaben: Um 1900 dienten etwa 46 Prozent dazu, das Kaiserreich nach außen zu sichern und im Inneren zu verwalten; rund 44 Prozent flossen in Infrastruktur, Bildung und Soziales. Umgekehrt sah es am Übergang zum 21. Jahrhundert in der Bundesrepublik aus: 77 Prozent entfielen auf Soziales, Bildung und Infrastruktur; Verwaltung und Militär kamen auf 12 Prozent.<sup>13</sup> Zugleich ging der Anteil der Personal- und Sachausgaben zugunsten von Transferzahlungen und Subventionen zurück. Es wuchsen also jene Ausgaben, die beim Empfänger einen unmittelbaren, individuell zurechenbaren Nutzen stifteten.<sup>14</sup>

Die Expansion des Steuerstaats machte vor politischen Systembrüchen nicht halt. In den Jahren der Weimarer Republik schoss die Entwicklung über die wirtschaftlichen Möglichkeiten einer Nachkriegszeit hinaus. Denn die Finanzpolitik stand nach 1918 vor einem Dilemma. Sie musste in einer Zeit „relativer“ Stagnation, also bei schwachem Wirtschaftswachstum, nicht nur die inneren und äußeren Lasten des verlorenen Kriegs bewältigen, sondern auch die wünschbaren staatlichen Leistungen mit den finanziellen Möglichkeiten in Einklang bringen. Darum prägten nationale wie internationale Verteilungskonflikte die Finanzpolitik und drohten, den Steuerstaat mit Aufgaben zu überlasten und finanziell zu überbürden.

Die politische Polyvalenz und Instrumentalisierbarkeit des Steuerstaats führte die nationalsozialistische Diktatur vor Augen, als sie ihn in den Dienst ihrer Gewalt- und Eroberungspolitik stellte. So wurde nicht nur die Besteuerung an der „nationalsozialistischen Weltanschauung“ ausgerichtet, sondern auch für die Verfolgung von Juden in den Dienst genommen. Diese standen bald steuerlich unter Sonderrecht, wurden durch die „Judenvermögensabgabe“ von 1938 sowie

<sup>11</sup> Vgl. Klaus Epstein, Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie, Berlin 1962.

<sup>12</sup> Vgl. William Mark Ormrod/Richard Bonney (eds.), Crisis, Revolutions, and Self-Sustained Growth, Stanford 1999. Ormrod und Bonney gehen von einer eigenen Entwicklungsstufe aus, die sie *fiscal state* nennen.

<sup>13</sup> Vgl. Gerold Ambrosius, Staat und Wirtschaft im 20. Jahrhundert, München 1990, S. 38; berechnet nach VGR des Bundes, COFOG 2000, Datenbank Genesis.

<sup>14</sup> Vgl. Norbert Leineweber, Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben, Göttingen 1988.

weitere fiskalische Maßnahmen ausgeplündert und, falls sie emigrieren konnten, durch die Reichsfluchtsteuer und die Devisenbewirtschaftung ihres Vermögens beraubt. Auch andere „Reichsfeinde“ unterlagen der steuerlichen Diskriminierung.<sup>15</sup>

Von einem funktionsfähigen, demokratisch legitimierten Steuerstaat lässt sich darum erst für die Jahre der Bundesrepublik sprechen. Dieser knüpfte an das bestehende, durch alliierte Einflüsse modifizierte Steuersystem an und profitierte vor allem vom wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegsjahre. Trotzdem blieb die Dynamik des Steuerstaats zunächst gebremst. Diese brach sich erst im Zeichen einer „Expansionskoalition“ seit den 1960er Jahren Bahn, die von der Vorstellung getragen wurde, der Staat müsse mehr öffentliche Güter bereitstellen, um den entstandenen Nachholbedarf zu befriedigen. Es ist bezeichnend für den bundesdeutschen Steuerstaat, dass die Staatsquote in den 1970er Jahren auf fast 50 Prozent sprang, während die Steuerquote nur geringfügig anstieg. Durch höhere Sozialabgaben, vor allem aber eine drastische Ausweitung der Nettokreditaufnahme konnten zwar kurzfristig die öffentlichen Ausgaben erhöht werden, ohne die Steuerschraube anziehen und über die Verteilung der Lasten politische Konflikte riskieren zu müssen. Auf längere Sicht verstob aber die „Schuldenillusion“, da der wachsende Schuldenberg den finanziellen Spielraum von Bund, Ländern und Gemeinden zunehmend einengte, sich zu einer immer schwereren Last entwickelte und zukunftsorientierte, investive Ausgaben blockierte.<sup>16</sup>

## Krise des Steuerstaats

Die rund 400-jährige Geschichte der Besteuerung mündet über die Finanzierung der deutschen Einheit und die Bemühungen um Haushaltskonsolidierung seit den späten 1990er Jahren in die Gegenwart und die aktuelle Debatte über die Krise des Steuerstaats. Deren

<sup>15</sup> Diesen Fragen geht eine unabhängige Historikerkommission im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen nach. Als erster Band wird das Buch von Christiane Kuller, Bürokratie und Verbrechen, München 2013, erscheinen.

<sup>16</sup> Der Verfasser arbeitet an einer Studie über die öffentlichen Schulden und die Schuldenpolitik in der Bundesrepublik der 1960er bis 1980er Jahre.

Analyse ist ebenso wenig Aufgabe des Historikers wie ein Blick in die Zukunft. Doch mehren sich für ihn zumindest die Anzeichen, dass das „gute zwanzigste Jahrhundert“ des Steuerstaats, also die Zeit seiner scheinbar ungehinderten Expansion, zu Ende geht.<sup>17</sup>

Die Flut an Einsprüchen gegen Steuerbescheide, mittlerweile über drei Millionen pro Jahr, und die bei den Finanzgerichten anhängigen Prozesse deuten darauf hin, dass das Steuersystem den Gerechtigkeitsvorstellungen einer wachsenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr entspricht und an Legitimität einbüßt. Steuerhinterziehung, Steuerflucht und Schattenwirtschaft weisen in dieselbe Richtung. Demografische Veränderungen, zumal die wachsende Zahl von Rentnerinnen und Rentnern, verstärken den Druck auf den Steuerstaat. Dieser muss sich obendrein der zunehmenden Mobilität des Kapitals und neuen Formen des E-Commerce anpassen sowie auf den internationalen Steuerwettbewerb und die Ausweichstrategien multinationaler Konzerne reagieren. Schließlich ist noch offen, wie stark der Finanzbedarf der erweiterten Europäischen Union wachsen und der nationalstaatliche Handlungsspielraum durch die Europäisierung der Besteuerung schrumpfen wird. Die Debatte über die „Zerfaserung von Staatlichkeit“, besonders der Steuerstaatlichkeit, wirft ein Schlaglicht auf diese Probleme.<sup>18</sup>

In der Diskussion über die Krise des Steuerstaats kann der Historiker zumindest darauf verweisen, dass in der Vergangenheit immer wieder, zumal nach Krisen und Kriegen, über die Zukunft des Steuerstaats debattiert worden ist und dieser durch alle drei Wendeepochen hindurch eine erstaunliche Lebens- und Anpassungsfähigkeit bewiesen hat. Es spricht deshalb einiges für den Gedanken, dass sich der Steuerstaat gegenwärtig in einer weiteren Wendeepoche befindet. Solche Epochen, das wusste schon Joseph Schumpeter, sind „stets finanzielle Krisen der jeweils alten Methoden“.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Thazha V. Paul et al. (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton 2003, S. 213–233.

<sup>18</sup> Vgl. Stephan Leibfried/Michael Zürn (Hrsg.), *Transformationen des Staates?*, Frankfurt/M. 2006.

<sup>19</sup> J. Schumpeter (Anm. 2), S. 332.



Maria Wersig

# (Gerechtigkeits-) Prinzipien des deutschen Steuersystems

Steuerpolitik muss es geben, wenn es einen modernen Staat geben soll – denn sie stellt seine Einnahmen sicher.<sup>1</sup> Steuern waren

**Maria Wersig**

Dipl.-Jur., geb. 1978; Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stiftung Universität Hildesheim, Institut für Sozial- und Organisationspädagogik. mwersig@zedat.fu-berlin.de

nicht immer die wichtigste Einnahmequelle. Noch im Mittelalter mussten Landesherren überwiegend mit eigenen Einnahmen beziehungsweise Zöllen auskommen. Aber spätestens seit der Entstehung des absolutistischen Staates wird über die „richtige“ und „gerechte“ Ausgestaltung der Besteuerung diskutiert.<sup>2</sup> Der Wirtschaftswissenschaftler Adam Smith formulierte im Jahr 1776 vier bis heute einflussreiche Steuermaximen: *Gleichheit* der Besteuerung nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit, *Bestimmtheit* der Besteuerung, *Bequemlichkeit* der Besteuerung für die Steuerpflichtigen und *Billigkeit* der Steuererhebung für den Staat.<sup>3</sup> Die Erhebung von Steuern durch den Staat und die daraus folgende wirtschaftliche Belastung der Steuerpflichtigen durch die Besteuerung wird heute in der verfassungsrechtlichen Diskussion überwiegend damit gerechtfertigt, dass die Belastung gleichmäßig verteilt wird.<sup>4</sup> Der Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz), aus dem Grundprinzipien einer gerechten Besteuerung abgeleitet werden, ist also von großer Bedeutung für die Ausgestaltung des Steuerrechts.

In der Diskussion werden die Aspekte der Freiheit und Gleichheit der Steuerpflichtigen betont, außerdem Prinzipien wie Fairness, Transparenz, Einfachheit, Effizienz<sup>5</sup> sowie die Verfolgung bestimmter Ziele wie Geschlechtergerechtigkeit<sup>6</sup> oder Familien-

gerechtigkeit<sup>7</sup>. Steuerliche Lastengleichheit und Freiheitsgewährleistung sowie die angemessene Berücksichtigung der Unterschiede, die sich zum Beispiel aus unterschiedlichen Lebensrealitäten der Steuerpflichtigen ergeben – all dies soll das Steuerrecht leisten. Wie die Ausgestaltung dieser Ziele im Einzelnen auszusehen hat, ist wiederum umstritten.

Das Grundgesetz (GG) enthält keine ausdrückliche Regelung zur Frage, wie eine gerechte Besteuerung aussehen muss.<sup>8</sup> Als verfassungsrechtliche Maßstäbe der Besteuerung sind vor allem der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1), der Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1) sowie das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1) von Bedeutung.<sup>9</sup> Der allgemeine Gleichheitssatz verpflichtet die öffentliche Gewalt, vergleichbare Fälle gleich zu behandeln.<sup>10</sup> Aus dem allgemeinen

<sup>1</sup> Vgl. Guy B. Peters, *The Politics of Taxation*, Oxford 1991. In modernen Staaten dient die Besteuerung allerdings nicht mehr nur der Erzielung von Einnahmen – es ist anerkannt, dass durch Besteuerung auch andere Ziele („Lenkungsziele“ wie etwa ökologische Ziele) verfolgt werden können. Vgl. hierzu den Beitrag von Margit Schratzenstaller in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

<sup>2</sup> Vgl. Dieter Birk, *Das Ungerechte an der Steuerungerechtigkeit*, in: *Steuern und Wirtschaft*, (2011) 4, S. 354.

<sup>3</sup> Vgl. Adam Smith, *Der Reichtum der Nationen*, London 1789<sup>5</sup>, S. 703 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Ulrike Spangenberg, *Mittelbare Diskriminierung im Einkommensteuerrecht*, Baden-Baden 2013, S. 51.

<sup>5</sup> Vgl. Frans Vanistendael, *Is fiscal justice progressing?*, in: Klaus Tipke et al. (Hrsg.), *Gestaltung der Steuerrechtsordnung*, Köln 2010, S. 101 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Ulrike Spangenberg, *Geschlechtergerechtigkeit im Steuerrecht*, Bonn 2011.

<sup>7</sup> Vgl. Matthias Pechstein, *Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung*, Baden-Baden 1994.

<sup>8</sup> Die Weimarer Reichsverfassung enthielt stattdessen in Art. 134 Abs. 1 den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit: „Alle Staatsbürger ohne Unterschied tragen im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze bei.“

<sup>9</sup> Inwieweit die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1) und Eigentumsgarantie (Art. 14) durch die Erhebung von Steuern betroffen sind, ist umstritten.

<sup>10</sup> In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine willkürliche Ungleichbehandlung ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese liegt dann vor, „wenn sich für eine gesetzliche Differenzierung wesentlich gleicher oder eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte kein vernünftiger, sich

Gleichheitssatz wird das Gebot der Steuergerechtigkeit abgeleitet, was durch den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und das Gebot der Folgerichtigkeit der Besteuerung konkretisiert wird.<sup>11</sup>

**Besteuerung nach Leistungsfähigkeit.** Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist ein Grundsatz, der besagt, dass die Besteuerung im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der Steuerpflichtigen erfolgen muss<sup>12</sup> beziehungsweise sich daran orientieren sollte, „was der Steuerpflichtige aus seinem Einkommen dazu beitragen kann, damit der Staat seine Aufgaben erfüllen kann“.<sup>13</sup>

**Horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit.** Ein wesentlicher Aspekt der gleichmäßigen Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ist die horizontale Steuergerechtigkeit. Horizontale Steuergerechtigkeit bedeutet, dass bei gleicher Leistungsfähigkeit auch die gleiche Steuer zu entrichten ist. Die vertikale Ausgestaltung dieses Prinzips verlangt, dass bei unterschiedlicher Leistungsfähigkeit auch unterschiedlich zu besteuern ist, niedrigere Einkommen also auch geringer zu besteuern sind.<sup>14</sup>

**Tarifgestaltung.** Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip beziehungsweise dem Gebot der vertikalen Steuergerechtigkeit wird allerdings keine konkrete Tarifgestaltung (zum Beispiel ein proportionaler<sup>15</sup> oder

aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund finden lässt“. BVerfGE 1, 14 (52). Nach der „neuen Formel“ ist Art. 3 Abs. 1 GG darüber hinaus verletzt, wenn „eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl keine Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen“. BVerfGE 55, 72 (88).

<sup>11</sup> Vgl. U. Spangenberg (Anm. 4), S. 49 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Joachim Lang, Grundlagen der Steuerrechtsordnung (§§ 1–5), in: Klaus Tipke/ders. (Hrsg.), Steuerrecht, Köln 2010, S. 88; Dieter Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, Köln 1983; Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. 1, Köln 2000, S. 478 ff.

<sup>13</sup> K. Tipke (Anm. 12), S. 479.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 126, 268–286.

<sup>15</sup> Das ist ein Steuertarif mit einem gleichbleibenden Steuersatz, sodass die Höhe der Steuer direkt proportional zur Höhe des Einkommens ist (*Flat Tax*). Der Grenzsteuersatz steigt also nicht an, sondern bleibt gleich.

progressiver<sup>16</sup> Tarif) mehr abgeleitet. Für alle Einkommensarten mit Ausnahme der Kapitaleinkünfte (wie etwa Einkünfte aus Aktien, Investmentfonds, Zinseinnahmen aus Geldvermögen) gilt derzeit im Einkommensteuergesetz eine Kombination aus einem progressiven und einem proportionalen Steuertarif. Einkünfte aus Kapitaleinkommen oberhalb einer bestimmten Grenze (801 Euro für Unverheiratete, 1602 Euro für Verheiratete, § 20 Abs. 9 Einkommensteuergesetz, EStG) werden seit 2009 mit einem proportionalen Tarif von 25 Prozent besteuert (§ 32 d EStG). Diese Unterscheidung, mit der Einkünfte aus Kapital gegenüber anderen Einkommensarten begünstigt werden, wird damit begründet, dass die Verlagerung von Kapital in Länder mit niedrigeren Steuersätzen anders als die Verlagerung anderer Einkommensquellen wie der Arbeitskraft relativ einfach ist und das Steuerrecht das berücksichtigen und der Verlagerung entgegenwirken müsse.<sup>17</sup> Gerade für Auslandseinkünfte bringt die Abgeltungsteuer allerdings keine Verbesserung, da sie darauf nicht anwendbar ist.

## Was wird besteuert?

Die Frage, welche Faktoren die steuerliche Leistungsfähigkeit einer Person prägen, wird durch das objektive und subjektive Nettoprinzip weiter konkretisiert. Das objektive Nettoprinzip besagt, dass erwerbsbedingte Aufwendungen die finanzielle Leistungsfähigkeit mindern, also kein verfügbares Einkommen darstellen.<sup>18</sup> Privat veranlasste Kosten werden stattdessen grundsätzlich nicht berücksichtigt (Ausnahmen werden im Kontext des subjektiven Nettoprinzips diskutiert). Beispiele für

<sup>16</sup> Bei einem progressiven Steuertarif steigt der Grenzsteuersatz mit steigendem Einkommen. Höhere Einkommen werden also nicht nur absolut höher besteuert, sondern auch prozentual. Vgl. zur Tarifgeschichte der bundesdeutschen Einkommensbesteuerung: [www.abgabenrechner.de/uebersicht\\_ekst/index.jsp](http://www.abgabenrechner.de/uebersicht_ekst/index.jsp) (23.1.2013).

<sup>17</sup> Die „Einführung einer Abgeltungsteuer mindert das Interesse privater Anleger, Kapital allein aus steuerlichen Gründen ins Ausland zu verlagern“. BT-Drs. 16/4841, S. 1.

<sup>18</sup> Vgl. Eckart Ratschow, Kommentierung zu § 2 EStG, in: Blümich, EStG KStG GewStG Kommentar, München 2012<sup>116</sup>, Rn. 13.

erwerbsbedingte oder betriebliche Ausgaben sind Berufskleidung, Fachzeitschriften oder Materialkosten. Die Abgrenzung, was erwerbsbedingt und damit steuerlich zu berücksichtigen und was privat ist, ist mitunter schwer zu treffen und auch eine Bewertungsfrage.

Deutlich wird das am Beispiel der Kosten für Kinderbetreuung, wo in Deutschland seit Jahrzehnten strittig ist, ob diese Kosten als erwerbsbedingt oder (zumindest teilweise) als privat gelten sollten.<sup>19</sup> Sieht man eine steuerpflichtige Person in Deutschland als einen Mann ohne Kinder oder mit Frau und Kindern an, mögen die Kosten der Kinderbetreuung als private Angelegenheit scheinen. Doch in den Fällen, in denen keine alternative Betreuungsform zur Verfügung steht, ermöglichen die Ausgaben für die Kinderbetreuung erst die Erzielung von Erwerbseinkommen und sind demnach erwerbsbedingt. Das Bundesverfassungsgericht hat 1998 entschieden, dass nicht die Kosten für Kinderbetreuung die steuerliche Leistungsfähigkeit mindern, sondern auch der Aufwand durch die Betreuung durch ein Elternteil zu berücksichtigen ist, bei dem keine Kosten entstehen.<sup>20</sup> Diese Rechtsprechung wird kritisiert, weil im Steuerrecht erzielt es Einkommen der Maßstab ist und nicht „Erwerbspotenzial“<sup>21</sup> oder der Verzicht auf Einkommen für andere Tätigkeiten. Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011<sup>22</sup> wurde die in §9c EStG bisher vorgenommene Unterscheidung zwischen erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten aufgegeben und im neu geschaffenen §10 Abs. 1 Nr. 5 EStG bestimmt, dass Kosten der Kinderbetreuung nur noch als Sonderausgaben abgezogen werden können. Damit erfolgte die Einordnung von Kinderbetreuungskosten als private Ausgaben für Kosten der Lebensführung, die vom Staat ausnahmsweise steuerlich begünstigt werden. Das ist steuersystematisch dann falsch, wenn man davon ausgeht, dass Kinderbetreuungskosten den Eltern aufgrund ihrer Berufstätigkeit entstehen.

<sup>19</sup> Vgl. Frauke Brosius-Gersdorf, Demografischer Wandel und Familienförderung, Tübingen 2011, S. 525ff.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 99, 216–246.

<sup>21</sup> Vgl. U. Spangenberg (Anm. 4), S. 66.

<sup>22</sup> Vom 1. 11. 2011, BGBl. I S. 2131.

Ein weiteres Beispiel ist der Weg zur Arbeit – dieser gilt in Deutschland als erwerbsbedingt und in den USA als privat.<sup>23</sup>

Nach dem subjektiven Nettoprinzip können allerdings auch bestimmte private Aufwendungen die finanzielle Leistungsfähigkeit mindern. Dazu gehört unstrittig das Existenzminimum der Steuerpflichtigen und ihrer unterhaltsberechtigten Familienmitglieder, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steuerfrei bleiben muss.<sup>24</sup> Die steuerliche Leistungsfähigkeit bleibt „hinter der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zurück, weil jeder Bürger einen Teil seines Einkommens für seine und eventuell seiner Familie Existenz verwenden muss“.<sup>25</sup> Das steuerliche Existenzminimum wird anhand der geltenden sozialhilferechtlichen Mindestsätze bemessen, der Grundfreibetrag für Erwachsene beträgt aktuell 8004 Euro (§32 Abs. 1 EStG), für Kinder wird das Existenzminimum durch den Kinderfreibetrag (§32 Abs. 6 EStG) berücksichtigt. Inwieweit über das Existenzminimum hinausgehende Unterhaltspflichten berücksichtigt werden müssen, ist strittig und wird im Einkommensteuergesetz unterschiedlich gehandhabt.

Neben dem Ehegattensplitting sind wichtige Regelungen das Realsplitting für Geschiedene und der allgemeine Unterhaltsabzug, von dem in eingetragenen Lebenspartnerschaften lebende Menschen und unter bestimmten Voraussetzungen<sup>26</sup> nicht eheliche Paare Gebrauch machen können. Während das Ehegattensplitting und das Realsplitting über die Berücksichtigung des Existenzminimums weit hinausgehen, können Unterhaltsleistungen in eingetragenen Lebenspartnerschaften und zwischen Unverheirateten nur bis zur Höhe des Existenzminimums berücksichtigt werden. Diese unterschiedlichen Maßstäbe werden als Privilegierung der (bestehenden oder getrennt lebenden beziehungsweise geschie-

<sup>23</sup> Vgl. U. Spangenberg (Anm. 4), S. 62.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE (Anm. 20).

<sup>25</sup> K. Tipke (Anm. 12), S. 481.

<sup>26</sup> Auch nicht verheiratete Paare können vom allgemeinen Unterhaltsabzug Gebrauch machen, wenn wegen der Unterhaltsleistungen „zum Unterhalt bestimmte inländische öffentliche Mittel“ gekürzt wurden (§33a Abs. 1 S. 3 EStG). Dies betrifft zum Beispiel die Anrechnung von Einkommen des Partners/der Partnerin im Rahmen der Grundsicherungsleistungen des SGB II.

denen) Ehe gegenüber anderen Unterhaltsgemeinschaften im Steuerrecht kritisiert und eine einheitliche Regelung für alle Unterhaltsleistungen unter Erwachsenen gefordert.<sup>127</sup>

Weitere Beispiele für die Berücksichtigung der geminderten Leistungsfähigkeit aufgrund des subjektiven Nettoprinzips sind Sonderausgaben (§ 10 bis 10c EStG) und außergewöhnliche Belastungen (§§ 33–33b EStG). Beispielsweise hat der Bundesfinanzhof (BFH) die Kosten für eine künstliche Befruchtung aufgrund der seelischen Zwangslage bei ungewollter Kinderlosigkeit als außergewöhnliche Belastung anerkannt.<sup>128</sup>

## Leistungsfähigkeit und Ehegattensplitting

Das Ehegattensplitting ist im Kontext der Debatten um eine gerechte Besteuerung aktuell besonders umstritten. In der Bundesrepublik können Eheleute, die nicht dauernd getrennt leben, seit dem Jahr 1958 bei der Einkommensbesteuerung die getrennte steuerliche Veranlagung oder die Zusammenveranlagung wählen (§ 26 EStG).<sup>129</sup> Die Zusammenveranlagung bedeutet, sie werden als „ein Steuerpflichtiger“ behandelt, die Einkommen addiert und den Ehegatten gemeinsam zugerechnet (§ 26 b EStG). Dabei werden die Einkünfte, welche die Eheleute erzielt haben, zunächst zusammen gerechnet. Das gemeinsam zu versteuernde Einkommen wird durch zwei geteilt und die Steuerlast dieses hälftigen Betrages errechnet und verdoppelt (§ 32a Abs. 5 EStG).

Wie wirkt diese besondere Gestaltung des Steuertarifs für Ehegatten? Zunächst stellt das Ehegattensplitting sicher, dass eine „Ehestrafsteuer“ nicht eintreten kann. Denn verheiratete Ehepaare zahlen durch das Splittingverfahren so viel Einkommensteuer wie

zwei Unverheiratete, von denen jede beziehungsweise jeder die Hälfte des gemeinsamen Einkommens des Ehepaars verdient. Ferner bewirkt das Splittingverfahren für Verheiratete einen flacheren Progressionsverlauf. Die durch dieses Abflachen der Progression erzielte Steuerentlastung gegenüber der individuellen Besteuerung ist umso größer, je höher die Einkommensdifferenz zwischen den Ehegatten ist. Deshalb ist aufgrund der Einkommensunterschiede innerhalb der Ehe in der Regel die Zusammenveranlagung mit dem Splittingtarif für Verheiratete unterm Strich zwar steuerlich vorteilhafter; allerdings wird die Person mit dem geringeren Einkommen in der Ehe benachteiligt, da sie dadurch eine höhere Einkommensteuer zahlt.

Die steuerlichen Auswirkungen des Splittingverfahrens müssen also im Zusammenhang mit der Gestaltung des Steuertarifs betrachtet werden. Bei einem progressiven Steuertarif kann der Splittingtarif gegenüber der individuellen Besteuerung des Einkommens eine Steuerentlastung bewirken, weil durch die Halbierung des Einkommens und der auf dieser Grundlage berechneten Steuerlast ein Progressionsvorteil besteht. Die steuerliche Entlastung ist also abhängig von zwei Faktoren: der Einkommensdifferenz zwischen den Partnern und der Höhe des gemeinsam erzielten Einkommens. Je größer die Einkommensdifferenz zwischen den Ehegatten, desto größer ist die Steuerersparnis des Paares. Verdienen beide Personen gleich viel, tritt keine Ersparnis gegenüber der individuellen Besteuerung ein.<sup>130</sup>

Aus feministischer Perspektive werden heute unter dem Schlagwort Anreizwirkungen vor allem die Auswirkungen des Ehegattensplittings auf die Erwerbstätigkeit von Ehefrauen kritisiert. Eine Ehefrau als zweite Einkommensbezieherin in einem Haushalt muss den Splittingvorteil zunächst zurückverdienen, argumentiert beispielsweise Franziska Vollmer in ihrer verfassungsrechtlichen Untersuchung des Ehegattensplittings.<sup>131</sup> Im Zusammenspiel mit anderen rechtlichen Regelungen, der sozialen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern und der mangelnden Verfügbarkeit von (und

<sup>127</sup> Vgl. Ulrike Spangenberg, Die Ehe und andere Unterhaltsgemeinschaften, in: Sabine Berghahn (Hrsg.), *Unterhalt und Existenzsicherung*, Baden-Baden 2007, S. 302f.

<sup>128</sup> Vgl. BFHE 218, 141; Maria Wersig, Reproduktion zwischen „Lebensschutz“, Selbstbestimmung und Technologie, in: Lena Foljanty/Ulrike Lembke (Hrsg.), *Feministische Rechtswissenschaft*, Baden-Baden 2011<sup>2</sup>, S. 209.

<sup>129</sup> Für über 90 Prozent aller Ehepaare ist die Zusammenveranlagung vorteilhafter, die getrennte Veranlagung spielt in der Praxis also nur eine geringe Rolle.

<sup>130</sup> Vgl. Stefan Bach et al., Reform des Ehegattensplittings, in: *DIW Wochenbericht* 41/2011, S. 13–19.

<sup>131</sup> Vgl. Franziska Vollmer, *Das Ehegattensplitting*, Baden-Baden 1998, S. 128.

den Kosten für Kinderbetreuungseinrichtungen wirke das Ehegattensplitting als Hemmnis für eine Erwerbstätigkeit von Ehefrauen.<sup>¶32</sup> Die Pluralisierung von Familienformen, vor allem die wachsende Zahl nicht verheirateter Eltern (Paarelternfamilien und Alleinerziehende), gibt Anlass zu der Kritik, über das Ehegattensplitting werde einseitig eine bestimmte Lebensweise (Einverdienstehe beziehungsweise „Ernährer plus Zuverdienerin“) steuerlich privilegiert. Die Verteilungswirkungen des Ehegattensplittings stehen in der Kritik, weil der Splittingvorteil in Einverdiensten mit steigendem Einkommen ebenfalls ansteigt – er beträgt seit Einführung der sogenannten Reichensteuer für zu versteuernde Einkommen ab 500 000 Euro im Jahr 2007 etwa 15 000 Euro.<sup>¶33</sup>

In der verfassungsrechtlichen Debatte wird sowohl bei Zustimmung zu als auch bei Kritik am Ehegattensplitting mit dem steuerrechtlichen Leistungsfähigkeitsprinzip argumentiert. Es ist also umstritten, welche Vorgaben sich aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip für die Ehebesteuerung ableiten lassen. Dabei geht es vor allem um die Höhe der verfassungsrechtlich gebotenen Entlastung, also um die Frage, ob es zwingend erforderlich ist, eine hälftige Teilung des Einkommens durch das Splittingverfahren zu unterstellen, oder ob auch geringere Entlastungen akzeptabel wären.<sup>¶34</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht argumentierte mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip als „eine an dem Schutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehepaare (Art. 3 Abs. 1 GG) orientierte sachgerechte Besteuerung“.<sup>¶35</sup> Die Entscheidung ließ aber offen, welche anderen dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechenden Regelungen möglich seien und sprach nur allgemein von einer „Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers“.

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 3 Abs. 1 GG außerdem den Grundsatz der Folgerichtigkeit ab. Demnach ist die Gesetzgebung verpflichtet, steuerliche Belastungsentscheidungen folgerichtig und systemgerecht auszugestalten. Eine der Systematik

¶32 Vgl. Sabine Berghahn/Maria Wersig (Hrsg.), *Gesicherte Existenz?*, Baden-Baden 2013.

¶33 Vgl. S. Bach et al. (Anm. 30), S. 14.

¶34 Vgl. F. Vollmer (Anm. 31), S. 35, S. 45 ff.; Ulrike Spangenberg, *Neuorientierung der Ehebesteuerung*, Düsseldorf 2005, S. 35 ff.

¶35 BVerfGE 61, 319 (346 f.).

des Steuerrechts widersprechende Entscheidung wäre demnach ein Indiz für einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und müsste durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden. Als einen Verstoß gegen das Prinzip der Folgerichtigkeit hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2009 eine Reform der sogenannten Pendlerpauschale angesehen, die Fahrten zur Arbeit erst ab dem 21. Kilometer steuerlich berücksichtigte.<sup>¶36</sup>

## Fazit

Ist ein einfacheres Steuersystem auch zwangsläufig ein gerechteres Steuersystem? Die meisten Forderungen nach einem einfacheren und gerechteren Steuersystem haben gemeinsam, dass sie für alle Einkommensarten eine *Flat Tax* (zum Beispiel von 25 Prozent auf fast alle Einkommensarten und bei der Erbschaftsteuer) fordern, also den Abschied von der Progression des Steuertarifs. Für diese Modelle wird oft das Argument vorgebracht, dass dafür „Steuerschlußflöcher“ wie Steuervergünstigungen, die hohen Einkommen zugutekommen, geschlossen werden und es sich also nicht automatisch um eine Privilegierung hoher Einkommen handelt, die mit dem Entfallen der Progression des Steuertarifs konsequenterweise entsteht.

Allerdings braucht es für die Abschaffung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten für hohe Einkommen nicht die Einführung einer *Flat Tax* – der politische Wille wäre ausreichend. Der Verfassungs- und Steuerrechtler Paul Kirchhof beispielsweise begründet seinen Entwurf für ein einfacheres Steuersystem vor allem mit dem freiheitlichen Aspekt von Gerechtigkeit – ein gerechtes Steuersystem müsse vor allem dafür sorgen, dass die Belastung der Steuerpflichtigen möglichst gering bleibe, damit diese sich in Freiheit ihrer wirtschaftlichen Betätigung widmen können.<sup>¶37</sup> Kritiker der Idee einer *Flat Tax* argumentieren dagegen, dass sie den Nachteil habe, dass die Durchsetzung einer Erhöhung wegen der daraus resultierenden Belastung kleinerer Einkommen kaum mehr realistisch

¶36 Vgl. BVerfGE 122, 210 (235 ff.).

¶37 Vgl. beispielsweise: Paul Kirchhof, *Steuergerechtigkeit durch Vereinfachung des Steuerrechts*, in: Winfried Kluth (Hrsg.), *Facetten der Gerechtigkeit*, Baden-Baden 2010, S. 68 ff.

ist – „eine flat tax kann man nur senken“, betont etwa der ehemalige Entwicklungshilfeminister Erhard Eppler.<sup>38</sup> Ein einfaches Steuersystem sei also nicht zugleich ein gerechtes Steuersystem.

Ob die eigene Steuerbelastung von den Steuerpflichtigen als gerecht angesehen wird, ist laut einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 2005 weniger davon abhängig, welche staatlichen Leistungen (wie Infrastruktur, öffentliche Sicherheit, Bildung) durch Steuern finanziert werden.<sup>39</sup> Entscheidender für die Bewertung der individuellen Steuerbelastung als (un-)gerecht ist, ob die Steuerpflichtigen mit dem eigenen Lebensstandard unzufrieden sind und ob sie den Eindruck haben, andere würden weniger Steuern zahlen als sie selbst.<sup>40</sup> Die Studie stellte darüber hinaus eine grundsätzliche Zustimmung der Befragten zu grundlegenden

Prinzipien der Besteuerung fest. Gerade Menschen, die „ein gewisses Sättigungsniveau hinsichtlich des eigenen Wohlfahrtsniveaus erreicht“ hätten,<sup>41</sup> zeigten demnach auch eine höhere Bereitschaft, sich an der Steuerfinanzierung öffentlicher Güter zu beteiligen.

Die Debatten über Gerechtigkeit im Steuerrecht und Gerechtigkeit im Sozialstaat<sup>42</sup> werden zu häufig getrennt geführt. Die Verknüpfungen von Steuerrecht und Sozialrecht nehmen aber zu – ein Beispiel ist die wachsende Bedeutung der privaten Altersvorsorge als Ergänzung zur Rentenversicherung und die steuerliche Privilegierung dieser Beiträge. Wünschenswert wäre deshalb eine Gesamtbetrachtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie steuerrelevanten freiwilligen Versicherungen in Gerechtigkeitsdebatten.

<sup>38</sup> Süddeutsche Zeitung vom 4. 7. 2011.

<sup>39</sup> Vgl. Stefan Liebig/Steffen Mau, Wann ist ein Steuersystem gerecht?, in: Zeitschrift für Soziologie, 34 (2005) 6, S. 468.

<sup>40</sup> Vgl. ebd., S. 485.

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Vgl. Elisabeth Holzleitner, Gerechtigkeit, Wien 2009, S. 59ff.

### **Pecunia non olet: Fiskalischer Erfindungsreichtum**

Die erste geschichtlich verbürgte fiskalische Kuriosität versteckt sich in einem geflügelten Wort: Pecunia non olet – Geld stinkt nicht. Kaiser Vespasian (9–79 n. Chr.) begründete damit seine neue Steuer auf öffentliche Bedürfnisanstalten. Damit verbunden ist auch die erste „Steuerausweichreaktion“: Die öffentlichen „Toiletten“ wurden mehr und mehr abgebaut – was die Ausbreitung von Seuchen begünstigte. Aber auch in anderen Ländern war man erfinderisch im Beschaffen neuer Einnahmen: Kaiser Otto IV. (1175–1218) kam auf die Idee, den Minnedienst mit einer Art Minnesteuer zu belegen. Zar Iwan IV. (1530–1584) schuf vor allem Steuern, um seine Militärausgaben zu finanzieren und seine Berufsarmee auszurüsten. Um das notwendige finanzielle Aufkommen dafür in die Staatskasse zu bekommen, erfand der Zar mit dem Beinamen „Der Schreckliche“ nicht nur „Tatarensteuern“, sondern auch „Flintengelder“, „Salpetergelder“, „Festungsgelder“ und eine „Schützensteuer“. Zar Peter der Große (1672–1725) wiederum lieferte mit seinen zum Teil sehr kurios anmutenden Steuern gute Beispiele dafür, wie über Steuerpolitik Verhalten gelenkt werden sollte. Er führte Steuern auf Bärte, Mützen und Stiefel, Bäder und Eichensärge, Gurken, Nüsse und Bienen ein. Da er etwa der Auffassung war, dass seine Bürger ohne Bart kultivierter, europäischer aussahen, erließ er die Bartsteuer, um sie zum Rasieren zu bewegen. Und

wer einen Bart trug, musste auch seine Steuermarke dabei haben – ansonsten wurde er öffentlich rasiert. Zu Zeiten des Absolutismus fanden Luxussteuern weite Verbreitung in Europa – dazu zählten etwa Fenster-, Haarpuder, Strumpf- und Hutsteuern. In England wurden außerdem Karossen und Silbergeschirr besteuert. Ihren Höhepunkt hatte diese Phase der Besteuerung im 17. und 18. Jahrhundert. Die Besteuerung von „Luxusgütern“ beruhte allerdings weniger auf willkürlichen Entscheidungen, sondern vielmehr auf der Tatsache, dass eine Einkommensbesteuerung im heutigen Sinn noch nicht möglich war. Allein aufgrund der vielen Naturalleistungen, mit denen Arbeiten und Dienste, aber auch die Nutzung von Land entgolten wurden, war man noch nicht in der Lage, eine Einkommensteuer sinnvoll zu erheben. Also hielt man sich an das, was man sah – im wörtlichen Sinne.

Erfinderisch sind die Steuerverantwortlichen bis heute: In Köln gibt es seit 2004 zum Beispiel eine Sexsteuer – eine Abgabe von 150 Euro, die für „die gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen in Bars, Sauna-, FKK- und Swingerclubs oder Kraftfahrzeugen“ pro Monat erhoben wird. Prostituierte, die in Teilzeit arbeiten, zahlen sechs Euro pro Tag. In China werden seit 2006 Essstäbchen besteuert, fünf Prozent des Kaufpreises kassiert seitdem der Staat.

*Auszug aus: Constanze Hacke, Steuern und Finanzen, Informationen zur politischen Bildung 288/2012, S. 14.*

Stefan Bach

# Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

Verteilungsfragen haben in den steuer- und sozialpolitischen Debatten der vergangenen Jahre wieder an Gewicht gewonnen. Tatsächlich ist die ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre gewachsen. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen

**Stefan Bach**

Dr. rer. pol., geb. 1964;  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Mohrenstraße 58, 10117 Berlin.  
sbach@diw.de

legten im Trend zu, während die Masseneinkommen stagnierten und die niedrigen Erwerbseinkommen gesunken sind. Die Umverteilungswirkung von Steuern und sozialen Sicherungssystemen hat diese Wirkungen gemildert, ist aber ebenfalls leicht reduziert worden. Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen wurden gesenkt, die indirekten Steuern angehoben und Sozialtransfers abgebaut. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung durch Finanzkrise und Schuldenbremse ist in den vergangenen Jahren die Forderung nach höheren Steuern auf hohe Einkommen oder Vermögen lauter geworden.

## Zunehmende Einkommensungleichheit

Die zuverlässigste Quelle zur Entwicklung der Einkommensverteilung am aktuellen Rand und im Zeitverlauf ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP).<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um eine repräsentative und etablierte Haushaltserhebung, die als Wiederholungsbefragung jährlich durchgeführt wird und detaillierte Informationen zu den Einkommen und sozio-ökonomischen Lebensverhältnissen der Personen und Haushalte erfasst.

Ausgangsgröße für die Einkommensverteilung sind die Markteinkommen der Haushalte, also die Erwerbs- und Vermögenseinkom-

men vor staatlichen Steuern und Transfers. Hier zeigt sich ein spürbarer Anstieg der Einkommensungleichheit von 1991 bis Mitte der 2000er Jahre, gemessen am Gini-Koeffizienten, dem Standardmaß für die Einkommensungleichheit (*Abbildung 1*).<sup>2</sup> Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichen zu können, wird das gesamte Haushaltseinkommen in ein Äquivalenzeinkommen umgerechnet, das ein unter Bedarfsgesichtspunkten modifiziertes Pro-Kopf-Einkommen darstellt. Nach der dabei international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Äquivalenzskala“) erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von eins, weitere erwachsene Personen haben jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis zu 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Unterstellt wird also eine deutliche Kostenersparnis in größeren Haushalten aufgrund der gemeinsamen Haushaltswirtschaft.

In Ostdeutschland war der Anstieg ausgeprägter, aber auch im Westen gingen die Einkommen auseinander, vor allem von 1999 bis 2005. Maßgebliche Gründe für diese Entwicklung sind die steigende Arbeitslosigkeit, geringe Zuwächse bei den Lohneinkommen und staatlichen Transfers, eine Spreizung der Lohneinkommen sowie steigende Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die vor allem bei den wohlhabenden Haushalten konzentriert sind. Ferner wurde die Einkommensungleichheit moderat erhöht durch Veränderungen in der Haushaltsstruktur, etwa Zuwächse bei den Single-Haushalten oder von Alleinerziehenden, sowie durch steigende Teilzeitarbeit.<sup>3</sup>

Detailliertere Untersuchungen unter Einbeziehung der Top-Einkommen aus der Einkommensteuerstatistik zeigen, dass von 1992 bis 2005 nennenswerte reale Einkommenszuwächse nur bei den reichsten zehn Prozent der Bevölkerung angefallen sind.<sup>4</sup>

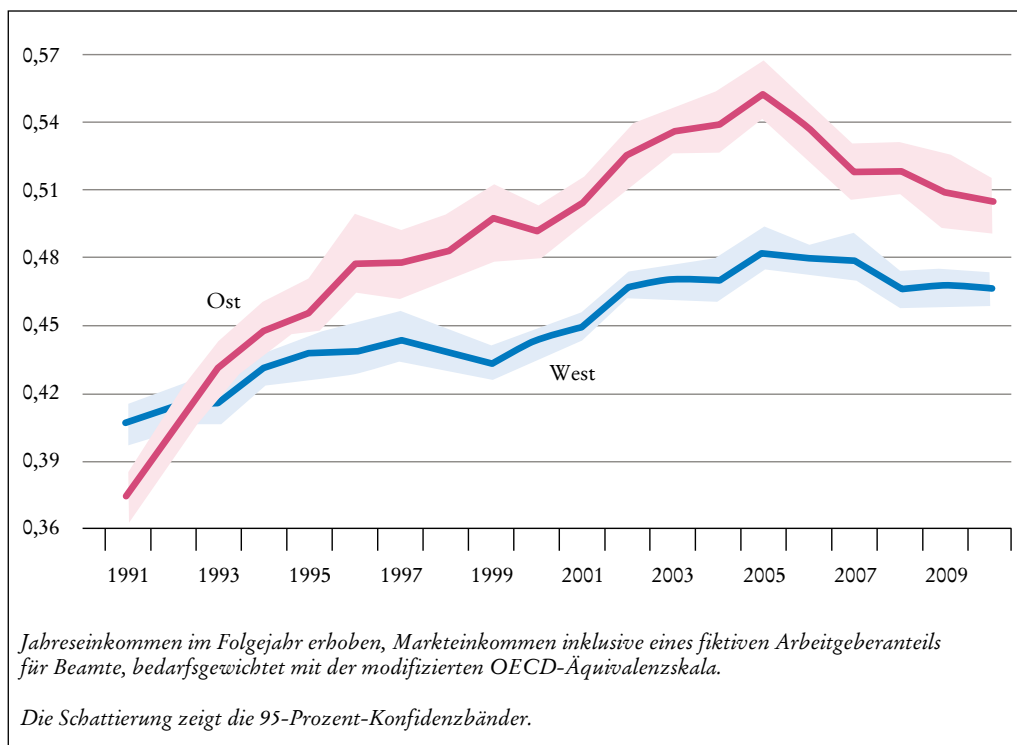
<sup>1</sup> Vgl. [www.diw.de/de/soep](http://www.diw.de/de/soep) (15.2.2013).

<sup>2</sup> Vgl. Markus M. Grabka/Jan Goebel/Jürgen Schupp, Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, in: DIW Wochenbericht 43/2012.

<sup>3</sup> Vgl. Martin Biewen/Andos Juhász, Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000–2005/06, in: Review of Income and Wealth, 58 (2012), S. 622–647.

<sup>4</sup> Vgl. Stefan Bach/Giacomo Corneo/Viktor Steiner, From Bottom to Top, The Entire Income Distribution in Germany, 1992–2003, in: Review of Income

Abbildung 1: Ungleichheit der realen Haushaltseinkommen (Gini-Koeffizient)



Bei einem Gini-Koeffizienten von null liegt keine Ungleichheit vor, je näher er an eins liegt, desto größer wird die Ungleichheit. Bei einem Wert von eins würde eine Person das gesamte Einkommen erhalten.

Quelle: SOEP; DIW Wochenbericht 43/2012, S. 7.

Davon entfiel wiederum ein beachtlicher Teil auf das reichste ein Prozent. Seit 2005 ist der Trend zunehmender Ungleichheit der Markteinkommen gestoppt. Dies ist vor allem auf die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den dynamischen Arbeitsmarkt zurückzuführen. Selbst die scharfe Rezession der Jahre 2008 und 2009 infolge der Finanzkrise hat sich kaum auf die Einkommensverteilung ausgewirkt. Dank weitreichender Kurzarbeitsregelungen und einer schnellen Erholung der Konjunktur wurde der Trend steigender Beschäftigung und moderater Zuwächse bei den Realeinkommen kaum unterbrochen. Insgesamt ist die Beschäftigung in Deutschland seit 2005 um 2,5 Millionen Personen gestiegen und die Arbeitslosigkeit ist um zwei Millionen Personen gesunken. Gemessen daran hätte die Ungleichheit der Markteinkommen eigent-

lich deutlicher zurückgehen können. Hier spielt die zunehmende Teilzeitarbeit sowie die Ausweitung des Niedriglohnsektors eine Rolle.

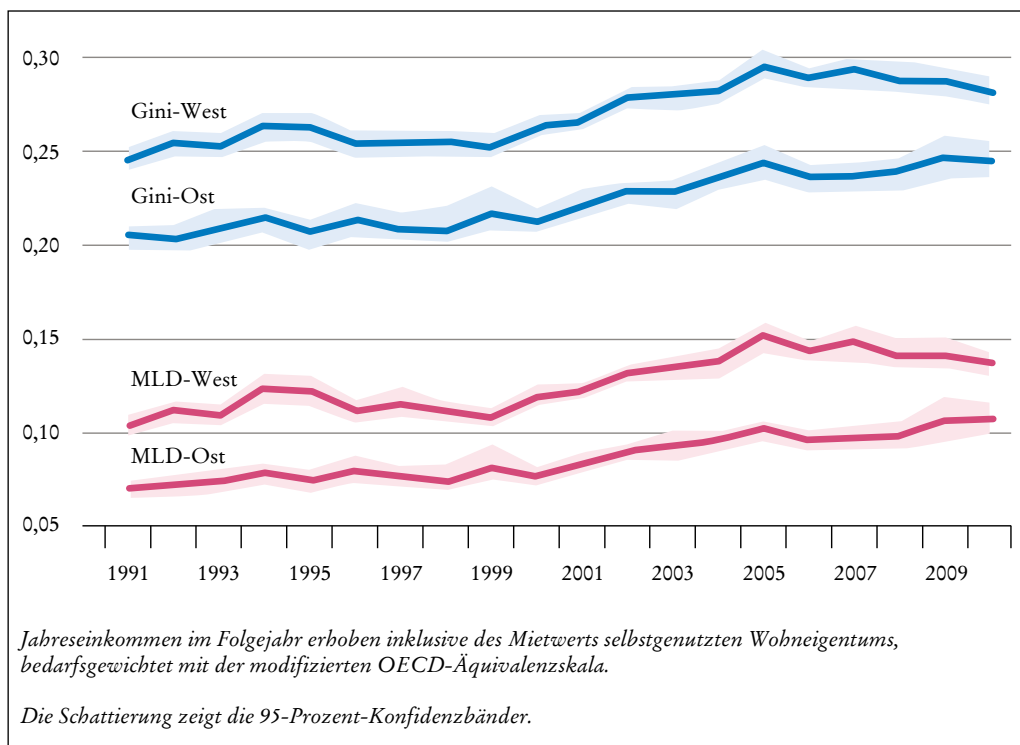
### Steuerlastverteilung: moderat progressiv

Bei den verfügbaren Haushaltseinkommen, also den Nettoeinkommen nach der staatlichen Umverteilung durch Sozialtransfers (wie Renten, Arbeitslosengeld, Grundsicherung und andere staatliche Geldleistungen) sowie Steuern und Sozialabgaben, ist der Anstieg der Einkommensungleichheit bis 2005 weniger ausgeprägt, aber ebenfalls spürbar, vor allem im Zeitraum seit 1999 (Abbildung 2). Die staatliche Umverteilung konnte also die zunehmende Einkommensungleichheit teilweise auffangen. Allerdings hat die Umverteilungswirkung des Steuer- und Transfersystems leicht abgenommen. Die Steuerreformen seit Mitte der 1990er Jahre haben hohe Einkommen und Vermögen ent-

and Wealth, 55 (2009), S. 331–359; dies., Effective taxation of top incomes in Germany, FU Berlin Discussion Paper Economics 18/2011.



Abbildung 2: Ungleichheit der real verfügbaren Haushaltseinkommen



Zusätzlich zum Gini-Koeffizient wird die mittlere logarithmierte Abweichung (*Mean-Log-Deviation*, MLD) angegeben. Dieser Indikator ist gegenüber dem Gini-Koeffizienten sensibler bezüglich Veränderungen in der unteren Hälfte der Verteilung.

Quelle: SOEP; DIW Wochenbericht 43/2012, S. 7.

lastet. Die Vermögensteuer wird nicht mehr erhoben, die Einkommensteuerspitzenätze sowie die Unternehmensteuern wurden gesenkt und die Kapitalerträge werden seit 2009 nur noch mit pauschal 25 Prozent Abgeltungssteuer belastet.

Ferner wurden die indirekten Steuern mehrfach angehoben. Dies betrifft vor allem die Mehrwertsteuer, aber auch die Energiesteuern. Diese Steuern wirken „regressiv“ bezogen auf die verfügbaren Einkommen, das heißt, sie belasten die armen Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker als die wohlhabenden Haushalte, die einen größeren Teil ihres Einkommens sparen und einen geringeren Anteil für Energie ausgeben.

Die Sozialreformen haben dagegen die Ungleichheit nur wenig beeinflusst. So hat etwa die Einführung der Grundsicherung 2005 zwar für viele Bezieher der früheren Arbeits-

losenhilfe finanzielle Nachteile gebracht. Zugleich wurden aber die Grundsicherungsleistungen teilweise ausgeweitet.<sup>15</sup>

Analysen zur Steuerlastverteilung zeigen, dass die Einkommensbesteuerung tatsächlich deutlich progressiv ist, also bei höheren Einkommen steigende Steuerbelastungen bewirkt.<sup>16</sup> Während die ärmeren Haushalte bis zu den mittleren Einkommen aufgrund von Freibeträgen und steuerfreien Einkünften wie etwa den Sozialtransfers weniger Steuern zahlen, steigen die effektiven Steuerbelastungen für die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung auf etwa 22 Prozent und für die reichsten ein Prozent auf etwa 35 Prozent. Dabei sind Unternehmensteuern und Steuervergünstigungen berücksichtigt.

<sup>15</sup> Vgl. Melanie Arntz et al., Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform, IAB-Forschungsbericht 10/2007.

<sup>16</sup> Vgl. S. Bach/G. Corneo/V. Steiner 2011 (Anm. 4).

Allerdings sind die Steuerbelastungen der Topverdiener durch die Steuersenkungen bis 2005 spürbar gesunken. Die Einkommen- und Unternehmensteuern machen zudem nur die Hälfte des gesamten Steueraufkommens aus. Die andere Hälfte entfällt auf die indirekten Steuern, die in den vergangenen Jahren gestiegen sind. Diese belasten die ärmeren Bevölkerungsschichten relativ gesehen stärker. Daher ist die gesamte Steuerlastverteilung nur moderat progressiv.<sup>7</sup>

## Vermögen stark konzentriert

Die Vermögen sind wesentlich stärker konzentriert als die Einkommen. Das gilt jedenfalls für die Sach- und Finanzvermögen im engeren Sinne wie Immobilien-, Geld- und Finanzvermögen, Unternehmensbeteiligungen, abzüglich Schulden auf die Vermögenswerte (Nettovermögen). So ergeben Analysen auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels einschließlich einer Zuschätzung für die sehr wohlhabenden Personen, dass vom gesamten Nettovermögen der privaten Haushalte (ohne Altersvorsorgevermögen und Hausrat) im Jahr 2007 zwei Drittel auf die reichsten zehn Prozent entfallen, 36 Prozent auf die reichsten ein Prozent und noch 23 Prozent auf die reichsten 0,1 Prozent.<sup>8</sup>

Höhere Vermögen dieser Art vermitteln Sicherheit, Unabhängigkeit sowie gegebenenfalls auch wirtschaftlichen und sozialen Einfluss. Hierin wird häufig eine besondere steuerliche Leistungsfähigkeit gesehen, die eine zusätzliche Besteuerung höherer Vermögen oder Vermögens Einkommen begründen kann. Die Vermögensverteilung im weiteren Sinne, bei der auch die Lohneinkommen zum „Humankapital“ oder die Sozialtransfers zum „Sozialvermögen“ kapitalisiert werden, nähert sich naturgemäß der Einkommensverteilung an.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Boris Beimann/Rainer Kambeck/Tanja Kasten/Lars-H. Siemers, Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten, RWI Position 43/2011.

<sup>8</sup> Vgl. Stefan Bach/Martin Beznoska/Viktor Steiner, A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy, DIW Discussion Paper 1137/2011, S. 11.

<sup>9</sup> Vgl. für eine Analyse unter Einbeziehung des Alterssicherungsvermögens: Joachim R. Frick/Marcus M. Grabka, Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit – aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen, in: DIW Wochenbericht 3/2010.

## Vorschläge für höhere „Reichensteuern“

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen sowie angesichts der Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung durch Finanzkrise und Schuldenbremse werden in den vergangenen Jahren höhere „Reichensteuern“ vorgeschlagen. Mögliche Anknüpfungspunkte hierfür sind der Einkommensteuerspitzensatz, die Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern, die Erbschaftsteuer, die Wiederbelebung der Vermögensteuer oder der Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe. Inzwischen gibt es sogar Initiativen von Millionären, die höhere Steuern auf höhere Einkommen und Vermögen für gerechtfertigt halten.<sup>10</sup>

Beim Spitzensatz der Einkommensteuer dürfte es in Deutschland wieder Spielraum nach oben geben.<sup>11</sup> Länder wie etwa Frankreich oder Großbritannien haben bereits die Spitzensteuersätze angehoben. Anders als bei den Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern scheint der internationale Steuersenkungswettbewerb hier zu Ende gegangen zu sein. Der Spitzensteuersatz in Höhe von 45 Prozent wird in Deutschland zurzeit erst ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 250730 Euro erhoben. Eine Erhöhung auf 49 Prozent würde etwa 1,7 Milliarden Euro Steuer Mehreinnahmen erbringen, unter Vernachlässigung von „Ausweichreaktionen“ der Steuerpflichtigen. Soll der Spitzensteuersatz von 49 Prozent schon ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 100000 Euro gelten, könnte dies etwa 4,5 Milliarden Euro Steuer Mehreinnahmen pro Jahr erbringen.

Allerdings werden die „wirklich Reichen“ mit „millionenschweren“ Unternehmensbeteiligungen von einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes nicht belastet. Denn die Gewinne von Kapitalgesellschaften unterliegen auf Unternehmensebene nur der Gewerbe- und Körperschaftsteuer und werden bei der Ausschüttung an die Inhaber nur noch mit

<sup>10</sup> Vgl. Initiative Vermögenger für eine Vermögensabgabe: [www.appell-vermoegensabgabe.de](http://www.appell-vermoegensabgabe.de) (15.2.2013); Winfried Roth, Spendable Millionäre, Deutschlandfunk Hintergrund vom 13.10.2012: [www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1892188](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1892188) (15.2.2013).

<sup>11</sup> Vgl. Stefan Bach/Peter Haan, Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben, in: DIW Wochenbericht 46/2011.

25 Prozent Abgeltungsteuer plus Solidaritätszuschlag belastet. Die progressive Belastung der Kapitaleinkünfte bei der persönlichen Einkommensteuer wurde 2009 abgeschafft. Wer also die hohen Einkommen stärker belasten will, muss diese Regelungen ändern oder hohe Vermögen belasten.

Angesichts der starken Vermögenskonzentration können Steuern auf hohe Vermögen oder Vermögenseinkünfte ein spürbares Steueraufkommen erzielen, auch wenn sie mit hohen Freibeträgen auf die wirklich Wohlhabenden beschränkt werden.<sup>12</sup> Selbst bei einem hohen persönlichen Freibetrag von einer Million Euro (bei Ehepaaren also zwei Millionen Euro) und einem Freibetrag für das Betriebsvermögen von fünf Millionen Euro ergibt sich noch eine Bemessungsgrundlage von 1,4 Billionen Euro oder 56 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Eine Vermögensteuer oder Vermögensabgabe in Höhe von einem Prozent auf diese Steuerbasis könnte somit ein Steueraufkommen von 14 Milliarden Euro oder 0,6 des BIP erzielen, unter Vernachlässigung von „Ausweichreaktionen“ der Steuerpflichtigen. Steuerpflichtig wären etwa 300 000 Personen, das entspricht den reichsten 0,6 Prozent der Bevölkerung. Wenn man die Steuer bereits ab einem Freibetrag von 500 000 Euro persönlichem Vermögen erhebt, steigt die Bemessungsgrundlage auf 1,7 Billionen Euro, bei 250 000 Euro wären es sogar 2,3 Billionen Euro. Allerdings wären damit deutlich mehr Steuerpflichtige betroffen.

## Wirtschaftliche Wirkungen beachten, Steuervermeidung einschränken

Kritiker von „Reichensteuern“ befürchten Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen, die das Mehraufkommen begrenzen und nachteilige wirtschaftliche Wirkungen auslösen. Dies ist auch der Grundgedanke der berühmten „Laffer-Kurve“, die seit den 1980er Jahren die steuerpolitischen Debatten stark beeinflusst hat.<sup>13</sup> Demnach seien Steuern bei zunehmender Belastung leistungsfeindlich und lösten Steuervermeidung aus. Ab einem be-

<sup>12</sup> Vgl. Stefan Bach, Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa, in: DIW Wochenbericht 28/2012.

<sup>13</sup> Vgl. Arthur Laffer, The Laffer Curve: Past, Present, and Future, Heritage Foundation, Background-er 1765/2004.

stimmten Niveau erzielten Steuererhöhungen daher kein Zusatzaufkommen mehr.

Neuere empirische Studien zeigen, dass es tatsächlich spürbare Anpassungsreaktionen geben kann, die das Mehraufkommen bei Steuererhöhungen begrenzen.<sup>14</sup> Allerdings sind die Effekte zumeist begrenzt. Das gilt auch für die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen. Berechnungen mit „Optimalsteuermodellen“ zeigen, dass die Spitzensteuersätze deutlich höher ausfallen könnten, wenn die Steuervermeidung stärker eingeschränkt werden könnte.<sup>15</sup> Denn die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen reagieren nur wenig mit ihrem grundlegenden realwirtschaftlichen Leistungsverhalten auf die Besteuerung, also etwa bei Arbeitszeit und -umfang, Bildungs- und Karriereentscheidungen. Dafür reagieren sie mit Steuergestaltungen. Das komplizierte Steuerrecht sowie die komplexen und zunehmend internationalisierten Verhältnisse in Wirtschaft und Gesellschaft bieten viele Möglichkeiten hierzu.

Die meisten Steuergestaltungsmöglichkeiten sind aber nicht naturgegeben. Sie beruhen auf Unzulänglichkeiten bei der Einkommensermittlung und beim Vollzug der Besteuerung, expliziten Steuervergünstigungen oder Steuerarbitrage zwischen Gebietskörperschaften. Diese Unzulänglichkeiten können zumindest längerfristig weiter begrenzt werden, politischer Wille und steuerrechtliche Möglichkeiten vorausgesetzt. Hieran hat die Steuerpolitik in den vergangenen Jahren bereits gearbeitet. Angesichts der zunehmenden Internationalisierung erfordert dies auch eine stärkere internationale Koordinierung der Steuerpolitik und Zusammenarbeit der Finanzbehörden.

<sup>14</sup> Vgl. Emmanuel Saez/Joel Slemrod/Seth H. Giertz, The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, 50 (2012), S. 3–50; Thomas-Patrick Schmidt/Heiko Müller, Die Elastizität des zu versteuernden Einkommens in Deutschland: Eine empirische Untersuchung auf Basis des deutschen Taxpayer-Panels, Arqus-Diskussionsbeiträge zur quantitativen Steuerlehre 132/2012.

<sup>15</sup> Vgl. E. Saez/J. Slemrod/S.H. Giertz (Anm. 14); Stefan Bach/Giacomo Corneo/Viktor Steiner, Optimal top marginal tax rates under income splitting for couples, in: European Economic Review, 56 (2012) 6, S. 1055–1069.

# Gesellschaftliche Steuerung durch Steuern

Die Erhebung von Steuern beziehungsweise Abgaben hat allein schon aufgrund ihres Gewichts gemessen an der Wirtschaftsleistung einen bedeutenden Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft. So wurden im Jahr 2011 im Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten (EU 27) 26,1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Steuern eingenommen und von der öffentlichen Hand (in Form von Transfers) an die privaten Haushalte beziehungsweise (in Form von Subventionen) an die Unternehmen verteilt oder für die Finanzierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen verausgabt. Einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge, die in die Finanzierung der einzelnen Zweige der sozialen Sicherung fließen, beträgt die Abgabenquote für die EU 27 39 % des BIP. In Deutschland erreichen die Steuerquote 23,1 % (in Österreich 27,5 %) und die Abgabenquote 38,9 % (42,1 %) des BIP. Somit läuft ein bedeutender Anteil der jährlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft durch die öffentlichen Haushalte. Von dem solchermaßen öffentlich organisierten Verbrauch beziehungsweise der Umverteilung der jährlichen Wirtschaftsleistung sind erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung in einer Gesellschaft ebenso wie auf die ökonomischen Entscheidungen der Steuerpflichtigen zu erwarten.

**Margit Schratzenstaller**  
Dr. rer. pol., geb. 1968; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Arsenal, Objekt 20, 1030 Wien/Österreich.  
margit.schratzenstaller@wifo.ac.at

Gleichzeitig sieht sich die Politik mit bedeutenden langfristigen gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert.<sup>1</sup> Eine erste Herausforderung ist es, den abzusehenden Klimawandel aufzuhalten und eine Energiewende herbeizuführen. Nach Schätzungen

der OECD<sup>2</sup> werden die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 ohne Gegensteuern der Politik um 52 % steigen, was zu einer weltweiten Temperaturerhöhung um 1,7 bis 2,4 Grad Celsius führen würde. Mit ihrem Energie- und Klimapaket zielt die EU auf die europaweite Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 % bis 2020. Zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs müssen nach aktuellen Schätzungen die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 85 % reduziert werden.

Zweitens nimmt in fast allen entwickelten Industrieländern die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zu.<sup>3</sup> In den meisten OECD-Mitgliedsländern, für die entsprechende langfristige Daten vorliegen, stieg der Gini-Koeffizient<sup>4</sup> für die Einkommensverteilung seit Mitte der 1980er Jahre an: von durchschnittlich 0,29 auf 0,314. Auch für einen Anstieg der Vermögensbestände und ihre zunehmende Ungleichverteilung gibt es – wenn auch in diesem Bereich die Datenlage sehr lückenhaft ist – empirische Hinweise.

Drittens wird die abzusehende Alterung der Gesellschaft das Arbeitsangebot deutlich verknappen.<sup>5</sup> In der EU 27 wird ohne aktive politische Gegenmaßnahmen der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 64 Jahren) bis 2060 von aktuell 67 % auf 56,2 % sinken. Für Deutschland wird ein Rückgang von 66 % auf 54,8 % erwartet, für Österreich von 67,6 % auf 57,3 %. In absoluten Zahlen heißt das eine Abnahme von aktuell 336 Millionen Personen auf 290,4 Millionen für die EU 27 – darunter von heute 53,9 Millionen Personen auf 36,2 Millionen für Deutschland und von 5,7 Millio-

<sup>1</sup> Vgl. Margit Schratzenstaller, Die gesellschaftlichen Funktionen und Herausforderungen des Steuerrechts, in: Tamara Ehs et al. (Hrsg.), Politik und Recht, Wien 2012, S. 249–266.

<sup>2</sup> Vgl. OECD (ed.), Environmental Outlook to 2030, Paris 2008.

<sup>3</sup> Vgl. Kaja Bonesmo Fredriksen, Income Inequality in the European Union, OECD Economics Department Working Paper (WP) 952/2012; dies., Less Income Inequality and More Growth, ebd. 929/2012.

<sup>4</sup> Der Gini-Koeffizient misst die Ungleichheit einer Verteilung. Er kann einen Wert zwischen null und eins annehmen. Je näher er an eins ist, desto ungleicher ist eine gegebene Verteilung; vollkommene Gleichverteilung ist bei einem Wert von null gegeben.

<sup>5</sup> Vgl. European Commission (ed.), Ageing Report 2012, Brüssel 2012.

nen auf 5,1 Millionen für Österreich. Wird der prognostizierten Schrumpfung nicht gegengesteuert, sind negative Rückwirkungen etwa auf gesamtwirtschaftliche Produktivität und Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme zu befürchten.

Viertens bestehen in Europa beziehungsweise in der OECD nach wie vor teils erhebliche, wenn auch länderspezifisch unterschiedlich gravierende Defizite in der Gleichstellung der Geschlechter. Dass die Gleichstellung von Frauen und Männern vor allem bezüglich Bildung, Beschäftigung und unternehmerischer Aktivitäten eine Reihe positiver ökonomischer Effekte auslöst, erörtert die OECD ausführlich in einer aktuellen Studie.<sup>6</sup> Gemäß dem jüngsten Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern<sup>7</sup> liegen die Frauenverdienste in der EU 27 durchschnittlich um 16,4 % unter den Männerverdiensten. In Deutschland beläuft sich dieser *Gender Pay Gap* auf 23,1 %, in Österreich auf 25,5 %. Die nach wie vor unzureichende Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist eine wesentliche Ursache hierfür: Die Beschäftigungsquoten von Männern sind im EU-Durchschnitt mit 75,1 % höher als jene von Frauen mit 62,1 %. Dass die Beschäftigungsquoten der Frauen in Deutschland und Österreich mit jeweils 69,6 % deutlich über dem EU-Durchschnitt liegen, ist um den Preis einer weit überdurchschnittlichen Teilzeitquote der Frauen erkauft: 43,8 % der österreichischen und 45,5 % der deutschen weiblichen Beschäftigten arbeiteten 2010 in Teilzeit, verglichen mit 31,9 % im EU-Durchschnitt. Dagegen weichen die Teilzeitquoten der Männer in Deutschland (9,7 %) und Österreich (9 %) kaum vom EU-Durchschnitt (8,7 %) ab.

Ebenso ungleich wie die bezahlte Arbeit ist die unbezahlte Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt. So ist im OECD-Durchschnitt das tägliche Pensum der Frauen an unbezahlter Arbeit mit 279 Minuten pro Tag um 2,1 Mal höher als jenes der Männer. In Deutschland und Österreich arbeiten die Frauen im Durchschnitt jeweils 269 Mi-

<sup>6</sup> Vgl. OECD (ed.), *Closing the Gender Gap*, Paris 2012.

<sup>7</sup> Vgl. European Commission (ed.), *Progress on Equality between Women and Men in 2011*, Brüssel 2012.

nuten täglich unbezahlt, das entspricht dem 2-Fachen (Österreich) beziehungsweise dem 1,6-Fachen (Deutschland) der von Männern erbrachten unbezahlten Arbeit.<sup>8</sup>

## Gesellschaftliche Zielsetzungen von Steuersystemen

Steuer- und Abgabensystemen werden in der finanzwissenschaftlichen und steuertheoretischen Literatur eine Reihe unterschiedlicher Zielsetzungen auf unterschiedlichen Ebenen zugewiesen. Steuern sollen zunächst einen fiskalischen Zweck erfüllen und ausreichend Aufkommen zur Finanzierung der Aufgaben der öffentlichen Hand erzielen. Sie sollen einfach, leicht administrierbar, transparent und praktikabel sein, sodass Steuererhebungs- und -befolgungskosten für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung minimiert werden. Steuern sollen ökonomische Entscheidungen auf sonst effizienten Märkten (etwa Entscheidungen der Unternehmen über Investitionen und Arbeitsnachfrage oder der Individuen über das Arbeitsangebot) nicht verzerren. Tritt dagegen Marktversagen auf, etwa in Form negativer Externalitäten (wie Umweltverschmutzung), so können Steuern Lenkungsziele erfüllen, indem sie die mit negativen Externalitäten verbundenen Konsum- oder Produktionsaktivitäten verteuern und auf diese Weise eindämmen.

Darüber hinaus können Steuern die Stabilisierungsaufgabe des Staates unterstützen: Als automatische Stabilisatoren oder in Form von diskretionären Steueränderungen können sie im konjunkturellen Abschwung oder einer Rezession zur Konjunkturbelebung sowie in einer konjunkturellen Überhitzung (Boom) zur Konjunkturdämpfung eingesetzt werden. Auch (notwendigerweise normative) Gerechtigkeitsüberlegungen spielen eine Rolle: Aus ihnen können sowohl die Zielsetzung einer „gerechten“ Verteilung der Steuerlast als auch die Forderung nach dem Einsatz von Steuern als Umverteilungsinstrument abgeleitet werden. Schließlich gewinnt das Ziel der Beachtung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beziehungsweise der internationalen Rahmenbedingungen aufgrund der zuneh-

<sup>8</sup> Vgl. Veerle Miranda, *Cooking, Caring and Volunteering*, OECD Social, Employment and Migration WP 116/2011.

menden internationalen Integration von Kapital- und Gütermärkten an Bedeutung.

Aus den skizzierten langfristigen gesellschaftlichen Herausforderungen lassen sich vertiefend folgende gesellschaftliche Zielsetzungen für Steuern als Instrumente gesellschaftlicher Steuerung ableiten:

- „eine verteilungsbewusste Ausgestaltung von Steuersystemen (Abmilderung der steigenden Spreizung der Primärverteilung von Einkommen und Vermögen);
- eine ökologisch verträgliche Ausgestaltung von Steuersystemen (Einsatz von Steuern als umweltpolitisches Instrument und Verzicht auf ökologisch kontraproduktive steuerliche Regelungen);
- eine beschäftigungsförderliche Ausgestaltung von Steuersystemen, vorwiegend durch den Verzicht auf steuerliche Regelungen mit einer dämpfenden Wirkung für Arbeitsangebot beziehungsweise -nachfrage;
- eine gleichstellungsförderliche Ausgestaltung von Steuersystemen, primär die Beseitigung von steuerlichen Hindernissen für die Gleichstellung von Frauen und Männern“.<sup>19</sup>

## Aktuelle Ausgestaltung und Wirkungen

Im Folgenden werden in der gebotenen Kürze einige aktuelle relevante europäische Trends sowie die spezifischen Entwicklungen in Deutschland und Österreich skizziert.

Entwicklung des Umverteilungspotenzials der europäischen Abgabensysteme. Generell hat die Umverteilungswirkung der europäischen Steuersysteme längerfristig tendenziell eher abgenommen. Hohe Einkommen und Vermögen wurden tendenziell entlastet, sodass die Steuerpolitik die steigende Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen eher gefördert hat, anstatt ihr entgegenzuwirken. Dieser Trend ist allgemein in den entwickelten Industrieländern zu beobachten.<sup>10</sup>

<sup>19</sup> M. Schratzenstaller (Anm. 1).

<sup>10</sup> Vgl. Francesca Bastagli et al., *Income Inequality and Fiscal Policy*, IMF Staff Discussion Note SDN/12/08/2012.

Erstens wurde die gesamte Progressivität der persönlichen Einkommensbesteuerung reduziert. EU-weit wurden die Spitzensteuersätze in der Einkommensteuer gesenkt: im Durchschnitt der EU 27 zwischen 1995 und 2012 um neun Prozentpunkte auf 38,3 %.<sup>11</sup> Erst 2010 kam die kontinuierliche schrittweise Reduktion der Spitzensteuersätze, die in fast allen EU-Ländern zu beobachten war, aufgrund der krisenbedingten Konsolidierungserfordernisse zum Stillstand, 2012 wies der EU-durchschnittliche Spitzensteuersatz einen leichten Anstieg auf. Im OECD-Durchschnitt ging der Einkommensteuer-Spitzensteuersatz seit Anfang der 1980er Jahre von 65,7 % auf 41,7 % zurück. Nur wenige EU-Länder führten im Rahmen ihrer Konsolidierungspakete zusätzliche höhere Spitzensteuersätze für sehr hohe Einkommen ein oder erhöhten den regulären Spitzensteuersatz zeitlich befristet wie etwa Frankreich, Italien, Großbritannien und Portugal. In Deutschland wurde der reguläre Spitzensteuersatz von 57 % im Jahr 1995 schrittweise auf 42 % ab 2005 gesenkt und 2007 um einen zusätzlichen „Reichensteuersatz“ von 45 % für Jahreseinkommen über 250 000 Euro ergänzt. Österreich ist eines von drei EU-Ländern, in denen seit 1995 der Spitzensteuersatz unverändert geblieben ist; er beträgt 50 %.

Gleichzeitig sind in fast allen EU-Ländern die Einkommenssteuersysteme mehr oder weniger konsequent dualisiert worden: Alle oder zumindest ein Teil der Kapitaleinkünfte (Einkünfte aus Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinnen) werden mit einem einheitlichen Kapitalertragsteuersatz an der Quelle besteuert, unterliegen also – anders als Arbeits- und sonstige Einkünfte – nicht mehr der progressiven Einkommensteuer. Obwohl im Rahmen der jüngsten Konsolidierungspakete die Kapitalertragsteuern in einer Reihe von EU-Ländern erhöht wurden, liegt der durchschnittliche Steuersatz für Kapitaleinkünfte (bildet man einen Durchschnitt aus den Steuersätzen für Zinserträge, Divideneinkünfte und Veräußerungsgewinne) in der EU 27 mit 25,6 % deutlich unter dem durchschnittlichen Niveau der Spitzensteuersätze (EU 27: 38,3 %). Darüber hinaus wenden sieben EU-Länder (Estland, Lettland, Li-

<sup>11</sup> Vgl. Margit Schratzenstaller, *Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen*, in: DIW Vierteljahrshefte (i. E.).

tauen, Bulgarien, Rumänien, Tschechien und Ungarn) statt einer direkt progressiven Einkommensteuer eine *Flat Tax* mit einem relativ geringen Einheitssteuersatz an.

Zweitens ist auch das Umverteilungspotenzial der vermögensbezogenen Steuern langfristig gesunken.<sup>12</sup> Zwar ist im Durchschnitt der OECD-Länder das Gewicht der vermögensbezogenen Steuern gemessen an der Wirtschaftsleistung leicht gestiegen: Ihr Anteil hat sich zwischen 1980 und 2010 von 1,6 % auf 1,8 % des BIP erhöht. Allerdings hat sich die Struktur der vermögensbezogenen Steuern deutlich verschoben: weg von allgemeinen Vermögensteuern und tendenziell auch von Erbschaft- und Schenkungsteuern, mit denen sich gezielt eher die hohen Vermögen besteuern lassen, hin zur Grundsteuer und zu Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen, bei denen von einer weniger progressiven Wirkung ausgegangen werden kann. Die Entwicklung in Deutschland und Österreich weicht insofern vom internationalen Trend ab, als dass das Gewicht der vermögensbezogenen Steuern mit 0,8 % (Deutschland) beziehungsweise 0,5 % (Österreich) des BIP erheblich unter dem OECD-Durchschnitt liegt und zudem in den vergangenen drei Jahrzehnten gesunken ist.

Drittens wurde die Umverteilungswirkung der europäischen Abgabensysteme auch durch einen steigenden Anteil der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, welche die unteren Einkommen vergleichsweise höher belastet als die oberen, an den gesamten Abgabeneinnahmen abgeschwächt.<sup>13</sup> Ihr Anteil an den gesamten Abgabeneinnahmen nahm zwischen 1995 und 2010 in der EU 27 von 18,6 % auf 22 % zu. In Deutschland stieg er von 16,3 % auf 19,1 %, in Österreich von 18,6 % auf 18,9 %. Im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen hoben seit 2009 15 EU-Mitgliedsländer (einige in mehreren Schritten) ihren regulären Mehrwertsteuersatz an. Der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz nahm in der EU 27 zwischen 2000 und 2012 von 19,2 % auf 21 % zu.

**Ökologisierung der europäischen Abgabensysteme.** In einigen europäischen Län-

<sup>12</sup> Vgl. OECD (ed.), *Revenue Statistics*, Paris 2012.

<sup>13</sup> Vgl. Eurostat (ed.), *Taxation Trends in the European Union*, Luxemburg 2012.

dern wurden in den 1990er und Anfang der 2000er Jahre (auch) ökologisch orientierte Abgabenstrukturreformen eingeführt. Sie hatten das Ziel, eine doppelte Dividende zu verwirklichen: die Erzielung einerseits von positiven Umwelteffekten durch die Anhebung von Umweltsteuern und andererseits von positiven Beschäftigungseffekten durch die Verwendung der zusätzlichen Umweltsteuereinnahmen zur beschäftigungsförderlichen Abgabentlastung des Faktors Arbeit.<sup>14</sup> Inzwischen untermauern eine Reihe von Studien die theoretischen Erwartungen solcher positiver Effekte von Ökosteuerreformen auch empirisch.<sup>15</sup>

Umweltbezogene Steuern haben in der EU 27 nach einem tendenziellen Bedeutungsverlust seit Mitte der 2000er Jahre – gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtabgabeneinnahmen – in den vergangenen Jahren wieder etwas an Gewicht zugelegt und machten 2010 im Durchschnitt 7,4 % der Gesamtabgabeneinnahmen aus.<sup>16</sup> In Deutschland hat sich ihr Anteil in den vergangenen Jahren bei 5,8 % stabilisiert, in Österreich ist er leicht auf 5,6 % zurückgegangen. Da viele Länder im Rahmen ihrer Programme zur Budgetkonsolidierung auch umweltbezogene Steuern angehoben haben oder dies noch planen,<sup>17</sup> ist für die nächsten Jahre von einer Bedeutungszunahme auszugehen. Inwieweit sich dieser Trend verfestigt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls sind die jüngsten Umweltsteuererhöhungen vor dem Hintergrund der in vielen Ländern bestehenden Konsolidierungserfordernisse primär fiskalisch motiviert und nicht in ökologisch orientierte, längerfristig angelegte Abgabenstrukturreformen eingebunden, in deren Rahmen zumindest ein Teil der zusätzlichen Umweltsteuereinnahmen zur Entlastung der Arbeitseinkommen verwendet wird.

Gleichzeitig werden in vielen Ländern nach wie vor in substanziellem Umfang ökologisch kontraproduktive Subventionen vergeben, die auch Steuerermäßigungen mit negativen

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

<sup>15</sup> Vgl. Eric Pels et al., *Environmental Tax Reform and the Double Dividend*, in: *Ecological Economics*, 55 (2005) 4, S. 564–583; Paul Ekins/Stefan Speck (eds.), *Environmental Tax Reform (ETR)*, New York 2011.

<sup>16</sup> Vgl. Eurostat (Anm. 13).

<sup>17</sup> Vgl. European Commission (ed.), *Tax Reforms in EU Member States*, Brüssel 2012.

Umweltwirkungen umfassen. So schätzt die OECD das Volumen von Subventionen für Produktion und Verwendung fossiler Brennstoffe für 24 OECD-Länder auf 45 bis 75 Milliarden US-Dollar.<sup>18</sup> Das deutsche Umweltbundesamt gibt für Deutschland ein Volumen von etwa 48 Milliarden Euro pro Jahr (Stand 2008) für die Subventionierung umweltschädlicher Tatbestände an. Davon entfielen über 30 Milliarden Euro auf Steuervergünstigungen für den Verkehr, insbesondere den Flugverkehr; außerdem werden umfangreiche Steuerermäßigungen und -befreiungen bei Energie- und Stromsteuer für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft gewährt.<sup>19</sup> Sie wurden im Rahmen der jüngsten Konsolidierungsmaßnahmen nur geringfügig eingeschränkt.

Beschäftigungs- und Gleichstellungswirkungen von Steuern und Abgaben. Eine Vielzahl von empirischen Studien legt nahe, dass für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt ein signifikanter Einfluss von Steuern und Abgaben auf das Arbeitsangebot gegeben ist.<sup>20</sup> Besonders stark auf Höhe beziehungsweise Veränderungen der Abgabenbelastung reagiert das Arbeitsangebot – und zwar sowohl die Partizipationsentscheidung als auch die Entscheidung über die gearbeitete Stundenzahl – von verheirateten Frauen beziehungsweise Müttern von Kindern. Das Arbeitsangebot von Männern dagegen wird – mit Ausnahme von Geringqualifizierten beziehungsweise Geringverdienern – durch Niveau oder Veränderungen der Abgabenlast kaum beeinflusst.

Mithilfe von Simulationsstudien kann darüber hinaus gezeigt werden, dass die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren (Ehegattensplitting) die Erwerbsbeteiligung von Frauen gegenüber einer Individualbesteuerung reduziert. Würde das Ehegattensplitting in Deutschland – wie in der weitaus überwiegenden Mehrheit von Industrieländern üblich – durch die individuelle Besteue-

rung beider Partner ersetzt, so stiege die Partizipationsrate von Frauen beziehungsweise Müttern, während sich je nach Modellannahmen die Erwerbsbeteiligung von Männern reduzierte.<sup>21</sup> Ökonometrische Analysen der OECD<sup>22</sup> bestätigen, dass hohe Steuersätze auf das Arbeitseinkommen von Zweitverdienern in einem Haushalt, wie sie etwa mit dem deutschen Ehegattensplitting verbunden sind, die Erwerbsbeteiligung von Frauen (da sie in der Regel die Zweitverdiener, das heißt die Person mit geringerem Einkommen im Haushalt, sind) dämpfen. Das Ehegattensplitting, das anders als die Individualbesteuerung eine ungleiche Verteilung der bezahlten Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern fördert, enthält gleichzeitig Anreize für eine entsprechend ungleiche Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen.

Generell haben Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen (im Wesentlichen Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge) rein quantitativ einen hohen Stellenwert in den europäischen Abgabensystemen. Ihr Anteil am gesamten Abgabenaufkommen nahm zwischen 1995 und 2010 geringfügig von 48,1 % auf 47,3 % im Durchschnitt der EU 27 ab, wobei in den vergangenen Jahren ein leichter Wiederanstieg zu beobachten war.<sup>23</sup> In Deutschland ging dieser Anteil im betrachteten Zeitraum von 60,4 % auf 56,2 % zurück, in Österreich fand nur ein leichter Rückgang (von 57,2 % auf 56,8 %) statt.

Langfristig haben manche Industrieländer die Abgabenlast gerade für die unteren Einkommen reduziert, um die Arbeitsanreize in diesem Segment, das besonders stark auf das Niveau von Steuern und Abgaben reagiert und in dem Frauen überrepräsentiert sind, zu erhöhen.<sup>24</sup> Diesem Trend ist auch Deutschland gefolgt, nicht jedoch Österreich, wo die Abgabenbelastung der unteren Einkommen im Vergleich der Jahre 2000 und 2010 leicht gestiegen ist. Insgesamt ist jedoch die Abgabenbelastung in den EU-Ländern insbesondere für untere und mittlere Arbeitseinkommen immer noch sehr hoch, in Deutschland

<sup>18</sup> Vgl. OECD (ed.), *First-Ever OECD Inventory of Support to Fossil-fuels Production or Use*, Paris 2011.

<sup>19</sup> Vgl. Andreas Burger et al., *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*, Dessau-Roßlau 2010.

<sup>20</sup> Vgl. Costas Meghir/David Phillips, *Labour Supply and Taxes*, in: James Mirrlees et al. (eds.), *Dimensions of Tax Design*, Oxford 2010, S. 202–274; OECD (ed.), *Taxation and Employment*, Paris 2011.

<sup>21</sup> Vgl. für einen knappen Überblick über entsprechende Simulationsstudien für Deutschland und Österreich: Margit Schratzenstaller, *Gender budgeting im Steuersystem*, Wien 2012.

<sup>22</sup> OECD (Anm. 6).

<sup>23</sup> Eurostat (Anm. 13).

<sup>24</sup> OECD (ed.), *Taxing Wages*, Paris 2012.



wie Österreich liegt sie über dem EU-Durchschnitt,<sup>25</sup> was die Arbeitsanreize in diesen Einkommensgruppen im Allgemeinen und für Frauen, insbesondere Mütter, im Besonderen beeinträchtigt.

## Effektivere gesellschaftliche Steuerung

Zur Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen kann auch die Steuerpolitik einen wesentlichen Beitrag leisten. Ökologisch nachhaltige, verteilungssensible sowie beschäftigungs- und gleichstellungsförderliche (aufkommensneutrale) Umstrukturierungen der Abgabensysteme beruhen auf drei Eckpunkten.

Steuern sollten erstens wieder stärker als Umverteilungsinstrument genutzt werden. Jüngste empirische Studien der OECD<sup>26</sup> und des IWF<sup>27</sup> unterstreichen, dass aufgrund ihrer Wachstums- und Beschäftigungsträgbarkeit vor allem (höhere) Steuern auf Erbschaften und Schenkungen sowie Grund- und Immobilienvermögen geeignete steuerliche Instrumente seien. Eine wachsende Zahl theoretischer und empirischer Beiträge zeigt, dass auch relativ hohe Steuersätze auf Spitzeneinkommen sowie eine progressive Einkommensbesteuerung nicht – entsprechend der in den vergangenen Jahrzehnten dominierenden Sichtweise – mit umfangreichen unerwünschten Reaktionen der Steuerpflichtigen verbunden sein müssen.<sup>28</sup>

Vor allem im Bereich der derzeit häufig relativ gering besteuerten Kapitaleinkommen besteht in vielen Ländern – auch in Deutschland und Österreich, wo Kapitalerträge mit 25 Prozent besteuert werden – Spielraum nach oben. So hat Frankreich 2013 den proportionalen Steuersatz von 19 Prozent auf Kapitaleinkommen abgeschafft und bezieht diese in die reguläre progressive Einkommensbesteuerung mit einem Spitzensteuersatz von 45 Prozent ein.

<sup>25</sup> Vgl. European Commission (Anm. 17).

<sup>26</sup> Vgl. Jens Arnold et al., Tax Policy for Economic Recovery and Growth, in: The Economic Journal, 121 (2011) 550, S. F59-F80.

<sup>27</sup> Vgl. Santiago Acosta-Ormaechea/Jiaee Yoo, Tax Composition and Growth, IMF WP 12/257/2012.

<sup>28</sup> Vgl. für einen Überblick zu diesen Beiträgen: M. Schratzenstaller (Anm. 11).

Zweitens müssen zur Erreichung der Klima- sowie weiterer Umweltziele klima- und umweltschädliche Konsum- und Produktionsaktivitäten weltweit massiv eingeschränkt werden, was den verstärkten Einsatz umweltpolitischer Instrumente erfordert. Umweltbezogene Steuern sind wegen ihrer Marktkonformität ein unverzichtbares Element im umweltpolitischen Instrumentenkasten.<sup>29</sup> Zur Erhöhung ihrer langfristigen Effektivität muss die Struktur von Steuern auf fossile Energieträger stärker den CO<sub>2</sub>- und Energiegehalt der unterschiedlichen Energieträger berücksichtigen. Auch verbessern eine regelmäßige Erhöhung der Steuersätze zum Inflationsausgleich sowie die Abschaffung ökologisch kontraproduktiver Steuerausnahmen die Anreize für umwelt- beziehungsweise klimafreundlichere Konsum- und Produktionsentscheidungen.

Drittens ist die Senkung der Abgaben auf die Arbeit insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich sowohl beschäftigungs- als auch gleichstellungsförderlich. Zur Förderung der Frauenerwerbsbeteiligung – nicht nur ihrer Arbeitsmarktpartizipation, sondern auch von Vollzeit- beziehungsweise Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen mit hoher Wochenstundenzahl – ist zudem der Abbau von steuerlichen Hemmnissen erforderlich: Hier wird in Deutschland der Ersatz des Ehegattensplittings durch ein Individualsteuersystem diskutiert, in Österreich der Abbau von steuerlichen Barrieren für den Wechsel von geringfügigen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse mit einer relativ hohen wöchentlichen Arbeitszeit.

Auf dem Weg hin zu einem ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigeren Wachstums- und Entwicklungspfad sind viele Politikbereiche gefragt. Der Steuerpolitik kann und sollte jedoch künftig wieder eine aktivere Rolle zur Erreichung gesellschaftlicher Zielsetzungen zukommen.

<sup>29</sup> Vgl. European Commission (Anm. 17).

# Wirkungen steuerlicher Förderung im Bereich der Altersvorsorge

Mit der Erhebung von Steuern werden Einnahmen generiert, die es dem Staat erlauben, rechtlich gesetzte oder politisch gewollte Aufgaben zu finanzieren. Vor allem letztere fördert der Staat auch über die Ausgestaltung der Besteuerung selbst. Ein Beispiel sind die als

**Ulrike Spangenberg**

Dr. jur., geb. 1973;  
Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien e.V., Behmstraße 73,  
10439 Berlin.  
spangenberg@gleichstellungsinstitut.de

Ökosteuern bekannt gewordenen Maßnahmen wie die Besteuerung des Strom- und Mineralölverbrauchs sowie Steuerverchonungen für regenerative Energiearten. Die Besteuerung des Energieverbrauchs soll Anreize für einen sparsamen Umgang mit Ressourcen setzen, die steuerlichen Entlastungen die Nutzung umweltfreundlicher Formen der Energiegewinnung fördern.<sup>1</sup> Oft handelt es sich bei solchen als *Lenkungsnormen* bezeichneten Besteuerungsformen um Steuervergünstigungen, die in Form von Steuerbefreiungen, absetzbaren Aufwendungen oder Ermäßigungen des Steuersatzes die Steuerlast reduzieren. Der Staat verzichtet hier in erheblichem Umfang auf Einnahmen. Es handelt sich demzufolge im Grunde um Ausgaben, die nicht als direkte Leistungen, sondern indirekt als Steuersubventionen vergeben werden. Die Frage ist, ob diese Art der Förderung immer das richtige Steuerungsinstrument ist.

Auch die Alterssicherung gehört zu den Zwecken, die steuerlich gefördert werden.<sup>2</sup> Beispiele hierfür sind die „Riester-Rente“ und die „Eichel-Rente“, die seit der 2002 in Kraft getretenen Rentenreform in Anspruch genommen werden können. Mit diesen Maßnahmen – Steuervergünstigungen und Transferleistungen – sollen die jeweils

anspruchsberechtigten Personen über finanzielle Anreize motiviert werden, neben der gesetzlichen Rente eine zusätzliche Alterssicherung aufzubauen.<sup>3</sup>

Beide Regelungen sind Beispiele für die oft ungerechten, da ungleichen finanziellen Auswirkungen von Steuersubventionen. Sie zeigen zudem sehr deutlich, dass eine Förderung der Alterssicherung, die ihr Ziel tatsächlich erreichen soll, unterschiedlichen Einkommens- und Erwerbsverhältnissen gerecht werden muss. Vor allem zwischen Frauen und Männern bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Einkommen, Erwerbs- und Arbeitsmarktstrukturen. Auf die Relevanz einer geschlechtersensiblen Perspektive weist auch die Europäische Kommission hin: Sollen die im Vergleich zu Männern bereits jetzt geringeren Möglichkeiten von Frauen, privat vorzusorgen, nicht noch weiter verringert werden, müssen Gleichstellungsaspekte thematisiert werden.<sup>4</sup>

## Private Altersvorsorge mit der „Riester-Rente“

Die „Riester-Rente“ soll Anreize für den Abschluss einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge setzen und gilt als Instrument zugunsten von Geringverdienenden und Frauen. Tatsächlich haben in den vergangenen Jahren mehr Frauen als Männer einen „Riester-Vertrag“ abgeschlossen.<sup>5</sup> Außerdem profitieren Geringverdienende von der als Pauschale ausgestalteten Zulagenförderung, die dem „Riester-Vertrag“ gutgeschrieben wird. Die Zulage von 154 Euro wird ausgezahlt,

<sup>1</sup> Vgl. Ute Sacksofsky, Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift, 36 (2000), S. 2619–2626.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlicher: Ulrike Spangenberg, Mittelbare Diskriminierung im Einkommensteuerrecht, Baden-Baden 2013, S. 159ff.

<sup>3</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Altersvermögensgesetz – AVmG, BT-Drs. 14/5086, S. 2.

<sup>4</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Weissbuch. Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, COM(2012) 55 final, 16.2.2012.

<sup>5</sup> Vgl. Ulrich Stolz/Christian Rieckhoff, Beitragsjahr 2007: Zulagenförderung nochmals um mehr als ein Viertel gestiegen, in: Rentenversicherung aktuell, 11 (2010), S. 356.

wenn die Sparernden Eigenbeiträge in Höhe von vier Prozent des Bruttoeinkommens auf einen „Riester-Vertrag“ einzahlen. Je geringer das Einkommen und damit die Eigenbeiträge sind, desto höher ist die Zulagenförderung in Relation zu den aufgewendeten Eigenmitteln. Die so berechnete Förderquote fällt also bei Personen, die wenig verdienen und demzufolge wenig einzahlen, besonders hoch aus.<sup>16</sup>

Die Bewertung anhand von Förderquoten genügt jedoch nicht, weil damit die absolute Höhe der finanziellen Förderung aus dem Blick gerät. Die „Riester-Rente“ besteht nämlich nicht nur aus der Zulagenförderung. Die in einen „Riester-Vertrag“ eingezahlten Beiträge können zusätzlich als Sonderausgaben steuerlich abgesetzt werden, seit 2008 bis zu einem Betrag von 2100 Euro.<sup>17</sup> Durch die Absetzbarkeit der Beiträge als Sonderausgaben verringert sich das zu versteuernde Einkommen. Mit der daraus resultierenden steuerlichen Entlastung lassen sich mehr als 900 Euro sparen – ein Betrag, der weit über die direkte Zulagenförderung hinausgeht, selbst wenn man die Kinderzulage der „Riester-Rente“ von 185 beziehungsweise 300 Euro einbezieht.

Einkommensabhängige Steuervergünstigungen. Steuervergünstigungen wirken einkommensabhängig. Zum einen nützen Steuervergünstigungen generell immer nur denjenigen, die steuerpflichtig sind und ein Einkommen erwirtschaften, das über grundlegende Freibeträge wie beispielsweise den steuerfreien Grundfreibetrag von 8004 Euro hinausgeht. Infolgedessen sind Steuervergünstigungen für Geringverdienende meist uninteressant. Zum anderen gilt: Je höher die absetzbaren Beträge sind, desto höher ist die Steuerersparnis. Die als Sonderausgaben absetzbaren Eigenbeiträge der „Riester-Rente“ steigen mit der Höhe des Bruttoeinkommens. Somit wächst die steuerliche Entlastung mit dem Einkommen. Bis zu 2100 Euro können zusätzlich auch diejenigen Eigenbeiträge geltend gemacht werden, die vier Prozent des Bruttoeinkommens überschreiten.

<sup>16</sup> Vgl. Anna Jung/Michael Thöne, Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge (Riester-Rente) durch Zulagen, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) Köln (Hrsg.), Evaluierung von Steuervergünstigungen, Köln 2009, S. 416ff.

<sup>17</sup> Vgl. Bundesfinanzministerium (Hrsg.), Vorsorgen und Steuern sparen, Berlin 2005, S. 9ff.

Der Umfang der steuerlichen Entlastung hängt außerdem nicht nur von der Beitragshöhe, sondern auch von der Art des Absetzbetrags ab. In Deutschland wird Einkommen – mit Ausnahme von Kapitaleinkünften – progressiv besteuert. Bei einem progressiven Steuertarif wächst mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens der Anteil, der als Steuer an den Staat abzuführen ist. Jeder verdiente Euro wird also ein wenig mehr besteuert als der Euro zuvor. Umgekehrt folgt daraus: Selbst bei gleich hohen steuerlich absetzbaren Aufwendungen, die wie der Sonderausgabenabzug das zu versteuernde Einkommen mindern, führen diese bei hohen Einkommen zu größeren Ersparnissen als in niedrigen Einkommensgruppen. Dieser Effekt wird oft als zwangsläufiger Reflex der Progression bezeichnet. Die mit dem Einkommen steigende Entlastung ließe sich jedoch vermeiden, wenn Steuervergünstigungen progressionsunabhängig als pauschaler Abzug von der Steuerschuld absetzbar wären oder sogar als Transferleistung vergeben würden.

Auswertungen der Einkommensteuerstatistik belegen: Verdienen Frauen ähnlich viel wie Männer, machen sie annähernd gleich hohe Eigenbeiträge geltend. Im Durchschnitt verdienen Frauen jedoch weniger und profitieren infolgedessen zwar öfter von der Zulagenförderung, aber seltener und in geringerem Umfang von der steuerlichen Förderung.<sup>18</sup>

Die Bezüge aus „Riester-Renten“ müssen als Einkünfte versteuert werden, soweit die Aufwendungen in der Ansparphase gefördert wurden („nachgelagerte Besteuerung“). Aufgrund des progressiven Steuertarifs dürfte der Steuersatz für diejenigen, die in der Ansparphase besonders von der steuerlichen Absetzbarkeit der Altersvorsorgebeiträge profitieren, in der Regel zwar höher sein als bei den „nur“ Zulagegeförderten. Doch andererseits führt die Besteuerung der Ersparnisse bei der Auszahlung im Vergleich zur Besteuerung beim Ansparen zu einer geringeren Steuerbelastung, weil das Einkommen in der Nacherwerbsphase oft geringer ist. Außerdem werden die Zinsen und Zinseszinsen, die auf das angesparte Kapital entfallen,

<sup>18</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Staatliche Förderung der Riester-Rente – 2007, Wiesbaden 2011, S. 11, Tab. 3.

ebenfalls erst bei der Auszahlung besteuert. Das angesparte Kapital wird somit anders als bei regulären Ersparnissen nicht durch die Besteuerung der Zinserträge geschmälert. Die unversteuerte Ersparnisbildung lohnt sich also vor allem bei hohen Einzahlungen.<sup>¶</sup>

Zweck nur eingeschränkt verwirklicht. Trotz der je nach Einkommenshöhe sehr unterschiedlich ausfallenden Förderung hat die Zahl der „Riester-Sparen“ in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen.<sup>¶<sup>10</sup></sup> Zweck der Förderung ist jedoch nicht allein der Abschluss eines „Riester-Vertrages“. Vielmehr soll die zusätzliche Alterssicherung die Rentenlücke ausgleichen, die durch die Rentenreform entstanden ist. Die ursprünglich durch die gesetzliche Rente garantierte Sicherung des Lebensstandards ist aufgrund der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus nur noch durch eine zusätzliche Alterssicherung zu erreichen.

Bislang liegen nur wenige Daten zu den Auswirkungen der Rentenreform auf die künftig zu erwartenden Alterseinkünfte vor. Die Wirkungen werden zwar anhand von Modellrechnungen evaluiert.<sup>¶<sup>11</sup></sup> Bei diesen Berechnungen wird jedoch nicht berücksichtigt, wie viele Personen die „Riester-Rente“ tatsächlich nutzen. Außerdem basieren sie auf wenig differenzierten Erwerbs- und Einkommensrealitäten. Beispielsweise unterstellen fast alle Modelle eine Versicherungszeit von 45 Jahren.

Damit wird auf unzutreffende normative Annahmen einer Standardrente Bezug genommen, eine Anforderung, die zunehmend weniger Männer, aber vor allem Frauen nicht erfüllen. Darüber hinaus gehen die Modelle davon aus, dass die Steuerentlastungen, die sich aus der Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge ergeben, in eine zusätzliche Altersvorsorge investiert werden. Ebenso wie beim Sonderausgabenabzug hängt die Höhe

¶ Vgl. Christian Dorenkamp, Nachgelagerte Besteuerung von Einkommen: Besteuerungsaufschub für investierte Reinvermögensmehrungen, Berlin 2004, S. 65.

¶<sup>10</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Alterssicherungsbericht 2012, S. 143: [www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht\\_2012.pdf;jsessionid=16CBDDA5794B1BF8E7732C11393E520C?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht_2012.pdf;jsessionid=16CBDDA5794B1BF8E7732C11393E520C?__blob=publicationFile) (4.2.2013).

¶<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 169ff.

der Entlastung aber vom Einkommen ab und nützt Geringverdienenden wenig.<sup>¶<sup>12</sup></sup>

Die Ergebnisse der Studie „Altersvorsorge in Deutschland“ (2005) lassen vermuten, dass unter anderem die Alterseinkünfte von Frauen und Männern, die Anspruch auf die „Riester-Rente“ haben, künftig noch stärker auseinanderfallen werden.<sup>¶<sup>13</sup></sup> Die Ursachen dafür sind zum einen im System einer privatrechtlich organisierten Alterssicherung zu suchen, in der Vertrags- und Renditerisiken sehr unterschiedlich verteilt sind. Zum anderen enthält die gesetzliche Rente Elemente des sozialen Ausgleichs wie etwa für Zeiten von Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung. Ein solcher Ausgleich ist in kapitalgedeckten auf Rentabilität und Beitragsäquivalenz ausgerichteten Altersvorsorgesystemen weniger üblich.<sup>¶<sup>14</sup></sup> Durch die Kinderzulage der „Riester-Rente“ erhalten Eltern, in der Regel die Mütter, zwar eine besondere Förderung. Inwieweit damit die durch die Rentenreform verringerten Sicherungsleistungen der gesetzlichen Rente ausgeglichen werden, ist bislang aber offen.

## Betriebliche Altersversorgung über die „Eichel-Rente“

Während die „Riester-Rente“ auf den Abschluss privater Altersvorsorgeformen zielt, soll die „Eichel-Rente“ den Aufbau einer betrieblichen Altersversorgung unterstützen. Die betriebliche Alterssicherung wird über eine Anzahl verschiedener Steuervergünstigungen gefördert, die nach Art der Versorgungseinrichtung variieren. Die „Eichel-Rente“ betrifft die Altersversorgung über Pensionsfonds und Pensionskassen, die nicht vom Arbeitgeber, sondern von externen Trä-

¶<sup>12</sup> Vgl. U. Spangenberg (Anm. 2), S. 214ff.; Sozialbeirat (Hrsg.), Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2012 und zum Alterssicherungsbericht 2012, S. 30ff.: [www.sozialbeirat.de/files/sozialbeirat\\_gutachten\\_zum\\_rvb\\_und\\_asb\\_2012.pdf](http://www.sozialbeirat.de/files/sozialbeirat_gutachten_zum_rvb_und_asb_2012.pdf) (4.2.2013).

¶<sup>13</sup> Vgl. Thorsten Heien et al., Altersvorsorge in Deutschland (AVID), 2005, S. 78, S. 124: [www.altersvorsorge-in-deutschland.de/AVID-2005-Endbericht.pdf](http://www.altersvorsorge-in-deutschland.de/AVID-2005-Endbericht.pdf) (3.2.2013).

¶<sup>14</sup> Vgl. Susanne Heidel/Brigitte Loose, Das „Soziale“ in der Alterssicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 51 (2004) 8, S. 341–348; Michael Myßen, Private Altersvorsorge, in: Rudolf Mellingshof (Hrsg.), Steuern im Sozialstaat, 30. Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V. (DStJG), Bd. 29, Köln 2006.

gern vorgehalten werden. Seit 2005 ist zudem eine Direktversicherung förderfähig.

Die „Eichel-Rente“ erlaubt es Beschäftigten, selbstfinanzierte oder arbeitgeberfinanzierte Beiträge, die eigentlich als Einkommen zu versteuern sind, steuerfrei in eine betriebliche Altersversorgung einzuzahlen – derzeit bis zu 2784 Euro jährlich. Dieser Betrag erhöht sich bei Versorgungszusagen, die ab 2005 geschlossen wurden, um 1800 Euro. Für die Steuerfreistellung kommt es nicht darauf an, ob die Beiträge für eine betriebliche Alterssicherung durch die Beschäftigten selbst (Entgeltumwandlung) oder durch den Arbeitgeber erbracht werden.<sup>15</sup>

Faktische Zugangsbeschränkungen. Grundsätzlich steht es allen Beschäftigten frei, Altersvorsorgebeiträge bis zu knapp 4600 Euro jährlich einzuzahlen und die damit einhergehende Steuerentlastung von über 2000 Euro auszuschöpfen. Dieser rechtliche Anspruch scheidet jedoch, wenn es an einer betrieblichen Altersversorgung fehlt. Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung variiert derzeit erheblich nach Wirtschaftszweig und Betriebsgröße. Gerade in weiblich dominierten Beschäftigungsfeldern wie beispielsweise im Gesundheits- und Sozialbereich gibt es häufig weder Pensionsfonds noch Pensionskassen. Ein ähnliches Bild zeigt sich für kleine Betriebe bis zu fünf Angestellten, in denen überproportional Frauen beschäftigt sind.<sup>16</sup>

Hinzu kommt, dass nur diejenigen die „Eichel-Rente“ in vollem Umfang nutzen können, die über entsprechende finanzielle Ressourcen verfügen beziehungsweise in Bereichen arbeiten, in denen der Arbeitgeber zur Altersvorsorge beiträgt. Infolgedessen schöpfen weibliche Beschäftigte die Steuerfreistellung seltener aus als männliche Beschäftigte: weil sie durchschnittlich weniger verdienen und damit weniger Geld für eine Alterssicherung aufwenden können sowie aufgrund der Arbeit in Branchen, in denen arbeitgeberfinanzierte Beiträge fehlen, nur sehr gering

<sup>15</sup> Vgl. Bundesfinanzministerium (Anm. 7), S. 49ff.

<sup>16</sup> Vgl. TNS Infratest Sozialforschung (Hrsg.), Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst 2001–2007. Endbericht, München 2008, S. 33: [www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f384.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f384.pdf?__blob=publicationFile) (4.2.2013).

ausfallen oder der Höhe nach an Einkommen und Arbeitszeit anknüpfen.<sup>17</sup>

Eingeschränkte Wirksamkeit durch unzureichende Durchsetzungsmechanismen. Die „Eichel-Rente“ wurde ebenfalls im Rahmen der Rentenreform eingeführt, ist aber nicht als Kompensation der Rentenlücke, sondern als flankierende steuerliche Maßnahme gedacht, die den Ausbau der betrieblichen Altersversorgung unterstützen soll.<sup>18</sup> Auswertungen von TNS Infratest Sozialforschung belegen, dass seit Einführung der „Eichel-Rente“ immer mehr Beschäftigte betrieblich vorsorgen. Diese Entwicklung ist jedoch vor allem auf die stärkere Verbreitung in mittleren Unternehmen und Betriebsstätten mit mehr als fünf Beschäftigten zurückzuführen. In kleineren Betrieben, mit einem hohen Anteil an weiblichen Beschäftigten, ist eine betriebliche Altersversorgung immer noch selten.<sup>19</sup>

Gerade in weiblich dominierten Betrieben und Branchen genügen steuerliche Anreize nicht. Es fehlt an wirkungsvollen Mechanismen, die es den Beschäftigten erleichtern, die Einrichtung einer betrieblichen Altersversorgung durchzusetzen – wie etwa Gewerkschaften oder Tarifverträge. In kleinen Betrieben mit weniger als fünf Beschäftigten gibt es in der Regel noch nicht einmal einen Betriebsrat.

Mit dem Rechtsanspruch auf die Umwandlung des eigenen Lohns in Altersvorsorgebeiträge oder mit der seit 2005 bestehenden Möglichkeit, vom Arbeitgeber den Abschluss einer Direktversicherung einzufordern, sind zwar Instrumente geschaffen worden, um die Positionen der Beschäftigten zu stärken. Dennoch ist es fraglich, ob diese individuellen Ansprüche genügen, um auch in den Branchen und Betrieben eine Altersversorgung aufzubauen, in denen es an kollektiven Durchsetzungsinstrumenten fehlt. Zudem geht es bei der „Eichel-Rente“ um externe Versicherungsträger, die eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen. Bei geringfügig Beschäftigten läuft der Anspruch auf Entgeltumwandlung ohnehin leer, weil dieser nur für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gilt.

<sup>17</sup> Vgl. Silke Bothfeld et al. (Hrsg.), WSI-Frauenreport 2005, Berlin 2006, S. 167ff.

<sup>18</sup> Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik, BT-Drs. 14/5146, S. 115f.

<sup>19</sup> Vgl. TNS (Anm. 16), S. 31.

## Steuern als Steuerungsinstrument?

Die Beispiele zeigen, dass staatliche Ziele über steuerliche Anreizmechanismen verfolgt werden können. Allerdings erreicht diese Form der Förderung in der Regel nur steuerpflichtige Personen und hängt von der Höhe des Einkommens ab. Ausgleichszulagen wie bei der „Riester-Rente“ sind im Einkommensteuerrecht selten, und selbst die „Riester-Zulage“ fällt erheblich geringer aus als die steuerliche Entlastung aus dem Sonderausgabenabzug.

Der Kritik an Steuervergünstigungen, von denen Gutverdienende besonders profitieren, wird oft entgegengehalten: Wer viel Steuern zahlt, darf viel Steuern sparen. Diese Argumentation verkennt jedoch den Charakter von Steuersubventionen als indirekte Ausgaben. Würden die durch Steuervergünstigungen verlorenen Steuereinnahmen als direkte Leistung vergeben, wäre es schwieriger zu vermitteln, warum Gutverdienende mehr Geld für eine Altersvorsorge erhalten als Geringverdienende, zumal es gerade bei letzteren an einer ausreichenden Alterssicherung fehlt. Steuervergünstigungen weichen vom Prinzip einer gleichmäßigen Verteilung der Steuerbelastung ab. Diese Ausnahme muss – ebenso wie bei direkten Subventionen – durch den mit der Vergünstigung verfolgten Zweck gerechtfertigt sein.<sup>120</sup>

Bei der „Riester-Rente“ ließe sich zwar argumentieren, dass die Rentenlücke in hohen Einkommensgruppen größer ist als in niedrigen Einkommensgruppen. Die staatliche Förderung soll jedoch nur Anreize setzen, Eigenbeiträge einzuzahlen, und erst diese gleichen die Rentenlücke aus. Insofern stellt sich die Frage, ob dieser Zweck auch einkommensunabhängig erreicht werden kann, beispielsweise allein über eine Zulagenförderung.

Ein weiteres Problem von Steuervergünstigungen sind die bedingt durch Einkommens- und Erwerbsunterschiede sehr unterschiedlichen Auswirkungen für Frauen und Männer. Dagegen wird gern argumentiert: Das Steuerrecht an sich sei neutral, die Auswirkungen

der Besteuerung reflektierten lediglich bereits bestehende Einkommens- oder Erwerbsdifferenzen. Die Besteuerung ist jedoch keineswegs geschlechtsneutral. Steuerrechtliche Normen bedienen in vielfältiger Weise ausgewählte Lebensrealitäten, die sehr viel öfter den traditionellen Lebensrealitäten von Männern entsprechen. Ein Grund dafür ist – ebenso wie bei direkten Fördermaßnahmen – der angestrebte Zweck. Mit der „Eichel-Rente“ werden beispielsweise bereits deshalb mehr Männer erreicht, weil es um die betriebliche Alterssicherung geht und die Beschäftigtenquote von Frauen geringer ist. Ein zweiter Grund ist die Ausgestaltung von Steuervergünstigungen wie etwa progressionsabhängige Abzüge von der Bemessungsgrundlage oder Absetzbeträge, die Frauen einkommensbedingt seltener ausschöpfen. Steuervergünstigungen sind nur dann gute Steuerungsinstrumente, wenn sie geeignet sind, den angestrebten Zweck zu verwirklichen – und zwar unter Berücksichtigung differenzierter Lebensrealitäten.

Gerade im Steuerrecht sind im Vorfeld neuer Regelungen oft nur Prognosen zu deren Wirksamkeit möglich. Die Auswirkungen müssen daher regelmäßig evaluiert werden – nicht nur anhand von Förderquoten, sondern in Bezug auf Verteilungswirkungen und Wirksamkeit. Im Rahmen solcher Analysen finden sich oft (gleichstellungs-)gerechtere und wirksamere Alternativen. Die Förderung der betrieblichen Altersversorgung könnte beispielsweise mehr Beschäftigte erreichen, wenn es überbetriebliche Pensionskassen oder Pensionsfonds geben würde. Um ungerechte Verteilungseffekte zu vermeiden, kann zudem geprüft werden, ob Absetzbeträge tatsächlich so hoch sein müssen, dass etwa Frauen diese seltener ausschöpfen können. Nicht zuletzt ist immer zu überlegen, ob eine Förderung im Steuerrecht selbst der richtige Weg ist. Der Übergang von der gesetzlichen – zumindest teilweise über Steuereinnahmen bezuschusste Renten – zu einer steuerlich geförderten Altersvorsorge scheint eher zu stärkeren Ungleichheiten bei der Alterssicherung zu führen.

<sup>120</sup> Vgl. Lerke Osterloh, Lenkungsnormen im Einkommensteuerrecht, in: Ina Ebeling (Hrsg.), Besteuerung von Einkommen, DStJG, Bd. 24, Köln 2001, S. 383–404.

# Finanzausgleich mit Verfallsdatum

Der Name ist nicht (mehr) Programm. Denn ausgleichend wirkt das Verfahren des Länderfinanzausgleichs zumindest politisch derzeit eher weniger.

**Constanze Hacke**

M. A., geb. 1968; Inhaberin von „Wirtschaft – leicht gemacht“, Steuerjournalistin, Dozentin und Moderatorin.  
ch@c-hacke.de  
www.c-hacke.de

Die Beteiligten stehen sich unversöhnlich gegenüber. Vor allem in Zeiten des Wahlkampfes liefert der Länderfinanzausgleich seit jeher Zündstoff für die politische Rhetorik. Die einen schimpfen auf den Länderfinanzausgleich, wie Baden-Württembergs Regierungschef Winfried Kretschmann, der ihn ein „absolut bescheuertes System“ nennt.<sup>1</sup> Die anderen pochen auf das Prinzip der Solidarität und kontern mit dem Vorwurf der Gedankenlosigkeit.<sup>2</sup> Die einen, das sind die Geberländer im Länderfinanzausgleich. Derzeit sind es noch drei Bundesländer, die in den Länderfinanzausgleich einzahlen: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Die anderen, das sind die übrigen 13, die Nehmerländer, die zurzeit Geld aus dem System bekommen. Ermittelt nach einem recht komplizierten Verfahren, das sich an verschiedenen Faktoren wie Steuereinnahmen, Finanzkraft und landesspezifischen Gegebenheiten orientiert, ergeben die vorläufigen Zahlen für 2012 einen Finanzfluss von 7,9 Milliarden Euro, der im Ausgleichssystem rotiert.

Der Löwenanteil aufseiten der Geberländer entfällt auf Bayern, das mit 3,9 Milliarden Euro im Jahr 2012 die größte Summe in den Ausgleichstopf eingezahlt hat – gefolgt von Baden-Württemberg mit knapp 2,7 Milliarden Euro und Hessen mit 1,3 Milliarden Euro. Hamburg, im Jahr 2011 noch Geberland, ist auf die Nehmerseite gewechselt, bekommt dort allerdings die geringsten Mittel. Am stärksten profitiert Berlin mit 3,3 Milliarden Euro aus dem Länderfinanzausgleich, den zweiten Rang der Nehmerländer belegt in absoluten Zahlen das Bundesland Sachsen.<sup>3</sup>

Historisch gewachsen ist der Länderfinanzausgleich aus dem Bestreben, in allen Ländern im Bundesgebiet einheitliche Lebensverhältnisse zu bewahren. Dies ist in Artikel 106 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) festgelegt. Deutschland ist ein föderaler Staat; das Grundgesetz weist Bund, Ländern und Gemeinden bestimmte Aufgaben zu – Aufgaben, für die sowohl Bund, Länder als auch die Kommunen Geld benötigen.

Wie Aufgaben und Finanzen verteilt wurden, hat sich über die Jahre allerdings unterschiedlich entwickelt: Zu Beginn der Bundesrepublik existierte noch ein Trennsystem zwischen Steuer- und Aufgabenverteilung mit der Zielsetzung, im Unterschied zum Kaiserreich und zur Weimarer Republik ein „Kostgängerwesen“ zu vermeiden: Bund und Länder sollten gleichberechtigt und finanziell voneinander unabhängig sein.<sup>4</sup> Dem Bund wurde die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Zölle, die meisten Verbrauchsteuern und die Umsatzsteuer zugestanden. Die Länder hatten das Anrecht auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer sowie die meisten Verkehrsteuern. Allerdings nahm schon ab dem zweiten Jahr nach Gründung der Bundesrepublik der Bund Teile der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch – ein Vorläufer des späteren Verbundsystems bei den direkten Steuern. Schließlich wurde bereits in dieser Zeit der Finanzausgleich unter den Ländern horizontal orga-

<sup>1</sup> Zit. nach: Wenke Börnsen, Länderfinanzausgleich: Zahlmeister gegen die Kirchenmäuse, 17.7.2012, [www.tagesschau.de/inland/laenderfinanzausgleich130-mobil.html](http://www.tagesschau.de/inland/laenderfinanzausgleich130-mobil.html) (14.2.2013).

<sup>2</sup> Vgl. Michael Brandt et al., Genug bezahlt in den Länderfinanzausgleich. Bayern und Hessen wollen das Bundesverfassungsgericht anrufen, 4.2.2013: [www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/2000268](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/2000268) (18.2.2013).

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2012, 17.1.2013: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-des%20Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-des%20Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2012.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (30.1.2013).

<sup>4</sup> Wolfgang Renzsch, Länderfinanzausgleich, in: Historisches Lexikon Bayerns, 21.8.2012: [www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_46162](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_46162) (30.1.2013).

nisiert, sodass im Jahr 1950 die ersten Vorauszahlungen in den Länderfinanzausgleich getätigt wurden. Größter Geldgeber war damals Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen. Die höchsten Beträge erhielten Schleswig-Holstein, Niedersachsen und – mit einigem Abstand – Bayern.

Mit der Finanzreform im Jahr 1955 wurde das Trennsystem zu den Akten gelegt, Einkommen- und Körperschaftsteuer wurden auf Bund und Länder im Verhältnis von eins zu zwei aufgeteilt. Eine zweite Finanzreform aus dem Jahr 1969 legte das Fundament für die Finanzverfassung des Grundgesetzes, die im Wesentlichen bis heute Gültigkeit besitzt: Das Verbundsystem für die Hauptsteuerarten, die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer wurde eingeführt. Die Steuereinnahmen aus den aufkommensstärksten Steuerarten werden seitdem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Diese Gemeinschaftssteuern, auch Verbundsteuern genannt, sind Steuern, deren Erträge allen staatlichen Ebenen zustehen. Die jeweiligen Anteile werden nach bestimmten Schlüsseln zugewiesen.

Damit Bund, Länder sowie Städte und Gemeinden die Ausgaben für die ihnen zugewiesenen Aufgaben auch decken können, erhalten sie also die Einnahmen aus verschiedenen Steuerarten, entweder ganz für sich oder aufgeteilt. Das bedeutet aber nicht: Wer kassiert, bestimmt. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes definiert sehr genau, welche föderale Ebene die Gesetzgebungskompetenz hat und wem die Einnahmen zustehen (*Ertragskompetenz*). Darüber hinaus ist in Artikel 108 GG mit der Verwaltungskompetenz festgelegt, wer die Steuern eintreibt. Wer die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 105 GG besitzt, darf eine neue Steuer einführen, eine existierende Steuer verändern oder sogar abschaffen. Bei vielen Steuerarten hat jedoch der Bund die Gesetzgebungskompetenz.

## Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft

Die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben wird als passiver Finanzausgleich betrachtet. Der aktive Finanzausgleich hingegen verteilt – in mehreren Stufen – die Steuereinnahmen

auf die verschiedenen föderalen Ebenen und sorgt für den horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern. Im Grundgesetz ist dieser in Artikel 107 Absatz 2 festgeschrieben. Dort heißt es: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Es kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.“

Der Länderfinanzausgleich hat vor allem ein prinzipielles Ziel: die Einnahmen so (um-) zu verteilen, dass alle Ebenen und alle Regionen annähernd die gleichen Mittel besitzen, um Politik zu gestalten. Dieser Ausgleich wird in mehreren Schritten vorgenommen und betrifft sowohl die vertikale (Bund zu Ländern zu Gemeinden) als auch die horizontale (Länder zu Ländern) Linie. Außerdem lässt sich das System in einen primären und einen sekundären Finanzausgleich aufteilen: Der primäre Finanzausgleich regelt, wie die Steuern zwischen den Ebenen aufgeteilt werden (Art. 106 GG). Der sekundäre Finanzausgleich ergänzt und korrigiert den ersten Weg (Art. 107 GG). Gestritten wird vor allem um den sekundären Finanzausgleich.

Insgesamt besteht der Finanzausgleich aus den folgenden vier Stufen:

1. Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ebenen. Im primären Finanzausgleich werden die Steuereinnahmen aus den Verbundsteuern den einzelnen föderalen Ebenen zugeordnet. Von einem Euro Lohn- und Einkommensteuer erhalten Bund und Länder zurzeit beispielsweise jeweils 42,5 Cent, die Kommunen bekommen 15 Cent. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer belief sich 2012 auf knapp 45 Prozent, der Bund erhielt rund 53 Prozent. Den Gemeinden steht auch hiervon ein Anteil zu – im vergangenen Jahr



waren dies etwa zwei Prozent.<sup>5</sup> An der Abgeltungsteuer werden die Gemeinden am Aufkommen der Einnahmen beteiligt, die bislang dem Zinsabschlag unterlagen, und zwar mit einer Quote von zwölf Prozent. Die Städte und Gemeinden müssen wiederum einen Teil der Gewerbesteuer über die sogenannte Gewerbesteuerumlage den Ländern und dem Bund abgeben. Der genaue Anteil wird mithilfe eines komplizierten Verfahrens errechnet: Das Gewerbesteueraufkommen einer Kommune wird durch den Hebesatz, der von der Gemeinde erhoben wird, geteilt und mit einem Vervielfältiger multipliziert.<sup>6</sup>

**2. Ausgleich des Umsatzsteueraufkommens.** Mit der zweiten Stufe des Finanzausgleichs (sekundärer Finanzausgleich) beginnt der horizontale Weg, den die Länder zur Umverteilung der Einnahmen beschreiten. Denn das Grundprinzip bei der Verteilung der Einnahmen zwischen den einzelnen Ländern lautet eigentlich: Maßgeblich ist das örtliche Aufkommen; der Länderanteil der Umsatzsteuer wird zum größten Teil nach Einwohnern verteilt.<sup>7</sup> Hier aber setzt die erste Schranke an: Bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird für eine Art Ausgleichstopf verwendet. Mit diesen finanziellen Mitteln werden finanzschwächere Länder gestützt, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und den Landessteuern je Einwohner unter dem Schnitt der anderen Länder liegen.

Allerdings werden die Lücken nicht komplett, sondern nur anteilig gefüllt.<sup>8</sup> Dieses System wird auch als *Umsatzsteuervorweg-*

*ausgleich* bezeichnet. Das Volumen des Umsatzsteuervorwegausgleichs ist um einiges höher als der horizontale Länderfinanzausgleich als solches; im Jahr 2012 wurden auf diese Weise knapp 11,2 Milliarden Euro an einnahmeschwächere Länder verteilt.<sup>9</sup>

Auch die „Geberseite“ ist nicht identisch mit dem Länderfinanzausgleich: Neben Bayern, Baden-Württemberg und Hessen erhielten auch Nordrhein-Westfalen und Hamburg weder 2011 noch 2012 Aufstockmittel aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich.

**3. Länderfinanzausgleich.** Auch der nächste Schritt im Finanzausgleich geschieht auf horizontaler Ebene – also zwischen den Bundesländern. Um zu ermitteln, wie die tatsächliche Finanzkraft der einzelnen Länder aussieht, werden mehrere Messgrößen verwendet. Grundsätzlich besteht die Finanzkraft eines Bundeslandes aus der Summe seiner Einnahmen (nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich) und zu 64 Prozent der Summe der kommunalen Einnahmen. Dies bedingt, dass Länder mit finanzschwachen oder verschuldeten Städten und Gemeinden in der Regel auf höhere Finanzspritzen aus dem Länderfinanzausgleich hoffen dürfen. Sind die Steuereinnahmen überdurchschnittlich gewachsen, wird ein Selbstbehalt abgezogen. Aus diesen Daten ergibt sich die *Finanzkraftmesszahl*. Diese wird wiederum mit der *Ausgleichsmesszahl* verglichen. Dieser Faktor soll darstellen, welche Einnahmen ein Land hätte, wenn seine Einnahmen den durchschnittlichen Einnahmen der Länder pro Einwohner entsprechen würden.

Im Anschluss wird dieser Faktor mit der Einwohnerzahl des betreffenden Bundeslandes multipliziert. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen genießen hier einen Sonderstatus: Weil angenommen wird, dass ihre Ballungs- und Verwaltungskosten höher sind, zählt jeder Einwohner das 1,35-Fache – sie werden gewissermaßen veredelt. Ähnliches gilt für dünner besiedelte Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern (1,05), Brandenburg (1,03) und Sachsen-Anhalt (1,02).

Im nächsten Rechenschritt werden Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl gegenübergestellt: Ist die Ausgleichsmesszahl

<sup>5</sup> Vgl. BMF (Hrsg.), Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 17.1.2013: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Der-bundesstaatliche-Finanzausgleich-.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Der-bundesstaatliche-Finanzausgleich-.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (30.1.2013).

<sup>6</sup> Vgl. Constanze Hacke, Steuern und Finanzen, Informationen zur politischen Bildung 288/2012, S. 7.

<sup>7</sup> Eine weitere Ausnahme bildet die Körperschaftsteuer. Unterhält ein Unternehmen in mehreren Bundesländern Betriebsstätten, werden die Einnahmen aus dieser Steuerart nach dem Betriebsstättenprinzip gesplittet.

<sup>8</sup> Bis zu 97 Prozent des Länderdurchschnitts werden zu 95 Prozent geschlossen. Die verbleibenden drei Prozentpunkte bis zum Länderdurchschnitt werden mit einem degressiven Auffüllungssatz, der von 95 auf 60 Prozent sinkt, ergänzt. Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), System des Länderfinanzausgleichs der Bundesrepublik Deutschland: [www.finanzen.sachsen.de/956.html](http://www.finanzen.sachsen.de/956.html) (30.1.2013).

<sup>9</sup> Vgl. BMF (Anm. 3).

kleiner als die Finanzkraftmesszahl, gehört das Land zu den Geberländern und muss Ausgleichsbeiträge in das System zahlen. Ist das Umgekehrte der Fall, zählt das Land zu den Nehmerländern und bekommt Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich.

4. Bundesergänzungszuweisungen. Die vier- und letzte Stufe des Systems bewegt sich wieder in vertikaler Linie. Der Bund kann an dieser Stelle Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt gewähren – um den akuten Finanzbedarf oder politische Sonderkosten zu decken. Dazu zählen gegenwärtig teilungsbedingte Sonderlasten der ostdeutschen Länder und Berlin (Teil des Solidarpakts II) oder auch Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit.

## Wettbewerbsföderalismus versus kooperativer Föderalismus

Die aktuelle Struktur des Länderfinanzausgleichs läuft 2019 aus und muss spätestens dann neu geregelt werden. Gestritten wurde um das System aber schon seit Gründung der Bundesrepublik. Im Kern dreht sich die Diskussion darum, welche Art von Föderalismus in Deutschland politisch gewollt ist.

Ein *Wettbewerbsföderalismus* setzt bewusst auf die Eigenständigkeit der Länder und lässt Anreize zum Wettbewerb zu. In einem solchen System wird eine scharfe Trennlinie zwischen den Zuständigkeiten von Bund und Ländern gezogen – dies gilt auch für das Steuerverteilungssystem. Wenn überhaupt, gibt es einen vertikalen Ausgleich von Bund zu Ländern, jedoch nicht zwischen den einzelnen „Bundesstaaten“.

Der *kooperative Föderalismus* hingegen stellt gleichwertige oder gar einheitliche Lebensverhältnisse (Artikel 106 Absatz 3 GG) in den Vordergrund. Damit sind die finanziellen Ungleichheiten zwischen den einzelnen Ländern auszugleichen, auf vertikaler wie auf horizontaler Ebene. Die Politikfelder sind stark verflochten, es gibt Gemeinschaftssteuern.

Wie aktuell zu sehen, stößt die Debatte um den Länderfinanzausgleich mit diesen beiden Polen auf einen inneren Widerspruch. Elemente der beiden Föderalistentypen sind nur schwer zu vereinbaren – ein Grund da-

für, warum das derzeitige System so komplex ist. Dazu kommen zwei weitere Probleme: Zum einen konzentrierten sich die Lasten des Finanzausgleichs in der jüngsten Vergangenheit auf einige wenige Bundesländer – vor allem Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Zum anderen wurde die Ursache dafür, dass ein finanzieller horizontaler Ausgleich überhaupt nötig ist, bislang nicht behoben – mit Bayern wechselte bislang nur ein einziges Bundesland von der Nehmer- auf die Geberseite.<sup>10</sup>

Die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung tun – bis heute – ihr Übriges. „Es ist bemerkenswert, dass mit der bestehenden Finanzverfassung die fiskalischen Folgen der Wiedervereinigung bewältigt werden konnten, allerdings um den Preis stark anwachsender Staatsverschuldung, von Nebenhaushalten, Ausweitung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen. Diese Entwicklungen können nicht dauerhaft aufrechterhalten werden“, prognostiziert etwa eine Studie der Bertelsmann Stiftung.<sup>11</sup>

Ostdeutschland hat aber nach wie vor ernste Probleme: schwach entwickelte Industrie, wenig ausgelastete Werften – und selbst die Hoffnungsträger aus der Solarbranche melden inzwischen reihenweise Insolvenz an. Lediglich der Tourismus könnte sich im Osten und Nordosten zur Zukunftsbranche mausern. Aber auch im Westen gibt es Problemkinder – etwa das Ruhrgebiet, dem nach wie vor der Strukturwandel zu schaffen macht, oder der Norden, der mit den wirtschaftsstarken Bundesländern im Süden der Republik kaum konkurrieren kann.

## Finanzausgleich auf dem richterlichen Prüfstand

Soll am Prinzip des kooperativen Föderalismus festgehalten werden, ist nicht damit zu rechnen, dass die horizontalen Finanzströme

<sup>10</sup> Vgl. Alexander Grasse, *Das deutsche föderale System zwischen Kontinuität und neuer Dynamik*, Bologna 2001, S. 37.

<sup>11</sup> Kirsten Witte, *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen*, 27.9.2012, S. 16: [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-E4A23040-09FA186C/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_36543\\_\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-E4A23040-09FA186C/bst/xcms_bst_dms_36543__2.pdf) (5.2.2013).

auf kurze Sicht eingestellt werden können. So, wie es jetzt ist, kann es aber nicht bleiben – diese Meinung vertreten zumindest die Landesregierungen von Bayern und Hessen, die im Februar 2013 eine Klage beim Bundesverfassungsgericht auf den Weg gebracht haben.

Trotz der medialen Aufmerksamkeit, die dieser Schritt zurzeit erlangt: Es ist nicht die erste Klage in Karlsruhe gegen den Länderfinanzausgleich. In den Entscheidungen der Jahre 1986 und 1992 musste sich das Bundesverfassungsgericht vor allem mit der Rolle der Bundesergänzungszuweisungen befassen.<sup>12</sup> Außerdem urteilte das Gericht, dass die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigt werden müsse. 1999 erzielten die Kläger – auch damals die Geberländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen (allerdings unter rot-grüner Landesregierung) – einen Teilerfolg: Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass der Finanzausgleich in der geltenden Form verfassungswidrig war und verordnete eine Neuregelung.

Im Einzelnen befanden die Verfassungsrichter, dass der Finanzausgleich nicht dazu führen dürfe, dass ein Empfängerland über den Durchschnitt angehoben wird (*Nivelierungsverbot*). Zudem dürfe nur die natürliche und keine gewichtete Einwohnerzahl als Bezugsgröße herangezogen werden – sofern sie nicht auf objektivierbaren Kriterien beruhe.<sup>13</sup> Das Gericht forderte damit die Gestaltung eines Maßstäbegesetzes, das die zentralen Größen und Faktoren des Ausgleichs konkretisieren sollte, überließ die detaillierte Gestaltung aber der Politik. Das Maßstäbegesetz sowie das ergänzende Finanzausgleichsgesetz sind seit 2005 in Kraft – ein Ausgleichssystem mit Verfallsdatum, denn die Regelungen sind bis Ende 2019 befristet.

Anlass für eine neuerliche Reform besteht allemal, denn die Kritik ist auch jenseits der aktuellen Klage nicht verstummt. Die Hauptkritikpunkte lauten Intransparenz, Wett-

<sup>12</sup> 2006 beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht noch einmal auf Antrag des Landes Berlin mit den Bundesergänzungszuweisungen und lehnte in diesem Zusammenhang Sanierungshilfen für Berlin ab (Az. 2 BvF 3/03).

<sup>13</sup> Vgl. A. Grasse (Anm. 10), S. 40.

bewerbsfeindlichkeit und Ineffizienz. Ein weiteres Kernargument, das nicht nur Wissenschaftler, sondern auch Politiker ins Feld führen, lautet, dass das System von Fehlanreizen bestimmt sei: „Die Fehlanreize im jetzigen Länderfinanzausgleich betreffen sowohl die Geberländer als auch die Nehmerländer. Alle haben keinen Anreiz, mehr Steuern einzunehmen, da nur wenig von diesen Mehreinnahmen in den eigenen Landeskassen bleibt“, erklärte vor Kurzem die hessische Landtagsfraktion der Grünen.<sup>14</sup>

Darüber hinaus trägt der Länderfinanzausgleich nicht immer dazu bei, dass sich Lebensverhältnisse angleichen, sondern dass sich bestehende Verhältnisse zementieren. Aktuelle Beispiele dafür liefert der Stabilitätsrat: Dieses Gremium wurde im Zuge der Föderalismusreform II 2009 geschaffen und dient dazu, die Haushalte von Bund und Ländern zu überwachen. Der Stabilitätsrat stellt drohende Haushaltsnotlagen fest und leitet Sanierungsverfahren ein. Aktuell sind vier Nehmerländer des Finanzausgleichs in solchen Sanierungsverfahren: Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein.

## Mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Ein weiterer Kritikpunkt ist das Berechnungsverfahren an sich. Für Steuerzahler und manchen Politiker gleichermaßen intransparent, fördert der komplexe Rechenweg Stammtischparolen und liefert Munition für Wahlkampfzeiten. Dazu kommt das Problem der mangelnden Nachvollziehbarkeit. Ob darüber hinaus die Zahl der Einwohner ausreicht, um den Finanzbedarf eines Landes abzubilden, darf bezweifelt werden – selbst wenn bestimmte Prozesse, etwa der Wohnerrückgang in einigen ostdeutschen Ländern, durch „Einwohnerveredelung“, ausgeglichen werden sollen. Die Alters- und Erwerbsstruktur der jeweiligen Bevölkerung ist damit noch nicht berücksichtigt – und

<sup>14</sup> Pressestelle der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag, Klage gegen den Länderfinanzausgleich kann eine Chance sein, 5.2.2013, <http://bundespresseportal.de/hessen/item/8590-gr%C3%BCne-klage-gegen-den-l%C3%A4nderfinanzausgleich-kann-eine-chance-sein-%E2%80%93-bedingungstichhaltige-begr%C3%BCndung,-eigenes-konzept,-kein-wahlkampfget%C3%B6se.html> (13.2.2013).

schlägt sich dennoch in Kosten nieder, beispielsweise für Wohnungsbau oder soziale Hilfeleistungen.

Experten befürworten daher nicht nur, demografische oder Arbeitsmarktfaktoren in das System zu integrieren. Vielmehr soll auch das Konnexitätsprinzip nicht mehr an der Verwaltungsebene festgemacht werden, frei nach dem Motto „Wer bestellt, soll bezahlen“. „Schlussendlich sind auch finanzschwache Länder und Kommunen, wiederum bezogen auf die Ausgaben pro Einwohner, durch diese Aufgaben stärker belastet als finanzstarke. In diesen Fällen verdrängen übertragene Aufgaben des Bundes eigene politische Prioritäten und schränken die Handlungsfähigkeit der Gliedstaaten und ihrer Kommunen weiter ein.“<sup>15</sup>

Die Reformvorschläge – zumindest aus der Wissenschaft – sind inzwischen fast genauso zahlreich wie die Kritikpunkte am Länderfinanzausgleich. Die Politik hat sich bislang trotz verschiedener Ansätze zur Föderalismusreform in den jeweiligen Kommissionen auf kein gemeinsames, parteiübergreifendes Konzept verständigen können. Ein Reformvorschlag von mehreren Grünen-Landtagsfraktionen, der von der Universität Konstanz ausgearbeitet wurde, sah beispielsweise die Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs, ein neues Verteilungssystem für die Umsatzsteuer sowie zeitlich befristete Ausgleichszahlungen des Bundes für betroffene Länder vor. Das politische Problem bei diesem Vorschlag: Politiker aus den eigenen Reihen distanzieren sich umgehend von den Modellrechnungen.

Andere Konzepte setzen auf eine Neuordnung des bestehenden Systems, etwa den Verzicht auf die Einwohnerveredelung, das vollständige Einbeziehen der Gemeindesteuern in die Berechnung der Finanzkraft oder die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs.

Ein weiterer Vorschlag stammt aus dem Eckpunktepapier für die aktuelle Klageschrift der drei Geberländer: Sie fordern, dass Berlin gesondert durch den Bund finanziert wird – analog zur US-Hauptstadt Washington, die kein Bundesstaat, sondern ein Dis-

trikt ist. Der Etat wird vollständig von der US-amerikanischen Regierung bestritten – allerdings auch inhaltlich bestimmt.

Eine andere Anregung geht in die Richtung, die Steuerverteilung neu zu ordnen – bis hin zu mehr Steuerautonomie für die einzelnen Länder, beispielsweise durch unterschiedliche Zu- oder Abschläge bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Preis für den größeren Wettbewerb zwischen den Ländern wäre allerdings, dass sich die (bestehenden) Unterschiede in den Lebensverhältnissen vergrößern würden. Wenn jedoch alle Länder daran interessiert sind, dass keines zurückbleibt, dürfte künftig nur eine Alternative bleiben: mehr vertikaler denn horizontaler Ausgleich. Dafür könnten die Bundesergänzungszuweisungen gestärkt werden, Berlin könnte mit einer Art „Bundeshauptstadthilfe“ Finanzhilfen vom Bund erhalten.<sup>16</sup> Denkbar ist auch, dass schwächere Länder (erneut) darüber nachdenken, sich zusammenzuschließen und die Aufgaben gemeinsam zu bewältigen.

Wichtig dürfte aber vor allem sein, dass die nächste Reform des Länderfinanzausgleichs ein größerer Wurf wird als die vorangegangenen, die bislang nur kleinteilige Ansätze lieferten. Die seit mehr als 40 Jahren geltende Finanzverfassung wurde unter ganz anderen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Bedingungen entwickelt als denen, die wir heute vorfinden: Öffentliche Verschuldung, Arbeitslosigkeit und die demografische Entwicklung sind Themen, denen der Finanzausgleich nur noch bedingt gerecht wird. All diese Punkte muss eine grundlegende Reform berücksichtigen, wenn der Länderfinanzausgleich zurück zur gelebten Solidarität finden soll – ohne Verfallsdatum.

<sup>16</sup> Vgl. Konferenz der haushalts- und finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen der Länder, Eckpunkte für eine Reform des Länderfinanzausgleichs und der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 23. 10. 2012: [http://cdu-landtag.de/download?dokument=1&file=185\\_eckpunkte\\_lfa\\_23\\_10\\_2012\\_gesamt.pdf](http://cdu-landtag.de/download?dokument=1&file=185_eckpunkte_lfa_23_10_2012_gesamt.pdf) (5. 2. 2013).

<sup>15</sup> K. Witte (Anm. 11), S. 15.

# Staatsverschuldung und Steuereinnahmen. Zwei Akzente

*Die folgenden Meinungsbeiträge skizzieren Zusammenhänge zwischen Staatsverschuldung, Staatsaufgaben und Steuereinnahmen. Im ersten wird die These vertreten, dass Zwingung der Aufgaben- und damit Ausgabenreduzierung die Einnahmen- und damit Steuererhöhung sei. Im zweiten wird betont, dass Steuererhöhungen nur dann politisch legitim seien, wenn die Aufgaben der öffentlichen Hand überdacht werden und Steuererhöhungen das Maß des Sozialen und des Rechts wahren (Anm. d. Red.).*

Joachim Wieland

## Steuergerechtigkeit statt Staatsverschuldung

Steuern sind lästig. Wer Steuern zahlen muss, will wenigstens sicher sein, dass alle Steuerpflichtigen nach ihren finanziellen

**Joachim Wieland**

Dr. jur., LL.M., geb. 1951; Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer. wieland@uni-speyer.de

Möglichkeiten gleichmäßig belastet werden. Nur dann kann das Staatsdefizit reduziert werden, das auf mehr als zwei Billionen Euro angestiegen ist und mehr als 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmacht – weit mehr

als die im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubten 60 Prozent. Hinzu kommen die Milliardenbeträge, die für die Banken- und Finanzkrise in Form von Bürgschaften und Gewährleistungen versprochen sind. Pensionslasten tragen zusätzlich zu einer latenten Verschuldung bei. Diese Schulden können mit dem aktuellen Niveau der Steuereinnahmen nicht getilgt werden. Neben der Ausgabenreduzierung ist die Schließung von Steuerlücken dringend notwendig. Die Besteuerung muss wieder konsequent an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen ausgerichtet werden.

Dagegen wird die sogenannte Schuldenbremse das Verschuldungsproblem Deutsch-

lands nicht lösen. Wenn die Schuldenbremse ihre Aufgabe erfüllt und nicht durch eine Verfassungsänderung außer Kraft gesetzt wird, bevor sie 2020 ihre volle Wirksamkeit erlangt, wird sie ihrem Namen entsprechend nur die Neuverschuldung bremsen. Die bis 2020 angehäuften Schulden lässt sie völlig unberührt. Auch genügt der Bund den Anforderungen der Schuldenbremse schon dann, wenn er noch Kredite bis zu 0,35 Prozent des nominalen BIP aufnimmt (Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, GG). Er dürfte also gegenwärtig noch über neun Milliarden Euro jährlich an Neuschulden machen, wenn die Schuldenbremse schon voll in Kraft wäre.

Auch die in der Verfassung vorgesehenen Sanierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich (Art. 143d Abs. 2 GG) können das Problem nicht lösen. Sie sollen den von einer Haushaltsnotlage bedrohten Empfängerländern nur helfen, bis 2020 die Anforderungen der Schuldenbremse zu erfüllen. Wenn etwa Bremen die ihm im Gegenzug für die Sanierungshilfe auferlegten Konsolidierungsmaßnahmen wie vorgesehen umsetzt und einen Haushalt ohne strukturelles Defizit vorlegt, wird der bremische Schuldenstand bei einem jährlichen Haushaltsvolumen von 4,5 Milliarden Euro auf über 20 Milliarden Euro angestiegen sein und die Zins-Steuerquote des Landes ungefähr 20 Prozent betragen.<sup>1</sup> Bremen wird also – ein niedriges Zinsniveau vorausgesetzt – ein Fünftel seiner Steuerein-

<sup>1</sup> Vgl. Freie Hansestadt Bremen (Hrsg.), Konsolidierungsbericht 2011, Bremen 2012.

nahmen für Zinszahlungen auf seine Kredite aufwenden müssen. Selbst im günstigsten Fall kann also die Sanierungshilfe nicht dazu führen, das Schuldenproblem der von einer Haushaltsnotlage bedrohten Länder zu lösen.

Die Politik muss sich deshalb aus eigenem Antrieb so rasch wie möglich um einen wirklichen Haushaltsausgleich bemühen: Steuereinnahmen und Staatsausgaben müssen zur Deckung gebracht werden. In der Vergangenheit hat man sich demgegenüber mit einem rein formellen Ausgleich des Haushalts begnügt: Waren die staatlichen oder kommunalen Ausgaben höher als die Steuereinnahmen, wurden Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten in den Haushalt eingestellt und so der erforderliche Ausgleich auf dem Papier herbeigeführt. Unangenehme Alternativen – wie Ausgabenverringerungen durch Aufgabenreduzierungen oder Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhungen – konnte man so aus dem Weg gehen. Der Preis war eine ständig steigende Staatsverschuldung. Deshalb besteht dringender Handlungsbedarf.

Reduzierungen der Staatsaufgaben sind möglich, werden aber auf heftigen politischen Widerstand stoßen. Subventionen werden zwar allgemein gern als Sündenfall bezeichnet. Ihre Abschaffung oder wenigstens ihre Reduzierung lässt sich im konkreten Fall jedoch nur schwer durchsetzen. Auch werden alle sozialstaatlichen Leistungen vom Moment ihrer Gewährung an in der Praxis als unantastbarer Besitzstand betrachtet und mit aller Kraft verteidigt. Jede Aufgabenkritik wird nicht nur von den Begünstigten bekämpft, sondern auch von den mit der Durchführung der jeweiligen Aufgabe betrauten Einrichtungen. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten muss die öffentliche Hand den Umfang der von ihr wahrgenommenen Aufgaben verringern, wenn ein wirklicher Haushaltsausgleich erreicht werden soll.

Zwilling der Aufgaben- und damit Ausgabenreduzierung ist die Einnahmen- und damit Steuererhöhung. Das aktuelle deutsche Steuerniveau liegt mit 23 Prozent in etwa auf der Höhe des Steuerniveaus in den USA und der Schweiz. Beide Staaten mussten jedoch keine Wiedervereinigung finanzieren und sind nicht durch die Eurorettung belastet. Das sozialstaatliche Netz ist in den USA wesentlich weniger dicht als in Deutschland. Vor allem wegen dieser Kosten-

faktoren muss das Steuerniveau in Deutschland wieder steigen, nachdem es in der Vergangenheit zulasten einer steigenden Staatsverschuldung zu sehr gesenkt worden ist.

Steuererhöhungen sind jedoch nur dann gerecht, wenn sie die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht überfordern und für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung Sorge getragen wird. Die Steuergerechtigkeit hat in Deutschland in den vergangenen Jahren gelitten. Die Steuerbelastung der wirtschaftlich leistungsfähigeren Steuerzahler ist gesunken, die der finanziell schlechter gestellten ist gestiegen. Entsprechend hat sich der Abstand zwischen Arm und Reich erhöht. Die Defizite des Steuersystems zeigen sich besonders deutlich am Verhältnis der direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen zu den indirekten Steuern wie der Umsatzsteuer. Direkte Steuern sind am Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichtet, belasten also tendenziell leistungsfähigere Steuerzahler stärker als leistungsschwächere (vor allem durch die Steuerprogression im Einkommensteuerrecht). Demgegenüber ist der Steuersatz der indirekten Steuern wie der Umsatzsteuer für alle gleich und damit unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Während das Verhältnis des Aufkommens der direkten Steuern zum Aufkommen der indirekten Steuern vor einiger Zeit in Deutschland noch 60 zu 40 betrug, beläuft es sich mittlerweile nach der Erhöhung der Umsatzsteuer und der Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer umgekehrt auf 40 zu 60. Ein wesentlich größerer Anteil der Steuereinnahmen wird also aus Steuern erzielt, welche die Finanzkraft der Steuerzahler nicht berücksichtigen.

**Umsatzsteuer.** Insbesondere die Umsatzsteuer, die in Deutschland mittlerweile mit über 190 Milliarden Euro ungefähr ein Drittel der jährlichen Steuereinnahmen erbringt, wirkt regressiv: Sie belastet Menschen mit geringem Einkommen stärker als Gutverdienende, weil jene den größten Teil ihrer Einkünfte für den Konsum zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse wie Wohnen, Kleidung und Lebensmittel ausgeben müssen und darauf Umsatzsteuer zahlen. Wer ein höheres Einkommen hat, zahlt dagegen regelmäßig einen relativ kleineren Teil für seinen Konsum und entsprechend weniger Umsatzsteuer. Umgekehrt wird der ermäßigte Umsatzsteuersatz von sieben Prozent nicht etwa nur auf

Grundnahrungsmittel, sondern auch auf Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel, Wachteleier, Süßwasserkrebse, Riesengarnelen und Schildkrötenfleisch sowie Weinbrandbohnen und Champagnertrüffel erhoben. Auch die Lieferung von Rennpferden ist in Deutschland steuerbegünstigt. Ein sachlicher Grund für diese Subventionierung von Luxusartikeln ist nicht ersichtlich.<sup>f</sup> Das Gleiche gilt für die Umsatzsteuerermäßigung für Hotelübernachtungen, die zum 1. Januar 2010 eingeführt wurde. Diese Subvention führt zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe. Gerecht wäre es, auf eine Erhöhung des Anteils des Umsatzsteueraufkommens an den Steuereinnahmen des Staates wegen der regressiven Wirkung der Steuer zu verzichten und auf Luxusgüter den vollen Steuersatz zu erheben.

**Vermögensteuer.** Auch der Verzicht auf die Erhebung der Vermögensteuer ist unter Gesichtspunkten der Steuergerechtigkeit nicht zu rechtfertigen. Die Steuer wurde in Deutschland traditionell erhoben, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu belasten, die sich aus einem großen Vermögen ergibt. Das GG setzt die Erhebung der Vermögensteuer voraus, wenn es in Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 festlegt, dass das Einkommen der Vermögensteuer den Ländern zusteht. Das Bundesverfassungsgericht hat 1995 ausdrücklich festgestellt, dass der Staat den Vermögensbestand besteuern darf. Das Gericht hat zu Recht nur beanstandet, dass das damalige Vermögensteuergesetz als Folge der Einheitsbewertung Grundeigentum zu niedrig besteuerte.<sup>f</sup> Der Gesetzgeber hat jedoch auf eine Neuregelung verzichtet und zieht in der Konsequenz hohe Vermögen ohne überzeugenden Grund nicht zur Finanzierung der Staatsausgaben heran.

**Vermögensabgaben.** Als weiteres Instrument zur Deckung des Finanzbedarfs des Staates sieht das GG einmalige Vermögensabgaben vor. Ihr Ertrag steht gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 dem Bund zu. Eine einmalige Vermögensabgabe setzt einen außerordentlichen Finanzbedarf voraus. Der bestand als Folge der Wiedervereinigung, sodass schon 1990 die Erhebung einer Vermögensabgabe sinnvoll gewesen wäre. Stattdessen hat man eine Schuldenfinanzierung vorgezogen. Sie hat Deutsch-

lands Staatsverschuldung beträchtlich erhöht und belastet den Haushalt noch heute. Es ist abzusehen, dass die Banken- und Finanzkrise erneut einen außerordentlichen Finanzbedarf verursachen wird. Sollte sich die Behauptung, die von Deutschland übernommenen Gewährleistungen und Garantien würden nie fällig werden, als falsch herausstellen, sollte nicht erneut die Flucht in die Verschuldung gewählt, sondern eine ehrliche Steuerfinanzierung der entstehenden Kosten vorgenommen werden. Dazu kann eine einmalige Vermögensabgabe auf große Vermögen einen wichtigen Beitrag leisten. Die Zahlung der Abgabe kann ebenso – wie das auch bei der Lastenausgleichsabgabe nach dem Zweiten Weltkrieg der Fall war – über einen längeren Zeitraum gestreckt werden, um die abgabepflichtigen Inhaber großer Vermögen nicht zu überfordern.<sup>f</sup>

**Erbschaftsteuer.** Milliardenausfälle an Steuereinkommen entstehen im Bereich der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Sie ist so ausgestaltet, dass 95 Prozent aller Nachlässe steuerfrei bleiben. Durch die weitgehende Steuerbefreiung von Betriebsvermögen ergeben sich Gestaltungsmöglichkeiten, die gerade bei großen Nachlässen eine legale Steuervermeidung ermöglichen. So kann Bargeld ohne Schwierigkeiten in eine sogenannte Cash-GmbH überführt und dann steuerfrei vererbt werden. Der Bundesfinanzhof (BFH) hat im September 2012 diese und andere Gestaltungsmöglichkeiten, die eine steuerfreie Vererbung großer Vermögen ermöglichen, als verfassungswidrig qualifiziert und die einschlägigen Regelungen dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt.<sup>f</sup> Durch diese verfassungswidrige Begünstigung reicher Erben entstehen dem Fiskus Milliardenverluste. Gerecht wäre demgegenüber eine Belastung aller Erbfälle mit einem niedrigen Steuersatz mit mäßiger Progression bei größeren Vermögenswerten. So ließe sich der Ertrag der Erbschaftsteuer wesentlich erhöhen und die von der Verfassung geforderte Steuergleichheit durchsetzen.

**Einkommensteuer.** Spürbare Gerechtigkeitsdefizite, die zu beträchtlichen Einnahmeverlusten des Staates führen, weist auch das Ein-

<sup>f</sup> Vgl. Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach §99 BHO, Bonn 2010, S. 14 ff.

<sup>f</sup> Vgl. BVerfGE 93, 121 (122 und 134 f.).

<sup>f</sup> Vgl. Joachim Wieland, Vermögensabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, Rechtsgutachten, Düsseldorf 2012.

<sup>f</sup> Vgl. BFH, Beschluss vom 27. 9. 2012, II R 9/11, ZEV 2012, 599 (607 ff.).

kommensteuerrecht auf. Der Spitzensteuersatz, der in den 1980er Jahren 56 Prozent und in den 1990er Jahren noch 53 Prozent betrug, ist auf 42 Prozent beziehungsweise 45 Prozent bei jährlichen Einkünften über 250730 Euro („Reichensteuer“) abgesenkt worden. Dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit würde bei höheren Einkünften ein Spitzensteuersatz von etwa 50 Prozent besser entsprechen.

Zudem ist das Ehegattensplitting nicht gerechtfertigt, weil dem deutschen Steuerrecht im Grundsatz die Individualbesteuerung zugrunde liegt. Für eine steuerliche Privilegierung einer kinderlosen Ehe ist kein nachvollziehbarer Grund ersichtlich. Ferner ist es inkonsequent, gleichgeschlechtliche Partnerschaften von dem Privileg auszuschließen. Sachgerecht ist demgegenüber eine realitätsgerechte Anrechnung der Kosten, die Kinder verursachen. Hier sollte jedes Kind dem Staat gleich viel wert sein und die höhere Entlastung pro Kind für Bezieher höherer Einkommen beseitigt werden. Da das Existenzminimum Erwachsener als Grundfreibetrag berücksichtigt wird, sollte für das Existenzminimum der Kinder das Gleiche gelten. Betreuungsaufwand, der gegenwärtig die Steuerlast verringert, auch wenn den Eltern keine Ausgaben entstehen, sollte nicht länger zu einer niedrigeren Einkommensbesteuerung führen. Von den Einkünften abgezogen werden dürfen im Einkommensteuerrecht nur tatsächliche Ausgaben. Gegenwärtig zahlt der Staat wirtschaftlich ein Betreuungsgeld, das mit höheren Einkünften auch noch zunimmt.

Stärker bekämpft werden muss auch die Steuerhinterziehung. Nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums ist mindestens mit 60 bis 95 Milliarden Euro un versteuerten deutschen Geldern in der Schweiz zu rechnen. Deutschland sollte insoweit gegenüber der Schweiz auf der gleichen Unterstützung zur Durchsetzung seiner Steueransprüche bestehen, wie sie die USA längst durchgesetzt haben. Auch so könnte das Aufkommen der Einkommensteuer fühlbar gesteigert werden. Außerdem müsste die Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte aus Gerechtigkeitsgründen erhöht werden. Es ist kaum einzusehen, warum bei gleichem Einkommen mehr Steuern bezahlt werden müssen, wenn Einkünfte aus selbstständiger oder abhängiger Arbeit erzielt werden, als wenn Zinsen und Dividenden bezogen werden.

**Unternehmensteuern.** Ein großes Problem bildet auch die Besteuerung von Unternehmen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in jüngerer Zeit die Grundfreiheiten des Unionsrechts häufig so ausgelegt, dass sie den Unternehmen das Recht geben, ihre Steuern in den Mitgliedsländern der Union zu zahlen, in denen das Steuerniveau am niedrigsten ist. Gerechtere wäre jedoch eine Besteuerung, die sich an dem Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung orientiert. Wenn ein Unternehmen die Infrastruktur eines Staates in Anspruch nimmt, um dort zur Erzielung von Gewinnen tätig zu werden, steht diesem Staat auch das Steueraufkommen aus der Wertschöpfung zu. Es ist ein Missverständnis des EuGH, aus den wirtschaftlichen Grundfreiheiten ein Recht auf die Inanspruchnahme eines möglichst niedrigen Steuersatzes abzuleiten. Die EU-Mitgliedstaaten haben vielmehr ihre Steuerbasis bewusst dadurch geschützt, dass sie dem Unionsgesetzgeber die Regelung der direkten Besteuerung von Unternehmensgewinnen nicht übertragen haben. Das muss auch der EuGH respektieren.<sup>16</sup> Besonders deutlich wird diese Fehlentwicklung, wenn international tätige Unternehmen ihren Gewinn aus den Verkäufen in Deutschland in Ländern mit niedrigeren Steuersätzen versteuern – und damit Milliarden Euro Steuern sparen.<sup>17</sup>

Nur wenn der deutsche Steuergesetzgeber die aufgezeigten Gerechtigkeitslücken schließt, wird die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewahrt. Sie ist Voraussetzung dafür, dass Steuergerechtigkeit herrscht und alle Steuerpflichtigen ihren Beitrag zur Rückführung der Staatsverschuldung und zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten. Mehr Steuern zu zahlen, ist wenig erfreulich, aber angesichts der Staatsverschuldung unvermeidbar. Hinzukommen muss zwar die Reduzierung von Ausgaben des Staates. Sie allein wird jedoch nicht ausreichen, um die öffentlichen Haushalte wieder auf eine gesunde Grundlage zu stellen.

<sup>16</sup> Vgl. Joachim Wieland, *Der EuGH als Steuergesetzgeber?*, in: Jutta Kruthoffer-Röwekamp (Hrsg.), *Die Rechtsprechung des EuGH in ihrer Bedeutung für das nationale und internationale Recht der direkten Steuern*, Baden-Baden 2010, S. 157 ff.

<sup>17</sup> Vgl. etwa das Beispiel Amazon: Handelsblatt vom 7.12.2012.



Gregor Kirchhof

# Steuererhöhungen: Maß des Sozialen und des Rechts

Die Finanzkrise ist eine Krise des Rechtsstaats und der Demokratie. Hätten Deutschland und andere europäische Staaten

**Gregor Kirchhof**

Dr. jur., LL. M., geb. 1971;  
Professor für Öffentliches  
Recht, Finanz- und Steuerrecht,  
Juristische Fakultät der Univer-  
sität Augsburg, Universitäts-  
straße 24, 86159 Augsburg.  
sekretariat.kirchhof@  
jura.uni-augsburg.de

in der Zeit vor der Krise nicht in einem kontinuierlichen Rechtsbruch die Staatsschulden auf ein kaum tragbares Maß erhöht, die Krise wäre wahrscheinlich schon gemeistert, der Schaden für die Gemeinwesen, für den sozialen Staat und die Demokratie, wäre jedenfalls deutlich geringer. Das Europarecht setzt der Staatsverschuldung klare Grenzen. Das geplante oder tatsächliche öffentliche Defizit darf nicht drei Prozent, der öffentliche Schuldenstand nicht 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu Marktpreisen überschreiten. Neben anderen europäischen Staaten verletzen auch die sogenannten Musterschüler Deutschland und Frankreich seit rund zehn Jahren – also bereits vor der Finanzkrise – diese Referenzwerte. Seit dem Jahr 2010 wahren nur Estland, Luxemburg und Finnland, also lediglich drei der 17 Eurostaaten dieses Maß. Der Schuldenstand beträgt im Euroraum durchschnittlich gegenwärtig nicht die geforderten 60, sondern über 90 Prozent des BIP.<sup>1</sup>

Deutschland hat aber nicht nur die europäischen, sondern auch die grundgesetzlichen Schuldengrenzen kontinuierlich missachtet. Seit den 1970er Jahren wurde der Kredit entgegen den Vorgaben des Grundgesetzes zu einem selbstverständlichen Finanzierungsmittel der öffentlichen Hand. Historisch hätte die umgekehrte Entwicklung näher gelegen. Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten einzigartige Aufbauarbeiten von vergleichsweise wenigen Menschen geleistet werden. Die Politik versuchte später, Staatsschulden damit zu rechtfertigen, dass eine Sondersituation zum Nutzen späterer Generationen zu

meistern sei. Zu keinem Zeitpunkt der Geschichte der Bundesrepublik war diese Argumentation treffender als unmittelbar nach dem Krieg – Schulden wurden aber kaum aufgenommen.<sup>2</sup>

Den Paradigmenwechsel im Umgang mit den Staatsschulden mag der Rücktritt des Bundesfinanzministers Alex Möller im Frühjahr 1971 verdeutlichen. Möller wollte eine Kreditaufnahme des Bundes von umgerechnet über acht Milliarden Euro nicht verantworten und trat in Sorge um die „finanzpolitische Solidität“ zurück.<sup>3</sup> Aus vergleichbaren Motiven ist seitdem kein Finanzminister zurückgetreten, obwohl die beschriebenen Gefahren größer geworden sind. Vielmehr erlaubt die 2009 in Kraft getretene neue Schuldenbremse des Grundgesetzes (GG) dem Bund nun, Kredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP aufzunehmen. Dies wären gegenwärtig rund neun Milliarden Euro<sup>4</sup> und damit etwas mehr als der Betrag, der den Finanzminister rund 40 Jahre zuvor zum Rücktritt bewegte.

Die Folgen der Rechtsvergessenheit sind dramatisch. Die expliziten Schulden der Bundesrepublik betragen gegenwärtig über 2000 Milliarden Euro, also im Vergleich zum Beginn der 1970er Jahre mehr als das 30-Fache.<sup>5</sup> Hinzu treten die schwer zu bemessenden, aber deutlich höheren impliziten Staatsschulden, die auf zukünftige Leistungen aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und Versorgungsansprüchen der Beamten zurückzuführen sind. Die Gesamtlast wird sich aufgrund der wenig vitalen demografischen Entwicklung in Deutschland beträchtlich erhöhen.

Die Staatsschuldenpolitik war und ist „zukunftsvergessen“. In der Zeit vor der Fi-

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.), Monatsbericht Dezember 2012, Berlin 2012, S. 86 f.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Schulden der öffentlichen Haushalte, Wiesbaden 2012, S. 23 f.

<sup>3</sup> Vgl. Alex Möller, Genosse Generaldirektor, München 1978, S. 486; ders., Tatort Politik, München 1982, S. 366 ff. Vgl. zur Kreditaufnahme: Statistisches Bundesamt (Anm. 2), S. 23 f.

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bruttoinlandsprodukt 2011 für Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 12.

<sup>5</sup> Vgl. BMF (Anm. 1), S. 83; Statistisches Bundesamt (Anm. 2), S. 21, S. 25.

nanzkrise, in den Jahren 1950 bis 2008, haben Bund, Länder und Gemeinden rund 1600 Milliarden Euro an Krediten aufgenommen und etwa 1500 Milliarden Euro für Zinsen ausgegeben.<sup>16</sup> Die Finanzkraft der öffentlichen Hand wurde durch die Kreditaufnahme also kaum erhöht. Die immensen Zins- und Tilgungslasten werden das Gemeinwesen aber lange behindern.

Der kontinuierliche Rechtsbruch hat die Finanzkrise dramatisch verschärft und die parlamentarische Demokratie nachhaltig geschwächt. Dies liegt für Griechenland auf der Hand. Doch auch der Entscheidungsraum des Deutschen Bundestags hat sich deutlich verkleinert, wenn dieser im zweitgrößten Haushaltsposten jährlich rund 30 Milliarden Euro allein für Schuldzinsen ausgibt,<sup>17</sup> wenn die Gewährleistungen für die „Eurorettung“ den Entscheidungsraum weiter verengen, wenn eine Zinserhöhung um ein Prozent die jährliche Zinslast des Bundes um rund zehn Milliarden Euro erhöhen würde<sup>18</sup> und so eine Abhängigkeit der Politik vom Finanzmarkt deutlich wird. Absprachen zwischen Regierungen werden nicht zu Unrecht als notwendige Folge der europäischen Integration, der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere der Krisenbewältigung verstanden. Doch dürfen sich die nationalen Parlamente nicht damit begnügen, die errungenen Kompromisse nur noch nachzuzeichnen. Bundestag und Bundesrat haben dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zugestimmt, ohne dass die Abgeordneten hierüber umfassend und kritisch debattiert hätten. Hätte eine solche Debatte stattgefunden, wäre wahrscheinlich besseres Recht gesetzt, zumindest aber das notwendige Vertrauen in die eingeschlagenen Wege gestärkt worden.

Nach Jahrzehnten der Missachtung des Stabilitätsrechts setzen Deutschland und Europa nun auf das Recht, um die Finanzkrise zu bewältigen. Mit den Reformen in den Jahren 2009 und 2012 wurde für einen Weg

zurück zum Recht Übergangsrecht geschaffen.<sup>19</sup> Dieser Weg ist – hier ist der Begriff treffend – alternativlos.<sup>20</sup> Freiheit und Demokratie sind ohne das Recht nicht möglich. Der Schaden für den Rechtsstaat und der Vertrauensverlust wären kaum tragbar, wenn das neu erlassene deutsche und europäische Staatsschuldenrecht umgehend wieder verletzt würde. Ohne die parlamentarischen und öffentlichen Debatten über die Bewältigung der Finanzkrise wird das für diese Herkulesaufgabe notwendige Vertrauen der Bürger – auch der Finanzmärkte – kaum gewonnen.

## Modell des sozialen Staats

Demokratie und der soziale Rechtsstaat sind Voraussetzungen legitimer öffentlicher Gewalt. Die hohe Staatsverschuldung stellt gegenwärtig insbesondere die Fragen nach der Sicherheit sozialer Leistungen, nach dem Bestand von Geldvermögen, aufgrund der niedrigen Zinsen auch nach dem Erhalt von Versicherungsleistungen, die für viele für das Auskommen nach dem Erwerbsleben maßgeblich sind, und schließlich nach der Gleichheit in der Zeit und nach der Lastenverteilung zwischen den Generationen. Selbstredend sollte sich keine öffentliche Hand sozialstaatliche Hypertrophien leisten. Doch sind die Hilfen für Bedürftige, die hohen Standards in den Krankenversicherungen, allgemains die sozialstaatlichen Leistungen zentrale Errungenschaften unseres Gemeinwesens, die beizubehalten sind. Die Finanzkrise darf nicht dazu führen, den sozialen Staat zu vernachlässigen. Dieser muss vielmehr – wie Rechtsstaat und Demokratie – zu einem Modell, zum Maß für andere Staaten werden.

Gleichwohl verdeutlicht die Finanzkrise, dass Einsparungen bei den Ausgaben des Staates und der Europäischen Union vorzunehmen, die nationalen und europäischen Aufgaben der öffentlichen Hand zu überdenken und angemessen zurückzuschneiden sind. Nur dann wird der Schuldenabbau gelingen und ist der Ruf nach Steuererhöhun-

<sup>16</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.), *Runter vom Schuldenberg*, 2011, S. 10f.: [www.publicgovernance.de/docs/Positionspapier\\_Runter\\_vom\\_Schuldenberg.pdf](http://www.publicgovernance.de/docs/Positionspapier_Runter_vom_Schuldenberg.pdf) (29.1.2013).

<sup>17</sup> Vgl. BMF (Anm. 1), S. 74.

<sup>18</sup> Vgl. Bund der Steuerzahler (Hrsg.), *Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland*, Berlin 2011.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 143d GG; Art. 12 ESM; Art. 3 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

<sup>20</sup> Vgl. Andreas Voßkuhle, Rede zum Präsidentenwechsel beim Bundesverfassungsgericht am 14. Mai 2010 in Karlsruhe.

gen politisch legitim. Etwaige Steuererhöhungen müssen das Maß des Sozialen und des Rechts wahren.

Die Umsatzsteuer ist die größte Steuerquelle des Staates. Eine Umsatzsteuererhöhung könnte die Staatseinnahmen daher erheblich steigern. Die Umsatzsteuer unterscheidet nicht unmittelbar nach der individuellen Leistungsfähigkeit, differenziert kaum nach den Gründen, warum umsatzsteuerpflichtige Leistungen entgegengenommen werden, ob jemand konsumieren muss oder eine leicht verzichtbare Kaufentscheidung trifft. Erhöhungen der Umsatzsteuer, wie auch der weniger ergiebigen Energie- oder Kfz-Steuern, drohen daher, die soziale Perspektive zu vernachlässigen, insbesondere Leistungsschwache übermäßig zu belasten. Die Umsatzsteuer sollte folglich nicht erhöht werden.

Eine maßvolle Erhöhung der Erbschaftsteuer würde aufgrund des geringen Aufkommens die Einnahmen kaum erhöhen. Gegenwärtig werden ernsthafte verfassungsrechtliche Einwände gegen das geltende Erbschaftsteuersystem erhoben. Die Erbschaftsteuer werde – so die Kritik – nicht im Sinne einer Leistungsgerechtigkeit gleichmäßig erhoben.<sup>11</sup> Von einer Erbschaftsteuererhöhung sollte daher jedenfalls gegenwärtig Abstand genommen werden.

Nicht zu Unrecht konzentriert sich die Diskussion über Steuererhöhungen auf die Einkommensteuer. Sie wird – trotz zahlreicher Steuerschlupflöcher und Systembrüche – als die gleichheitsgerechteste Steuer bezeichnet, weil sie am ehesten die subjektive Leistungsfähigkeit, die persönlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen berücksichtigt.<sup>12</sup>

Schließlich wird erwogen, eine einmalige Vermögensabgabe einzuführen, um hierdurch die Lasten der Krise zu finanzieren. Eine solche Abgabe verletzt aber jedenfalls gegenwärtig die Verfassung, droht den rechtsstaatlichen Pfad zur Überwindung der Finanzkrise zu verlassen. Der Bund darf „einmalige Vermögensabgaben“ im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 (1) GG unter drei Vo-

<sup>11</sup> Vgl. BFH vom 27.9.2012 – II R 9/11.

<sup>12</sup> Klaus Tipke et al., Steuerrecht, 20. völlig überarbeitete Auflage, Köln 2010, § 9 Rn. 1.

oraussetzungen erheben.<sup>13</sup> Das Adjektiv *einmalig* und der Begriff der *Abgabe* betonen, dass die Vermögensabgabe in Abgrenzung zur Vermögensteuer nur einmal und nicht laufend erhoben werden darf (*einmalige Erhebung*), um einen besonderen Bedarf des Bundes zu finanzieren (*Zweckbindung im Bundeshaushalt*). Das GG sprach in seiner ursprünglichen Fassung von „einmaligen Zwecken dienenden Vermögensabgaben“.<sup>14</sup> Im Jahr 1955 wurde der Wortlaut in die geltende Fassung geändert,<sup>15</sup> ohne das Regelungskonzept zu ändern. Die Verfassung bestätigt so die Debatten im Parlamentarischen Rat, wonach eine einmalige Abgabe geregelt werden sollte, „die unter Umständen erhoben werden muss“, die „bei Notständen“ abzuführen sei (*einzigartige Situation und Finanzlast*).<sup>16</sup>

Diese Deutung wurde jüngst in Teilen bestätigt – jedoch mit einem maßgeblichen Unterschied: Das GG fordere nur einen außerordentlichen Finanzbedarf des Bundes. Auf die Ursachen dieses Bedarfs, auf ein einzigartiges Ereignis komme es nicht an.<sup>17</sup> Wortlaut, Entstehungsgeschichte, System und Regelungsgrund der Bestimmung stehen dieser Deutung allerdings entgegen. Rein aus den Kosten ist die Einmaligkeit der Vermögensabgabe, ist der „Notstand“, sind die „einmaligen Zwecke“ kaum zu definieren. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass der Bund maßlos Finanzmittel ausgibt, etwa die Garantien für die Eurorettung deutlich erhöht, um einmalige Vermögensabgaben zu rechtfertigen. Die Vermögensabgabe will in einer Not die für ihre Linderung maßgeblichen Mittel bereitstellen, nicht aber jeden besonderen Finanzbedarf des Bundes stillen. Die öffentliche Hand greift durch die einmalige Abgabe auf Vermögen zu, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eine gewisse Höhe erreicht haben. Die Vermögensabgabe muss sich daher in besonderer Weise vor dem

<sup>13</sup> Vgl. Gregor Kirchhof, Vermögensabgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Steuer und Wirtschaft, 88 (2011), S. 191 ff. (m. w. H.).

<sup>14</sup> Art. 106 Abs. 1 GG vom 23. Mai 1949, BGBl. 1.

<sup>15</sup> Vgl. Änderung vom 23. Dezember 1955, BGBl. I, 817.

<sup>16</sup> Der Parlamentarische Rat: 1948–1949, Bd. 12, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, München 1999, S. 423 f.

<sup>17</sup> Vgl. Joachim Wieland, Vermögensabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, Rechtsgutachten, Düsseldorf 2012, S. 21 ff., S. 33 f.

Gleichheitssatz rechtfertigen, weil – anders als bei der Vermögensteuer – Vermögen, die kurz vor oder nach dem Stichtag das abgabepflichtige Maß erreichen, nicht herangezogen werden. Diese Rechtfertigung gelingt aufgrund der einzigartigen Situation, die anders nicht zu meistern ist. Nur in diesen Fällen erlaubt das Grundgesetz, durch die Vermögensabgabe und Vermögensteuer doppelt auf das Vermögen zuzugreifen.

Im Zusammenhang mit dieser Diskussion wird gegenwärtig angenommen, die Finanzkrise verursache eine einmalige Finanzlast, die eine einmalige Vermögensabgabe rechtfertige. Der Gesetzgeber habe die Banken- und Finanzkrise bereits als außergewöhnliche Notsituation im Sinne der neuen grundgesetzlichen Schuldbremse begriffen.<sup>18</sup> Das Bundesverfassungsgericht werde diese Einschätzung in einem möglichen Verfahren gegen eine einmalige Vermögensabgabe kaum beanstanden.<sup>19</sup>

Doch unterscheiden sich die Vorgaben für einmalige Vermögensabgaben von den außergewöhnlichen Notsituationen, welche die neue Schuldbremse regelt. Die Schuldbremse erlaubt in Krisenlagen Kredite aufzunehmen, die aber in angemessener Frist zurückzuführen sind.<sup>20</sup> Demgegenüber geht Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 (1) GG von einem höheren Finanzbedarf aus, der gerade nicht zeitnah durch die allgemeinen Staatseinnahmen gemeistert werden kann. Dieser Bedarf könnte in Orientierung am Bundeshaushalt, am allgemeinen Steueraufkommen bemessen werden, weil er sich – auch nach einer Steuererhöhung – hieraus nicht finanzieren lässt. Es bestehen ernstliche Zweifel, dass die Finanzkrise solche Lasten für Deutschland bewirkt. Jedenfalls müsste der Bundestag die Einzigartigkeit der Finanzkrise und des durch sie verursachten Finanzbedarfs darlegen. Dies ist bislang aus guten Gründen nicht geschehen. Die Folgen der Finanzkrise sind deshalb so dramatisch, weil zahlreiche Staaten das Stabilitätsrecht kontinuierlich über Jahrzehnte hinweg verletzt haben. Hier von einem einmaligen Ereignis zu sprechen, liegt fern. Die Finanzkrise

rechtfertigt jedenfalls gegenwärtig, in einer Zeit der Konsolidierung, keine einmaligen Vermögensabgaben.

Ohnehin würde die Abgabe nur schwer den grundrechtlichen Vorgaben genügen. Vermögen wird regelmäßig aus einem bereits versteuerten Einkommen erworben. Hinzu treten die indirekten Steuern beim Erwerb – die Umsatzsteuer oder die Grunderwerbsteuer – sowie bei Grundstücken die Grundsteuer. In dieser Kumulation der Steuerlasten darf die Vermögensteuer nicht dazu führen, dass das Eigentum schrittweise konfisziert wird. Sie muss folglich – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – die Vermögenssubstanz unberührt lassen und aus den üblicherweise zu erwartenden Vermögenserträgen entrichtet werden können.<sup>21</sup>

Fraglich ist, ob dieser für die Vermögensteuer entwickelte Maßstab auf einmalige Vermögensabgaben übertragen werden kann. Aufgrund ihres einmaligen Zugriffs scheint eine maßvolle Vermögensabgabe kaum Gefahr zu laufen, das Eigentum zu konfiszieren.<sup>22</sup> Jedoch könnte die Vermögensabgabe zur Vermögensteuer treten. Das Vermögen würde dann doppelt und möglicherweise unzumutbar belastet. In einer völkerrechtlichen Perspektive hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass einmalige Vermögensabgaben keinen „konfiskatorischen Effekt“ haben dürfen.<sup>23</sup> Später führte es aus, dass Notlagen – als Beispiele werden das Reichsnotopfergesetz und der Kriegslastenausgleich genannt – auch eine Belastung der Vermögenssubstanz rechtfertigen können.<sup>24</sup> In solchen Fällen dürfen auch einmalige Vermögensabgaben erhoben werden. Doch darf die Abgabe auch dann das Eigentum nicht übermäßig belasten, dieses nicht konfiszieren, sind Ausnahmeregelungen für Härtefälle vorzusehen.

Das Vermögen müsste zudem gleichheitsgerecht bewertet und die Abgabe sodann gleichmäßig erhoben werden (Art. 3 Abs. 1 GG). In der Praxis werden erhebliche Probleme auftreten, wenn Immobilien, Kunst-

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>19</sup> Vgl. J. Wieland (Anm. 17), S. 27f.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 115 Abs. 2 S. 6 bis 8, Art. 109 Abs. 3 S. 2 Alt. 2, S. 3 GG.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 93, 121 (138).

<sup>22</sup> Vgl. G. Kirchhof (Anm. 13), S. 199f.; J. Wieland (Anm. 17), S. 29.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 23, 288 (305).

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 93, 121 (137f.).

werke, Möbel und Fahrzeuge zu bewerten und den Steuerpflichtigen zuzuordnen sind, wenn Altersbezüge und Versicherungen in die Bewertung aufgenommen werden und die Zahl der Abgabepflichtigen sich dann sachwidrig erhöhen könnte. Selbst Studien, die sich für die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe aussprechen, weisen auf die hohen Erhebungskosten, die Schätzrisiken, Bewertungskonflikte, die aufwendigen Informationspflichten und die zahlreichen Rechtsstreitigkeiten, welche die Abgabe mit sich bringen würde.<sup>125</sup> Die Vermögensteuer ist Mitte der 1990er Jahr gescheitert, weil sie nicht gleichheitsgerecht erhoben wurde.<sup>126</sup>

Die Finanzkrise rechtfertigt derzeit nicht, einmalige Vermögensabgaben zu erheben. Ohnehin müsste eine solche Abgabe schwer überwindbare grundrechtliche Hürden meistern. Bundesregierungen unterschiedlicher Zusammensetzung sind in der Vergangenheit mit guten Gründen Vorschlägen, einmalige Vermögensabgaben einzuführen, nicht gefolgt.

## Recht und Gerechtigkeit

Die Höhe von Steuern und Staatsschulden wird nicht selten als Gerechtigkeitsfrage verstanden. Die „soziale“ Gerechtigkeit fordere, Bedürftigen stärker zu helfen, die Staatseinnahmen – sei es durch Steuern oder Kredite – zu erhöhen. Steuergerechtigkeit bedeutet für manche, bestimmte Steuern zu erheben, für andere hingegen, bei steigenden Staatseinnahmen die Steuern zu senken. Die Sozialleistungen zu erhöhen, liegt der Steuergerechtigkeit jedoch fern. Die Generationengerechtigkeit wird schließlich als dringender Appell verstanden, den enormen Schuldensockel abzutragen, damit sich die Gemeinschaft nicht weiter auf Kosten ihrer Kinder finanziert. Dieser Gerechtigkeitsgedanke legt daher nahe, Steuern zu erhöhen und Sozialleistungen zu überprüfen. Die Frage nach der Gerechtigkeit greift in diesen unterschiedlichen Perspektiven, die zuwei-

<sup>125</sup> Vgl. Stefan Bach/Martin Beznoska/Viktor Steiner, *Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe*, Berlin 2010, S. 10ff., S. 67ff.

<sup>126</sup> Vgl. BVerfGE 93, 121 (142ff.).

len Gegenteiliges erwarten, über die Diskussion über das Gemeinwohl hinaus.

Seit der Aufklärung setzt die legitime öffentliche Gewalt nicht mehr auf ein vorgegebenes Gemeinwohl, sondern auf Rechtsstaat und Demokratie, auf Parlament und Regierung, die in den Grenzen des Rechts dem Wohl aller dienen. Zentraler Pfeiler dieser modernen öffentlichen Gewalt, den die Aufklärung errichtete und den das Grundgesetz und das Europarecht ausdrücklich anordnen, ist die Allgemeinheit des Gesetzes.<sup>127</sup>

Die Menschen erwarten weniger eine inhaltlich bestimmte „gerechte Regel“ vom Gesetzgeber – dass die Eurohilfen gesenkt oder Vermögensabgaben erhoben werden. Ein Gesetz wird dann als gerecht empfunden, wenn es dauerhaft für alle gilt und gleichmäßig angewandt wird, wenn es allgemein ist.<sup>128</sup> Dieser Gerechtigkeitsgedanke fordert, das neue deutsche und europäische Staatsschuldenrecht in einem Willen zum Recht zu befolgen, er drängt, Abgaben, gegen die ernstliche verfassungsrechtliche Einwände erhoben werden, nicht einzuführen oder zu erhöhen, bevor diese Einwände ausgeräumt sind, und legt schließlich Gesetzesreformen nahe, durch Systembrüche und Vollzugsschwierigkeiten geprägte Rechtsbereiche etwa des Steuerrechts in sachgerechten vollziehbaren Verallgemeinerungen zu kodifizieren.

Die parlamentarische Demokratie wirkt durch die Parlamentsgesetze. Der Rechtsstaat fordert, das Recht zu wahren. Gerechtigkeit, Rechtsstaat und Demokratie erwarten in der Finanzkrise, allgemeine Gesetze zu erlassen, die begriffen und eingehalten werden.

<sup>127</sup> Vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG; Art. 288 Abs. 2 und 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU; Gregor Kirchhof, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, Tübingen 2009, S. 125ff., S. 174ff., S. 386ff.

<sup>128</sup> Vgl. Rudolph von Jhering, *Geist des römischen Rechts* [1852–1865], 2. Teil, 1. Abteilung, Leipzig 1954<sup>8</sup>, S. 35; Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* [1932], Heidelberg 1999, S. 26; Herbert L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford 1961, S. 20.

Susanne Uhl

# Steuern und Handlungsfähigkeit in Deutschland und Europa

Dieser Beitrag hatte im Laufe seiner Entstehungsgeschichte mindestens drei verschiedene Einleitungen. Sie alle sind meinem

**Susanne Uhl**

Ph. D., geb. 1966; Politik- und Finanzwissenschaftlerin; arbeitet seit 2008 beim Deutschen Gewerkschaftsbund. [susanne.uhl@dgb.de](mailto:susanne.uhl@dgb.de)

Unbehagen angesichts aktueller Schlagzeilen, die Europa betreffen, zum Opfer gefallen. Denn keinesfalls möchte dieser Beitrag Europaskeptikern Vorschub leisten, nach dem Motto

„Man muss die Entscheidungsmacht unseres Landes stärken, selbst wenn dies jene von Europa begrenzt.“<sup>1</sup> Auch möchte ich keine Position bestärken, die Europas „Weg in die Depression“<sup>2</sup> forciert. Wie aber könnte eine Einleitung, die sich mit Steuern befasst, Europaskepsis verstärken? Zum Beispiel so: „Steuern: Kommission verklagt Deutschland beim Europäischen Gerichtshof wegen diskriminierender Steuervorschriften für stille Reserven“ oder auch „Steuern: Kommission verklagt Deutschland wegen diskriminierender Erbschaftsteuerbestimmungen.“<sup>3</sup> Wahrscheinlich würde man denken: „Was macht die da, die Kommission? Steuern gehören zum Kernbestand nationaler staatlicher Souveränität.“ Unter Umständen würden die folgenden Absätze kaum mehr Beachtung finden: In denen ich zu erläutern versuche, dass die EU-Kommission das sehr wohl darf, dass dies angesichts des europäischen Binnenmarktes auch folgerichtig ist, dass es aber durchaus realpolitische Alternativen zur konkreten Form gibt, wie sich Europa steuerpolitisch entwickelt – und dass die Bürgerinnen und Bürger Europas sich darum kümmern und die „Egalstimmung“<sup>4</sup> überwinden sollten.

Warum darf die EU-Kommission ihre Mitgliedstaaten in Steuerfragen verklagen? Die europäische Integration begann bereits in

den 1960er Jahren unter ökonomischen Vorzeichen. Waren und Dienstleistungen, Kapital, Unternehmen und Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten sollten Grenzen möglichst ungehindert passieren dürfen. Damals jedoch galt es zunächst, im Rahmen der regionalen Wirtschaftsintegration die Mobilität der Waren über steuerpolitische Maßnahmen zu unterstützen, denn „der freie Warenverkehr war nun einmal schon viel weiter hergestellt als das freie Niederlassungsrecht und der freie Kapitalverkehr“, so der damalige Leiter der Generaldirektion Steuern.<sup>5</sup> Insofern richtete sich das vorrangige Interesse der europäischen Mitgliedstaaten bezüglich der steuerpolitischen Vereinheitlichung auf den diskriminierungsfreien Warenhandel, das heißt produktbezogene Steuern, die Mehrwertsteuer, die speziellen Verbrauchsteuern und die Kapitalverkehrsteuern, die heute europäisch nahezu angeglichen sind.

Aber auch schon in den 1960er Jahren sollte die grenzüberschreitende Mobilität von Unternehmen und Kapital nicht durch eine doppelte Besteuerung behindert werden. Die europäischen Harmonisierungsmaßnahmen galten insbesondere diesem Ziel. Eine deutliche Dynamisierung dieses Ziels brachte seit Ende der 1990er Jahre die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Beide Entwicklungen trugen dazu bei, dass einzelstaatliche steuerliche Gesetzesmaßnahmen, die darauf gerichtet waren, Steuervermeidungsstrategien der Unternehmen einzudämmen, nahezu unmöglich wurden. Dies war und ist der Nebeneffekt von Niederlassungsfreiheit und freiem Kapitalverkehr. Die Mitgliedstaaten reagierten hierauf aber nicht mit Kooperation. Das heißt: Die Steuern, die nicht bewusst in ihrer Gestalt-

<sup>1</sup> Laut einer Umfrage der „Le Monde“ im Januar 2013 stimmten rund 65 Prozent der befragten Franzosen dieser Aussage zu. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 26. 1. 2013.

<sup>2</sup> Interview mit Martin Schulz in: FAZ vom 19. 1. 2013.

<sup>3</sup> Die Europäische Kommission führt derzeit elf Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, Belgien ist mit 19 Verfahren Spitzenreiter. Vgl. [www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/infringements/infringement\\_cases/bycountry/index\\_de.htm](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/common/infringements/infringement_cases/bycountry/index_de.htm) (25. 1. 2013).

<sup>4</sup> M. Schulz (Anm. 2).

<sup>5</sup> Pieter VerLoren van Themaat, Die Steuerharmonisierung in der EWG, in: Der Betrieb, (1966) 22, S. 834–840.

tungshoheit verlagert wurden, wurden und werden im europäischen Steuerwettbewerb geschliffen – ebenfalls mit Folgen für die nationale Steuersouveränität.<sup>16</sup>

**Mehrwertsteuer.** „In dieser Legislaturperiode wird es keine Initiative in Sachen Mehrwertsteuer geben“, so Regierungssprecher Steffen Seibert auf der Regierungspressekonferenz am 4. Januar 2013.<sup>17</sup> Vorausgegangen war eine Frage, die sich auf den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP bezog, wonach der Katalog der ermäßigten Mehrwertsteuersätze bis zur Bundestagswahl 2013 überarbeitet werden sollte. Nun klingt das so, als könne der Bundestag als Gesetzgeber autonom darüber entscheiden, für welches Produkt und welche Dienstleistung welcher Steuersatz gelten soll. Dies ist aber mitnichten so: Weder wäre es möglich einen Null-Prozent-Steuersatz für Kinderkleidung einzuführen, wie es Angela Merkel noch im Wahlkampf 2005 gefordert hatte, noch könnte der Bundestag einen Luxussteuersatz für teure Autos beschließen, wie Joschka Fischer damals einwarf. Die Mitgliedstaaten können nicht autonom darüber entscheiden, für welche Produktgruppen welcher Steuersatz erhoben wird. Diese sind im europäischen Recht genau definiert. Der Mehrwertsteuer-Normalsatz muss mindestens 15 Prozent betragen. Daneben darf es einen, und nur einen, ermäßigten Satz für genau definierte Gegenstände und Dienstleistungen kultureller oder sozialer Art von mindestens fünf Prozent geben – in Deutschland liegt dieser ermäßigte Mehrwertsteuersatz bei sieben Prozent. Entscheiden kann der Bundestag also nur noch über die Höhe des Normalsatzes oberhalb von 15 Prozent, und welche nach europäischem Recht möglichen ermäßigten Sachverhalte er zum ermäßigten oder vollen Satz besteuern will. Dass die Bundesregierung heute auf eine Reform noch in dieser Legislaturperiode verzichtet, hat auch damit zu tun, dass die EU-Kommission das System derzeit einer Überprüfung unterzieht – und europäisches Recht hat Vorrang.

<sup>16</sup> Vgl. ausführlicher: Susanne Uhl, Die Transformation nationaler Steuersysteme in der Europäischen Union, Frankfurt/M.–New York 2008; Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs, How the European Union Constrains the State, in: *European Journal of Political Research*, 50 (2010) 3, S. 293–314.

<sup>17</sup> [www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/01/2013-01-04-regpk.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/01/2013-01-04-regpk.html) (10.1.2013).

Die Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer begann bereits 1967 mit dem Beschluss, europaweit zum 1. Januar 1970 ein einheitliches System einzuführen. Fünf der damals sechs Mitgliedsländer mussten daraufhin ihre Steuersysteme weitreichend verändern – worüber in den jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten breit debattiert und gestritten wurde. Der Abbau von Zöllen im gemeinsamen Markt sollte nicht durch andere Maßnahmen ersetzt werden, die den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft behindern könnten. Es wurde ein Modell entwickelt, das den steuerlichen Ausgleich an den Grenzen der Mitgliedstaaten ermöglichte. Die Aufhebung der Grenzkontrollen im Rahmen des Binnenmarktprojektes zum 1. Januar 1993 machte schließlich ein neues Modell nötig, denn rund 80 Prozent der Kontrollen an den Grenzen galten zu der Zeit Steuertatbeständen. Nach langen Verhandlungen einigten sich die Staaten darauf, den Grenzausgleich dem Prinzip nach schlicht ins Binnenland zu verlegen. Exporte und Importe werden seither bei den örtlichen Finanzverwaltungen bearbeitet. Überwacht wird dieses Verfahren durch ein innergemeinschaftliches Kontrollverfahren, wonach jedes umsatzsteuerpflichtige Unternehmen eine eigene Identifikationsnummer erhält und die Liste seiner grenzüberschreitenden Transaktionen regelmäßig beim Finanzamt vorlegen muss.

Dieses Verfahren bietet die Grundlage dafür, dass die Nationalstaaten oberhalb des Mindestsatzes eigene Steuersätze festlegen können und es nicht zu einem Wettbewerb unter ihnen kommt. Denn würde ein Produkt mit einem niedrigeren Steuersatz importiert, hätte es durch seinen niedrigeren Preis einen Wettbewerbsvorteil, der in der Folge den Druck erhöhen würde, die Steuersätze im Zielland des Imports ebenfalls zu senken. Nun ist das derzeitige Modell durch seine Möglichkeit des Vorsteuerabzuges durchaus betrugsanfällig. Aber auch diese Frage ist europäisch zu lösen – die Mitgliedstaaten haben hier keine autonomen Kompetenzen mehr.

**Verbrauchssteuern.** Ähnlich vorstrukturiert sind die speziellen Verbrauchssteuern. Unter dem Druck der Vollendung des Binnenmarktes und der immanenten Notwendigkeit, Wettbewerbsverzerrungen für Unternehmen mindestens deutlich zu begrenzen, haben sich die europäischen Mitgliedstaaten

1992 auf eine weitgehende Vereinheitlichung der Verbrauchsteuern verständigt. Die Steuersysteme und -strukturen wurden angeglichen, Mindeststeuersätze – je nach Produktgruppe – beschlossen. So wurden die Regierungsvertreter auf der oben zitierten Pressekonferenz auch nach der Tabaksteuer gefragt – nach Veränderungen, die der Bundestag aber ebenfalls nicht autonom beschließen könnte. Die europäische Regulierung reicht auch hier bis ins Detail. Zum Beispiel dürfen Hülsenzigaretten nicht nach dem niedrigeren Steuersatz besteuert werden, der für Feinschnitttabak für Selbstgedrehte gilt. Eine solche Regelung musste in Deutschland nach einem EuGH-Urteil 2006 zurückgenommen werden – sie war nicht vereinbar mit dem europäischen Recht.

Aber auch andere – kleinere – Verbrauchsteuern sind betroffen, denn Steuern dürfen grundsätzlich weder den europäisch normierten Steuern ähnlich sein, noch in irgendeiner Weise potenziell grenzwirksam werden, was in der Folge des Beschlusses 1992 zu der Abschaffung ganzer Steuerarten in den Mitgliedstaaten führte. Heute muss jede neue Verbrauchsteuer der Kommission zur Prüfung vorgelegt werden: so beispielsweise auch die 2004 in Deutschland als Lenkungssteuer neu eingeführte Steuer auf „Alcopops“.

Kapitalverkehrsteuern. „EU-Finanzminister segnen Anti-Zocker-Steuer ab“, so oder ähnlich war es in den Wirtschaftsteilen nahezu aller Zeitungen vom 23. Januar 2013 zu lesen. Elf Mitgliedstaaten haben sich von den übrigen europäischen Mitgliedstaaten im Wege der „Verstärkten Zusammenarbeit“ dazu autorisieren lassen, die Finanztransaktionssteuer (FTT) einführen zu dürfen. Die Frage stellt sich auch hier: Hätte es Deutschland schnuppe sein können, was die anderen machen, und hätte der Gesetzgeber juristisch autonom eine FTT einführen können? Es wäre mindestens auf das Kleingedruckte angekommen, das von der EU-Kommission geprüft worden wäre.

Denn bereits im Jahr 1969 haben die europäischen Mitgliedstaaten beschlossen, dass die Gesellschaftsteuer die im Rahmen des Europarechts einzige zulässige Steuer auf wesentliche Teile des Kapitalverkehrs sein dürfe. Seit 2008 allerdings ist auch sie ein Auslaufmodell, denn die indirekten Steuern auf die

Ansammlung von Kapital, das heißt die Gesellschaftsteuer (Steuer auf die Einbringungen in Gesellschaften), die Wertpapiersteuer und die Steuer auf Umstrukturierungen, seien die Ursache von Diskriminierungen, Doppelbesteuerungen und Unterschiedlichkeiten, die den freien Kapitalverkehr in der EU behinderten. Dasselbe gelte für andere indirekte Steuern mit denselben Merkmalen wie die Kapitalsteuer. Seit 1985 stand es den Mitgliedstaaten frei, die normierte Gesellschaftsteuer zu erheben (elf tun dies partiell heute noch) – oder sie wahlweise ganz abzuschaffen. Von dieser Möglichkeit hat auch Deutschland bereits im Finanzmarktförderungsgesetz des Jahres 1990 Gebrauch gemacht, zur „Beseitigung des Wettbewerbsnachteils der deutschen Finanzmärkte“.<sup>8</sup>

## Autonomieverluste durch Steuerwettbewerb

Im Bereich der persönlichen Einkommens- und Unternehmenbesteuerung zeigt sich hingegen, dass die rechtlichen Gestaltungsspielräume der europäischen Mitgliedstaaten deutlich weniger beschränkt sind. Verbindliche Regularien wurden seitens des Europäischen Rates und des EuGH in erster Linie zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen für Private und Unternehmen getroffen sowie zur Förderung grenzüberschreitender Unternehmenszusammenschlüsse. Jede der Maßnahmen ist und war dabei in den Mitgliedstaaten teilweise massiv haushaltswirksam und schmälerte die Einnahmen zum Teil deutlich.<sup>9</sup> Die genannten Maßnahmen waren und sind Teil der Öffnung des europäischen Binnenmarktes für den freien Kapitalverkehr von und innerhalb von multinational operierenden Unternehmen – und die Maßnahmen haben in dieser Hinsicht auch zu einigem Erfolg beigetragen. Aber die Liberalisierungen haben auch eine Kehrseite, welche die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Unternehmensbesteuerung deutlich aushöhlt.

Dass die Unternehmen multinational Niederlassungen unterhalten, die auf der organisatorischen Ebene miteinander verwo-

<sup>8</sup> Finanzmarktförderungsgesetz vom 22.2.1990, BGBI I, S. 266.

<sup>9</sup> Vgl. S. Uhl (Anm. 6), S. 110–118.



ben sind, erlaubt es diesen beispielsweise, in Niedrigsteuerländern allein zu dem Zweck Tochtergesellschaften zu gründen, um durch Transaktionen Gewinne dorthin zu verlagern und somit Steuern auf Kosten des Sitzlandes der Muttergesellschaft zu sparen. Umgekehrt können durch konzerninterne Transaktionen Verluste im Sitzland der Muttergesellschaft geltend gemacht werden. So können Unternehmen dank der Regelungen zur Verhinderung einer doppelten Besteuerung das Steuergeschehen zwischen den Staaten ausnutzen.<sup>10</sup> Daneben pocht der EuGH auf die Nichtdiskriminierung und Nichtbeschränkung von Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt, was die wenigen national verbliebenen Möglichkeiten zusätzlich einschränkt, den Steuervermeidungsstrategien etwas entgegenzusetzen.

Die EU-Kommission allerdings tat sich immer schwer damit, die Annäherung der Unternehmensbesteuerung dem EuGH zu überlassen. In mehreren Studien und Mitteilungen um die Jahrtausendwende verwies sie auf erhebliche steuerlich bedingte Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Unternehmen innerhalb der EU. Unterschiedliche Regelungen zur Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage würden zahlreiche Probleme bei der Besteuerung von konzerninternen Vorgängen verursachen; die Befolgungskosten seien für die Unternehmen zu hoch und die Gefahr der Doppelbesteuerung sei nach wie vor existent. Eine der Maßnahmen, mit denen die Situation für die Unternehmen verbessert werden sollte, war eine auf mittelfristige Sicht einzuführende gemeinsame, konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage für grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeiten mit dem Ziel, die Unternehmensteuersysteme der Mitgliedstaaten effizienter, wirksamer, einfacher und transparenter zu machen. Die Transparenz sollte dabei zum „fairen Steuerwettbewerb“ der Mitgliedstaaten untereinander beitragen.

Doch auch bis heute ohne vollständig vereinheitlichte Bemessungsgrundlage haben die Maßnahmen der Angleichung den Steuerwettbewerb angeheizt: So sind Unternehmensteuersätze in einer Vielzahl von Ländern

gesenkt worden. In den 27 Mitgliedstaaten der EU sanken diese von durchschnittlich 35,3 Prozent im Jahr 1996 auf 23,5 Prozent im Jahr 2012 ab.<sup>11</sup> Auch die Einkommensteuersätze sind bis 2009 diesem Trend gefolgt. Sie sanken durchschnittlich von 47,4 Prozent im Jahr 1996 auf 37,2 Prozent im Jahr 2009. Seither sind – in erster Linie aufgrund der Finanzierung der Krisenfolgen – in einigen Ländern kleine Kurskorrekturen zu verzeichnen. Im Durchschnitt stiegen seit 2009 erstmals die Steuersätze wieder leicht an: auf 38,1 Prozent im Jahr 2012.

Dazu muss gesagt werden, dass die Einkommensteuerspitzensteuersätze der Mitgliedstaaten – im Unterschied zu den im direkten Steuerwettbewerb befindlichen Unternehmensteuersätzen – nach wie vor deutlich unterschiedlich sind. Spitzenreiter sind Schweden mit 56,6 Prozent, Dänemark mit 55,4 und Belgien mit 53,7 Prozent. Schlusslicht ist Bulgarien mit 10 Prozent. Dort gilt – wie in einigen anderen Mitgliedstaaten – der Steuersatz als *Flat Tax* für alle Einkommensarten gleichermaßen: von Privaten, Unternehmen und aus Kapitaleinkünften. Auch die Slowakei ging diesen Weg. Es galt ein Einheitssteuersatz von 19 Prozent. Von diesem hat sich das Land gerade verabschiedet.<sup>12</sup> Diese zaghafte Korrekturversuche zeigen zwar nationale Spielräume auf, jedoch werden sich solange keine deutlicheren Veränderungen in Richtung Steuersätze der 1990er Jahre abzeichnen, solange sich die Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Steuersätze strategisch verhalten: Senkt der eine, senkt der andere. Dies alles – also Binnenmarkt und Steuerwettbewerb – führt dazu, dass die Mitgliedstaaten sich der souveränen Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Steuerpolitiken faktisch selbst berauben, ohne dass sie diese Gestaltungsmöglichkeiten auf einer anderen politischen Ebene – der europäischen – wieder gewonnen hätten.

Die Frage ist also: Wollen wir ein Europa, das auf Kooperation, Ausgleich und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt und entsprechend bewusst weitere nationale Steuersouveränität an die Union abgibt, oder wollen wir ein Europa der Wett-

<sup>10</sup> Vgl. Thomas Rixen/Susanne Uhl, Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren!, Berlin 2011.

<sup>11</sup> Vgl. European Commission (ed.), Taxation Trends in the European Union, Luxemburg 2012, S. 17.

<sup>12</sup> Vgl. FAZ (Anm. 1).

bewerbsstaaten, die sich bei der Besteuerung von Einkommen, Kapital, Erbschaften und Vermögen um den letzten Platz balgen?

Interessanterweise kennen gerade wir in Deutschland diese Diskussion aus unseren nationalen Debatten. Gerade haben die Länder Bayern und Hessen eine Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht – sie wollen im Länderfinanzausgleich weniger bezahlen, wollen einen kräftigen Schritt in Richtung Wettbewerbsföderalismus gehen.<sup>13</sup> Denn den Ländern geht es nicht nur um die Kriterien des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne, es geht ihnen auch darum, den Ländern und/oder Kommunen weitere eigene Besteuerungsrechte einzuräumen. Auf Basis einer einheitlichen Bemessungsgrundlage (die es innerhalb Deutschlands gibt) soll den Gliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, eigene Steuersätze zu erheben und den angestrebten Standortwettbewerb über die Satzgestaltung auszutragen.

In der deutschen fiskalpolitischen Debatte ist dabei – im Unterschied zur europäischen – völlig klar, dass es bei der Auseinandersetzung, ob es hier (weiter) einen kooperativen Föderalismus gibt oder Bund und Länder noch deutlich wettbewerbsföderalere Strukturen bekommen sollen, auch um eine zutiefst ideologische Frage geht. Denn die Antwort impliziert jeweils eine spezifische Ausprägung von Staat, von mehr oder weniger Aufgaben, die dieser für Bürgerinnen und Bürger erfüllen soll. Nicht anders ist dies bezogen auf Europa. Und dafür lohnt sich ein etwas genauerer Blick auf die verschiedenen fiskalföderalen Ausprägungen.<sup>14</sup>

Dem vorwiegend aus der Feder von Ökonomen stammenden Konzept des Wettbewerbsföderalismus geht es in erster Linie um die regionale Autonomie der dezentralen Gliedstaaten beziehungsweise Gebietskörperschaften, eine klare Aufteilung der Aufgaben und Finanzen zwischen diesen Ebenen und einem Steuerwettbewerb um die mobilen Bemessungsgrundlagen – also Einkommen, Kapital und Unternehmensgewinne. Steuerwettbewerb ist hier entsprechend

keine unerwünschte Erscheinung, sondern konstitutives Element föderaler Staatlichkeit. Demgegenüber setzt ein kooperativer Föderalismus auf die Zusammenarbeit der Ebenen und auf Ausgleichsmaßnahmen unter ihnen. Ziel ist eine größtmögliche Rechtseinheit und soziale Umverteilung: unter den Gliedstaaten und unter den Bürgerinnen und Bürgern.

## Handlungsfähigkeit der Ebenen

Was aber bedeutet das im Hinblick auf die Nationalstaaten und auf Europa? Welche Alternativen zur steuerpolitischen Verfasstheit der Ebenen – Länder, Bund, Europa – gibt es? Was bedeuten die Entwicklungsziele für die nationalen Wohlfahrtsstaaten? Im Hinblick auf die tatsächliche Gestaltung des kooperativen Föderalismus und eines nationalen Wohlfahrtsstaates hat der Nationalstaat Deutschland heute mit einigen Problemen zu kämpfen. Die größtmögliche Rechtseinheit ist auf nationaler Ebene nicht mehr organisierbar – zu viele der Gestaltungsmöglichkeiten werden auf europäischer Ebene reguliert. Ein Selbsterfindungsrecht von Steuern gibt es kaum noch, jedwede neue Steuer muss der europäischen Ebene zur „Genehmigung“ vorgelegt werden. Auch haben Mitgliedstaaten kaum noch Möglichkeiten ihre indirekten Steuersysteme nach sozialeren Kriterien umzubauen. „Null-Prozent-Steuersätze“ oder Luxussteuersätze sind als nationale Entscheidungen nicht mehr zu treffen. Dazu müsste europäisches Sekundärrecht geändert werden.

Im Hinblick auf die direkten Steuern auf die verschiedenen Einkommensarten sind mehrere Anmerkungen notwendig. Die deutsche Bundesregierung vertritt auf europäischer Ebene bewusst den Wettbewerbsgedanken. Das unbewusst-bewusste Laissez-faire wie im Falle der Vorgängerregierungen hatte allerdings dieselbe Wirkung. Denn so wurden zwar der freie Kapitalverkehr und die Niederlassungsfreiheit immer weiter durchgesetzt. Die Konsequenzen, dass mobile Bemessungsgrundlagen unterschiedlich hohe Steuersätze nutzen (oder nur damit drohen) und damit einen Steuerwettbewerb auslösen, wurden aber kaum diskutiert. Dieser Steuerwettbewerb hatte wiederum Auswirkungen auf die nationalen Budgets – der Höhe nach,

<sup>13</sup> Vgl. Pressemitteilung der Landesregierungen Bayern und Hessen vom 5. 2. 2013: [www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.10417009/index.htm](http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.10417009/index.htm) (6. 2. 2013).

<sup>14</sup> Vgl. S. Uhl (Anm. 6), S. 171–201.

aber auch im Hinblick auf die Zusammensetzung unter Gerechtigkeitsaspekten und auf die umverteilende Wirkung.

Auf der einen Seite sind Staaten darauf angewiesen, Steuereinnahmen zu erzielen, um soziale Rechte garantieren zu können wie etwa Transfereinkommen, soziale Dienste, die Sicherung von Gesundheit und Bildung oder auch um Interventionen aufgrund langsameren ökonomischen Wachstums und Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Auf der anderen Seite stagnierten die Einnahmen aber bestenfalls oder sanken aufgrund von Steuerrechtsänderungen mit Blick auf den europäischen Steuerwettbewerb. In jedem Fall aber passen die Einnahmen seit einiger Zeit nicht (mehr) zu den Ausgaben.

Daneben hat auch eine Verschiebung stattgefunden – von direkten zu indirekten Steuern. Viele Mitgliedstaaten nutzten ihre Erhöhungsmöglichkeiten im Rahmen der Bandbreiten bei der Mehrwertsteuer und den speziellen Verbrauchsteuern, um die Senkung der Einkommensteuerspitzenätze und der Körperschaftsteuern auszugleichen oder zur Finanzierung der Folgen der Finanzkrise. Diese Veränderungen haben die Einkommensunterschiede in den jeweiligen Mitgliedstaaten nicht geschmälert, sondern deutlich vergrößert. Denn Mehrwert- und Verbrauchsteuern sind von allen Menschen in gleicher Höhe und unabhängig von der Höhe der individuellen Einkommen zu bezahlen. Und mit jeder Erhöhung der Steuersätze steigt auch die Belastung der Armen gegenüber den Reichen überproportional an.

Darüber hinaus wird die soziale Funktion der Besteuerung durch den Trend angegriffen, unterschiedliche Einkommensarten mit unterschiedlichen Steuersätzen zu belegen, wie es der dualen Einkommensteuer eigen ist: Immobiler Lohnneinkommen werden erheblich höher besteuert als mobiles Kapital und Unternehmen. In Deutschland werden Kapitalerträge seit 2009 nur noch mit 25 Prozent und nicht mehr mit dem persönlichen Einkommensteuersatz belegt. Auch dies verschärft die Einkommensdifferenzen je höher die Steuern auf Arbeit und je niedriger die Steuern auf Kapital und Unternehmensgewinne werden. Ganz zu schweigen davon, dass der Steuerwettbewerb zu Steuersatzsenkungen und damit zu einem Abflachen der

Steuerprogression und damit der umverteilenden Wirkung des Steuersystems geführt hat.

Ist dies alles alternativlos? Keineswegs. Mitgliedstaaten können sich faktische Gestaltungsmöglichkeiten zurückholen – wenn sie Steuersouveränität an Europa abgeben und sie dort auch in einer kooperativen Weise nutzen. Dass sie heute gar keine gemeinsame autonomieschonende Lösung auf europäischer Ebene mehr suchen, hat mit einem Wandel zu tun: Steuerwettbewerb gilt heute als etwas Gutes und wird von den meisten politisch Verantwortlichen nicht infrage gestellt – mit den beschriebenen Auswirkungen in den Nationalstaaten.

Doch eine Rückkehr zum steuerpolitisch souveränen Nationalstaat kann es nicht geben – weil es im politischen Raum keinen Vernunftbegabten gibt, die oder der es angesichts der wirtschaftlichen Verflechtungen für machbar oder wünschbar hält, den gemeinsamen europäischen Markt aufzugeben. Und ein Binnenmarkt bedeutet eben auch freie Mobilität von Waren und Dienstleistungen, von Kapital und Arbeit. Dies wiederum bedeutet, dass es verbindliche Verabredungen darüber geben muss, wie Waren und Dienstleistungen, Kapital und Unternehmen besteuert werden sollen, sonst gäbe es neue (Steuer-)Grenzen. Aber es bedeutet nicht, dass es Steuerwettbewerb geben muss – mit negativen Auswirkungen für die nationalen Budgets und mit Restriktionen, welche die Korrektur der Wohlstandsverteilung immer unmöglicher macht und sich so um jedwede Legitimität bringt – in Deutschland und in Europa.

# Finanzpolitik und Wirtschaft. Zwei Perspektiven

*Welchen Zusammenhang gibt es zwischen Fiskalpolitik und wirtschaftlicher Lage? Ralph Brügelmann fordert, für wirtschaftliches Wachstum die Staatsverschuldung zu begrenzen sowie die Steuer- und Abgabenbelastung niedrig zu halten. Claus Schäfer dagegen plädiert dafür, die Sparpolitik aufzugeben und zu versuchen, über öffentliche Mehrausgaben das Wachstum, die Beschäftigung, die soziale Lage und damit auch die fiskalische Situation zu verbessern (Anm. d. Red.).*

Ralph Brügelmann

## Finanzpolitik und langfristiges Wachstum

In der wirtschaftspolitischen Diskussion werden die Begriffe Konjunktur und Wachstum häufig synonym gebraucht. Das scheint auf

**Ralph Brügelmann**

Dipl.-Vw., geb. 1966; Senior Economist im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), Arbeitsschwerpunkte sind Finanz- und Steuerpolitik, Georgenstraße 22, 10117 Berlin. [bruegelmann@iwkoeln.de](mailto:bruegelmann@iwkoeln.de)

den ersten Blick auch plausibel: Wenn die Konjunktur anspringt, steigt auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Tatsächlich sind Konjunktur und Wachstum nicht identisch, insbesondere wenn langfristiges Wachstum gemeint ist. Die konjunkturelle Lage beschreibt den aktuellen Auslastungsgrad des Produktionspotenzials, das heißt der Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft.

Das Produktionspotenzial ist – zumindest kurzfristig – gegeben. Denn es wird durch das Arbeitsangebot der Erwerbsbevölkerung, dem Stand der Technik und dem Kapitalstock der Unternehmen (Realkapital wie etwa Maschinen) bestimmt. Diese Größen verändern sich nur langfristig. Folglich ist auch das Produktionspotenzial kurzfristig konstant. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bestimmt dann den Auslastungsgrad. Abhängig davon kann sich die Wirtschaft in einem Aufschwung, einem Boom, einem Abschwung oder einer Rezession

finden. Dies ist die kurzfristige, keynesianisch geprägte Perspektive.

Entscheidend bei der Betrachtung der Konjunktur ist, dass sich hierbei das Produktionspotenzial nicht verändert, sondern nur seine Auslastung. Die verschiedenen Stadien des Konjunkturzyklus sind durch kurzfristige Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage bedingt. Folglich können staatliche Konjunkturprogramme auch nur solche vorübergehenden Ungleichgewichte bekämpfen, vor allem einen kurzfristigen Einbruch der Nachfrage. Entsprechend zeigen empirische Untersuchungen, dass die Wirkung von Konjunkturprogrammen umso größer wird, je schwerwiegender eine Rezession ist. Umgekehrt nimmt die belebende Wirkung ab, je milder die Rezession ausfällt, denn dann werden in zunehmendem Maße private Aktivitäten verdrängt. Außerdem nimmt die Wirkung eines Konjunkturprogramms ab, je länger es zurückliegt.<sup>1</sup> Dies bedeutet, dass der Staat vor allem gravierende Rezessionen bekämpfen kann, indem er bei einer vorübergehenden Unterauslastung des Produktionspotenzials zusätzliche Nachfrage schafft. Allerdings können staatliche Konjunkturprogramme nur schwerlich das Niveau der langfristigen Wachstumsrate heben. Damit dies der Fall ist, ist ein hoher Auslastungsgrad der gegebenen Kapazitäten durch zusätzliche Nachfrage allein nicht ausreichend.

<sup>1</sup> Vgl. Alan J. Auerbach/Yuriy Gorodnichenko, Measuring the Output Response to Fiscal Policy, in: American Economic Journal: Economic Policy, 4 (2012) 2, S. 1–27; Nicoletta Batini et al., Successful Austerity in the United States, Europe and Japan, IMF Working Paper 12/190/2012.

Für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum muss vor allem das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial wachsen. Dies geschieht grundsätzlich analog zum Wachstum eines Unternehmens: durch mehr Einsatz von Arbeit (wie Neueinstellungen) und/oder Kapital (wie mehr Maschinen) und/oder eine höhere totale Faktorproduktivität (wie bessere Produktionsprozesse, technischer Fortschritt, Bildung). Damit wird das Wachstum des Produktionspotenzials vom Angebot an Produktionsfaktoren und Produktivitätssteigerungen bestimmt. Dies erfordert die Bildung von Ersparnissen, um Investitionen tätigen zu können – in Sach- und in Humankapital, aber auch in Forschung und Entwicklung. So lautet die langfristige, neoklassisch geprägte Perspektive.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Konjunktur von der Nachfrage nach Gütern, das Potenzialwachstum und damit auch das langfristige Wirtschaftswachstum aber vom Angebot an Produktionsfaktoren bestimmt wird. Ob und, wenn ja, über welche Interaktionsmechanismen die Konjunktur dann das langfristige Potenzialwachstum beeinflussen kann, ist wissenschaftlich noch nicht endgültig geklärt. Nach der Mehrzahl der bekannten ökonomischen Theorien lautet die Antwort: gar nicht.<sup>¶</sup> Dies mag angesichts der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise überraschen. Aber trotz ihrer Schwere sowie aller Unzulänglichkeiten der bestehenden theoretischen Ansätze für die Erklärung ihrer Entstehung und die Abschätzung ihrer Auswirkungen sind in den entwickelten Volkswirtschaften gravierende Krisen wie die jüngste deutlich seltener als konjunkturell weitgehend „normale“ Situationen, in denen das BIP- und das Potenzialwachstum relativ nahe beieinanderliegen. Auch Wachstumsraten des BIP zwischen 0,5 und 1 Prozent müssen – obwohl sie unbefriedigend sind – vorübergehend akzeptiert werden und rechtfertigen weder die Bezeichnung Krise noch diskretionäre staatliche Interventionen.<sup>¶</sup>

¶ Vgl. Carsten Colombier, Konjunktur und Wachstum, EFV Working Paper 16/2011.

¶ In einem solchen Fall reichen die automatischen Stabilisatoren zur Bekämpfung eines Abschwungs völlig aus. Darunter versteht man die im Abschwung überproportional stark sinkenden Steuereinnahmen, die steigenden Sozialtransfers und die konstanten Aktivitäten des staatlichen Sektors. In Deutschland sind die automatischen Stabilisatoren im internationalen Vergleich überproportional stark ausgeprägt.

In einem gewissen Rahmen sind Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage auch schon allein aufgrund des Strukturwandels unvermeidbar. Es scheint jedenfalls nicht angemessen, permanent von gravierenden Ungleichgewichten auszugehen, die stete staatliche Interventionen erfordern. Diese Bedingung müsste aber erfüllt sein, damit staatliche Eingriffe positive Effekte auf das Potenzialwachstum haben können. Denn dann bestünde die Chance, mögliche negative Auswirkungen übermäßiger Konjunkturschwankungen zu begrenzen. Es ginge also nicht darum, zusätzliches Potenzialwachstum zu generieren, sondern sein Abflachen zu vermeiden. Allerdings werden konjunkturelle Ungleichgewichte mitunter auch erst durch staatliche Maßnahmen verursacht, wie etwa im Rahmen politischer Konjunkturzyklen.<sup>¶</sup> Dazu passend kamen empirische Untersuchungen über staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen zu dem Schluss, dass Konjunkturprogramme oft interessengruppenorientiert waren und nicht zur Verstärkung der Konjunktur beitragen.<sup>¶</sup>

Die möglichen Interaktionsmechanismen zwischen Konjunktur und Wachstum sind hochgradig komplex. Für die Frage, ob weiteres Wachstum möglich ist, gilt dies nicht minder. Hier ist aber nicht der Raum für ihre Beantwortung. Allerdings prophezeien selbst Skeptiker keinen unmittelbaren Stopp. Deshalb wird von hinreichenden Wachstumsspielräumen ausgegangen, die genutzt werden sollten. Denn ein langfristiges Wirtschaftswachstum hat ungeachtet aller Kritik viele positive Effekte. Der wichtigste ist, dass

Sie haben weltweit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise wesentlich stärker zur Stabilisierung der Konjunktur beigetragen, als speziell aufgelegte Konjunkturprogramme. Vgl. Servas Deroose/Martin Larch/Andrea Schaechter, Constricted, Lame and Procyclical? Fiscal Policy in the Euro Area Revisited, *European Economy*, Economic Papers 353/2008; International Monetary Fund (IMF) (ed.), *Financial Stress, Downturns, and Recoveries*, Washington, DC 2008, S. 159–196.

¶ Vgl. Kenneth Rogoff/Anne Sibert, Elections and Macroeconomic Policy Cycles, NBER Working Paper 1838/1986; Alberto Alesina/Roberto Perotti, The Political Economy of Budget Deficits, in: IMF Staff Paper, 42 (1995) 1; Thorsten Persson/Guido Tabellini, Political Economy and Macroeconomic Policy, in: John B. Taylor et al. (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Amsterdam u. a. 1999, S. 1397–1482.

¶ Vgl. Harald Badinger, Cyclical Fiscal Policy, Output Volatility, and Economic Growth, CESifo Working Paper 2268/2008.

das BIP die Grundlage der inländischen Einkommen bildet. Weitere positive Effekte sind eine entspannende Wirkung auf den Arbeitsmarkt, höhere Steuereinnahmen und die erleichterte Bedienung staatlicher Schulden.

## Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung

Eine wichtige Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist eine maßvolle staatliche Verschuldung.<sup>¶</sup> Studien zeigen, dass nach dem Zweiten Weltkrieg das Wirtschaftswachstum in den entwickelten Volkswirtschaften (vor allem OECD-Staaten) signifikant zurückging, wenn die staatliche Verschuldung 90 Prozent des BIP überschritt. Nahezu identische Erkenntnisse liegen isoliert für die Euroländer vor, denn auch für sie gilt eine Schwelle für die Staatsverschuldung von rund 90 Prozent des BIP, ab der das Wirtschaftswachstum spürbar abnimmt und die Risiken für langfristiges Wachstum zunehmen.<sup>¶</sup> Die genaue Ursache für die Existenz dieser Wachstumsschwelle lässt sich aus den rein empirischen Beobachtungen nicht ableiten. Es gibt aber Hinweise darauf, dass ein zunehmender Kapitalbedarf durch höhere Staatsschulden grundsätzlich zu steigenden Zinsen führt – auch bei globalisierten Finanzmärkten.<sup>¶</sup> In der Folge gehen die Investitionen der Unternehmen zurück und das Potenzialwachstum nimmt ab. Deutschland steht mit einem Schuldenstand von 78 Prozent des BIP (so der Stand Ende 2011) noch unter dieser Schwelle, hat aber nicht mehr viel Spielraum.

¶ Vgl. Carmen M. Reinhart/Kenneth S. Rogoff, *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper 15639/2010; Manmohan S. Kumar/Jaejoon Woo, *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper WP/10/174/2010.

¶ Vgl. Cristina Checherita/Philipp C. Rother, *The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth*, ECB Working Paper 1237/2010; Charles Freedman et al., *The Case for Global Fiscal Stimulus*, in: IMF Staff Position Note SPN/09/03/2009.

¶ Vgl. C. Emre Alper/Lorenzo Forni, *Public Debt in Advanced Economies and its Spillover Effects on Long-Term Yields*, IMF Working Paper 11/210/2011; Emanuele Baldacci/Sanjeev Gupta/Carlos Mulas-Granados, *How Effective is Fiscal Policy Response in Systemic Banking Crises?*, IMF Working Paper 9/160/2009; Silvia Ardagna/Francesco Caselli/Timothy Lane, *Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries*, CEP Discussion Paper 670/2005.

Damit sich die langfristige Wachstumsperspektive nicht eintrübt, ist daher ungeachtet aller Sorgen um die Konjunktur eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zumindest mittelfristig unvermeidbar, auch in Deutschland.<sup>¶</sup>

Die Begrenzung der Staatsverschuldung kann als Defensivstrategie, die ein im Vergleich zu anderen Ländern deutlich unterdurchschnittliches Wachstum verhindern soll, interpretiert werden. Eine auf langfristiges Wirtschaftswachstum ausgerichtete Politik sollte aber zusätzlich wachstumsfördernde Rahmenbedingungen setzen. Wie oben erläutert, basiert langfristiges Wirtschaftswachstum auf einem Wachstum des Produktionspotenzials, dessen Grundlagen wiederum ein höheres Angebot an den Produktionsfaktoren Arbeit und (Real-)Kapital sowie Produktivitätssteigerungen sind. Und gerade die totale Faktorproduktivität hat in Deutschland mit Abstand am stärksten zum langfristigen Wirtschaftswachstum beigetragen, gefolgt von einem höheren Kapitaleinsatz. Gleichzeitig ist das Arbeitsvolumen insgesamt leicht zurückgegangen, was das Wirtschaftswachstum gebremst hat.<sup>¶</sup>

Aus diesen Erkenntnissen über die Grundlagen des Wachstums lassen sich Leitlinien für eine wachstumsorientierte Politik ableiten. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2002/2003 empirisch untersucht, welche politischen Einflussfaktoren relevant sind.<sup>¶</sup> Die Ergebnisse der Studie bestätigen, dass insbe-

¶ Gegenwärtig herrscht oftmals ein Zielkonflikt. Denn in vielen Ländern ist die Konjunktur noch sehr labil, und mit Konsolidierungsmaßnahmen ist grundsätzlich ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verbunden. Folglich stehen den langfristig positiven Effekten der Konsolidierung kurzfristige Risiken gegenüber. Vgl. N. Batini et al. (Anm. 1). Aber selbst wenn solche negativen konjunkturellen Einflüsse vorliegen, führt ein Konsolidierungsprogramm mittelfristig zu einer geringeren und nicht wie oft befürchtet zu einer höheren Staatsverschuldung. Vgl. European Commission (ed.), *Report on Public Finances in EMU 2012*, European Economy 4/2012, S. 113–162.

¶<sup>10</sup> Vgl. Michael Grömling, *Wachstumstheorie und Wachstumsempirie*, in: IW (Hrsg.), *Wirtschaftswachstum?!*, Köln 2012, S. 73–91.

¶<sup>11</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Wiesbaden 2002, Ziffer 594 ff.

sondere betriebliche Investitionen, aber auch Investitionen in Bildung das Wachstum fördern. Weiterhin stützen sie die typischen Positionen einer investitionsfreundlichen Finanz- und Steuerpolitik. Insbesondere hohe Unternehmensteuern sind wachstumsfeindlich, da sie sich negativ auf die betrieblichen Investitionen auswirken. Weiterhin haben staatliche Investitionsausgaben einen positiven Einfluss auf das Wachstum, staatliche Konsumausgaben hingegen einen negativen. Deshalb forderte der Rat ungeachtet der damaligen Steuerreformen, die Einkommen- und Unternehmensteuern weiter zu senken, die Staatsaufgaben und -ausgaben zu reduzieren, die Struktur öffentlicher Ausgaben in Richtung Investitionstätigkeit umzuschichten und die damals noch wesentlich geringere Staatsverschuldung abzubauen.<sup>12</sup>

Die Empfehlungen für eine wachstumsfreundliche Finanz- und Steuerpolitik haben sich durch die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 nicht geändert. Sie können es gar nicht, denn die Grundlagen für das Wachstum des Produktionspotenzials haben sich ebenfalls nicht geändert. Deshalb ähneln die aktuellen Leitlinien für eine wachstumsorientierte Finanz- und Steuerpolitik grundsätzlich denen des Sachverständigenrates damals: Die Steuern für die Erträge der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sollten gesenkt oder bei starkem Konsolidierungsdruck zumindest nicht erhöht werden. Das Ziel ist weiterhin, durch einen geringen Abgabenkeil die Arbeitskosten zu reduzieren, eine hohe Erwerbsbeteiligung zu erzielen und betriebliche Investitionen zu stimulieren. Sofern bei Reformen Aufkommensneutralität gefordert ist, sollten dann andere Steuern, etwa auf Konsum, erhöht werden.<sup>13</sup> Die Empfehlungen bleiben grundsätzlich auch dann bestehen, wenn berücksichtigt wird, dass mit solchen Reformen eine höhere Ungleichheit in der Einkommensverteilung verbunden sein kann und sich die Ungleichheit in den vergangenen Jahren in vielen Ländern erhöht hat.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Vgl. ebd., Ziffer 373 ff.

<sup>13</sup> In Übereinstimmung mit diesen Empfehlungen haben in der EU 2011 und 2012 mehr Länder die Körperschaftsteuer gesenkt (fünf Länder) als erhöht (zwei Länder), gleichzeitig haben 14 Länder die Mehrwertsteuer erhöht. Vgl. European Commission (ed.), Taxation Papers, Luxemburg 2012, S. 24.

<sup>14</sup> Vgl. OECD (ed.), Going for Growth, Paris 2012.

Nach dieser Skizze bleibt die Frage: Wo steht Deutschland? In der vergangenen Dekade war die Steuer- und Finanzpolitik vor allem durch die Reformen der rot-grünen Regierungskoalition (1998 bis 2005) eindeutig wachstumsorientiert. Zugleich nahmen die Stimmen zu, die eine Abkehr von diesem Kurs fordern, vor allem aus Verteilungsgründen. Speziell in Deutschland war der Trend zu höherer Ungleichheit aber allen Sorgen zum Trotz nicht besonders ausgeprägt. Zwar hat sich zwischen 1998 und 2005 die Ungleichheit der Einkommen erhöht. Danach hat sich diese Entwicklung aber nicht fortgesetzt. Zudem ist die deutsche Mittelschicht im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark besetzt.<sup>15</sup> Daher besteht kein Handlungsbedarf, bei der Steuerpolitik zugunsten einer stärkeren Umverteilung eine Abkehr von der Wachstumsorientierung vorzunehmen. Denn die dafür üblicherweise eingesetzten steuerpolitischen Instrumente – höhere Einkommen- und Unternehmensteuern sowie eine Vermögensteuer – haben negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Investitionstätigkeit. Mittel- bis langfristig würde sich dies wachstumsdämpfend auswirken.

Auch zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte sind keine Steuererhöhungen erforderlich. Bei den Steuereinnahmen wurde 2012 ein Rekord von voraussichtlich mehr als 600 Milliarden Euro erzielt. Gemäß den Prognosen der Steuerschätzer werden sie bis 2017 auf über 700 Milliarden Euro steigen. Vor allem wird auch die Steuerquote (Anteil der Steuereinnahmen am BIP) spürbar zunehmen.<sup>16</sup> Das bedeutet, dass der Anteil, den der Staat von der Wirtschaftsleistung erhält, voraussichtlich auch ohne Steuererhöhungen steigen wird. Es gibt folglich keine Gründe für eine Abkehr von der grundsätzlich auf langfristiges Wachstum ausgerichteten Steuer- und Finanzpolitik des vergangenen Jahrzehnts.

<sup>15</sup> Vgl. Gert G. Wagner, Die Inflation der Mittelschicht, in: Süddeutsche Zeitung vom 19.12.2012; Pressemitteilung des IW Köln vom 27.8.2012; Markus M. Grabka et al., Höhepunkt der Einkommensungleichheit überschritten?, in: DIW Wochenbericht 43/2012, S. 3–16.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Ergebnis der Steuerschätzung November 2012, Berlin 2012.

## Vermögensteuer

Langsam wird es ernst: Nach Ablauf der Übergangsfrist bis ins Jahr 2020 dürfen die Bundesländer laut Schuldenbremse grundsätzlich keine neuen Schulden mehr machen. Kurzfristige, konjunkturell bedingte Defizite sind zwar weiterhin erlaubt, müssen aber in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs wieder abgebaut werden. Mit dieser Perspektive scheint den Bundesländern die einst abgeschaffte Vermögensteuer der einfachste Weg, zusätzliche Steuereinnahmen zu erschließen – die Länder erhoffen sich mehr als 10 Milliarden Euro an Einnahmen. Die Begründung für die Wiedereinführung lautet immer wieder gleich: In Deutschland wird Vermögen niedrig besteuert. Das Aufkommen beträgt rund 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, was weniger als die Hälfte des OECD-Durchschnitts ist.

Zwar stimmen diese Zahlen, aber die Interpretation ist falsch. Denn im Ausland gibt es nur in ganz wenigen Staaten eine allgemeine Vermögensteuer. In Europa wird diese Steuer nur in Spanien, Frankreich, Norwegen und der Schweiz erhoben. Stattdessen ist in anderen Ländern die Grundsteuer oftmals viel höher als in Deutschland – schließlich werden hierzulande kommunale Leistungen für Müllentsorgung oder Abwasser über Gebühren bezahlt, im Ausland über die Grundsteuer. Mit einer klassischen Vermögensteuer hat das allerdings nichts zu tun, wird in der Diskussion aber leider immer wieder ins Feld geführt.

Auch die Hoffnung, dass eine Vermögensteuer mehr Umverteilung bringt, dürfte enttäuscht werden. Das gesamte Steueraufkommen beträgt aktuell rund 600 Milliarden Euro jährlich und würde durch die geplante Vermögensteuer um rund zwei Prozent steigen – zu wenig, um mit den Mehreinnahmen in breiten Bevölkerungskreisen Vermögen aufzubauen. Außerdem wollen die Bundesländer das Geld für ihre eigenen Haushalte und würden es nicht an die Bürger weiterleiten. Hinzu kommt noch ein hoher Verwaltungsaufwand für die Steuer, denn das Vermögen muss immer wieder neu zu Marktpreisen bewertet werden.

Statt die Wiedereinführung einer aus gutem Grund zu Grabe getragenen Steuer zu fordern, sollten die Bundesländer deshalb eine solide Haushalts- und Wirtschaftspolitik betreiben. Auf dieser Basis können die Prognosen der Steuerschätzung erreicht werden – nach ihr soll bis 2016 das jährliche Steueraufkommen um mehr als 90 Milliarden Euro steigen. Eine wachstumsfreundliche Politik kann also viel höhere Steuermehreinnahmen ermöglichen als die Wiedereinführung der Vermögensteuer.

*Auszug aus: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, IW-Nachrichten vom 18. 10. 2012: [www.iwkoeln.de/de/infodienste/iw-nachrichten/beitrag/vermoegensteuer-nur-gutes-baushalten-fuehrt-zum-ziel-94585?highlight=umverteilung](http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iw-nachrichten/beitrag/vermoegensteuer-nur-gutes-baushalten-fuehrt-zum-ziel-94585?highlight=umverteilung) (15. 2. 2013).*

Claus Schäfer

## Eckpunkte einer zukunftsfesten Fiskalpolitik

Von einem großen Teil der Gesellschaft wird das Wirken des Staates als „belastend“ ausgegeben, weil der Blick meist auf den staatlichen Einnahmen beziehungsweise die eigenen Abgaben ruht, während die öffentlichen Ausgaben beziehungsweise Leistungen oft noch nicht einmal „gefühl“ werden. Manchmal gilt das „Öffentliche“ dem

„Privaten“ sogar als Feind. Doch weder diese Feindlichkeit noch der Fokus auf die Staatseinnahmen sind gerechtfertigt. Ein Blick auf das Wesentliche einer nachhaltigen Fiskalpolitik zeigt, wir brauchen das Öffentliche und seinen Garanten, den Staat, mehr denn je: aktuell als *Stabilisator* einzelner Märkte und danach als *Marktregulierer*, damit sich etwa die enormen Finanzmarkt-Rettungskosten seit 2008 nicht wiederholen oder Wohnungsmarktkrisen unterbleiben; generell als *Sicherer* des sozialen Friedens in Deutschland und Europa, der durch Umverteilungs- und Ungleichheitsprozesse bedroht ist; als *Lieferanten* von fundamentalen öffentlichen Gütern, ohne die die Gesellschaft auf Dauer nicht funktioniert oder auch als *Schützer* von Umwelt und Klima zur Erhaltung der Lebensbasis.<sup>1</sup> Solche Herausforderungen waren immer gewaltig, aber auch lange zu bewältigen durch die Herausbildung des Sozialstaats europäischer Prägung. Erst zuletzt wurde sein Erfolg angezweifelt. Insofern muss man fast dankbar sein, dass die Finanzmarktkrise zu einer Neubetrachtung des Öffentlichen beziehungsweise des Staates beiträgt.

Dieser Prozess beginnt mühsam, wie die aktuelle EU-weite Sparpolitik zeigt, die zur Senkung von Staatsschulden die Staatsausgaben reduziert, damit aber die Binnennachfrage, das Volkseinkommen und die Steuereinnahmen ebenfalls senkt – und schließlich

**Claus Schäfer**

Dr. rer. pol., geb. 1948; Leiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf.  
[claus-schaefer@boeckler.de](mailto:claus-schaefer@boeckler.de)



wieder bei einer noch höheren Schuldenquote landet. Soll zumindest die Krisenspirale nicht noch weiter gedreht und unweigerlich über die Nachfrageschwäche seiner Nachbarn auch Deutschland erfasst werden, muss das „infernale Dreieck“<sup>1</sup> zwischen Finanzmarkt, Staatsschulden und krisenverstärkender Sparpolitik gesprengt werden. Dies gelingt nur mit der politischen und ökonomischen Antwort auf die Fragen: Welche (Finanz-)Mittel braucht der Staat für seine Aufgaben und Ausgaben, um die Nachhaltigkeit von Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft zu sichern? Welche Aufgaben sollen genau verfolgt werden?

In einem wachsenden Diskurs werden fundamentale Staatsaufgaben als „gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen“ bezeichnet, die auch die Erstellung der öffentlichen Infrastruktur und deren Nutzungerschließung für alle Bürgerinnen und Bürger durch öffentliches Personal umfassen.<sup>2</sup> Daraus ergeben sich a priori zwei Hauptprobleme des gegenwärtigen Sozialstaats: Zugangsdefizite bei vorhandenen Angeboten öffentlicher Dienstleistungen und Angebotsdefizite beziehungsweise fehlende Dienstleistungen.

Durchaus berechtigte Kritik am Sozialstaat resultiert zunächst daraus, dass heute nicht alle die an sie adressierten staatlichen Leistungen auch erhalten. Ursache sind häufig faktische Zugangsbarrieren zu Leistungsansprüchen. So ist bekannt, dass von allen Zugangsberechtigten zum Hartz-IV-System nur 60 Prozent dessen Leistungen in Anspruch nehmen; die anderen 40 Prozent kennen ihren Anspruch nicht oder scheuen sich aus Scham oder aus Angst vor dem Antragschritt. Ähnliche Dunkelziffern von Personen, die ihren Anspruch nicht wahrnehmen, gibt es mit teilweise noch höheren Quoten beispielsweise beim Kinderzuschlag zum Kindergeld oder dem Wohngeld.<sup>3</sup> Allein der

<sup>1</sup> Vgl. Peter Bofinger, *Ist der Markt noch zu retten?*, Berlin 2009.

<sup>2</sup> Ders., *Das infernale Dreieck*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2012) 10, S. 51–62.

<sup>3</sup> Vgl. Jan Marco Leimeister/Christoph Peters, *Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen*, in: *WISO Diskurs*, Oktober 2012.

<sup>4</sup> Vgl. Irene Becker, *Das kindliche Existenzminimum sichern!?*, Vortrag auf der Tagung des Bündnisses Kindergrundsicherung am 4.5.2011 in Berlin.

Abbau dieser Dunkelziffern bedeutet nicht nur eine andere Zugangspolitik, sondern auch Zusatzmittel für den Sozialstaat.

Die Anforderungen an den Sozialstaat wachsen weiter angesichts der Lücken bei öffentlichem Personal und öffentlichen Investitionen. Große bestehen etwa bei der Verkehrsinfrastruktur, die häufig nur noch – wenn überhaupt – repariert wird,<sup>4</sup> oder der Kanalisation, deren Hauptleitungen teilweise noch aus dem 19. Jahrhundert stammen. Bedeutend sind auch die Lücken beim Bildungspersonal an Schulen und Hochschulen oder beim Personal der Finanzverwaltung. Selbst Personal zur Marktbeaufsichtigung im Kartellamt, der Bankenaufsicht oder Lebensmittelüberwachung fehlt. Dasselbe gilt für die noch immer fehlenden Kindertagesstätten, die fiskalisch eine kleinere, gesellschaftlich aber eine gravierende Herausforderung sind, weil ohne Vereinbarkeit von Familie und Beruf weder die Geburtenrate noch die Frauenerwerbsquote befriedigend steigen werden.

Und schließlich hat der Staat auch eine Stabilisierungsfunktion, die durch mehr oder besser verteiltes Geld soziale Gerechtigkeit herstellen oder in Konjunkturkrisen den Ausfall privater Nachfrage kompensieren und so Produktionsrückgänge, Arbeitslosigkeit und Armut vermeiden soll. Beide Unterziele sind in Deutschland schon vor der Finanzkrise massiv verletzt worden. Insbesondere die steuerliche Entlastung von hohen Einkommen, Unternehmen und Vermögen, der Ausbau des Niedriglohnsektors oder die allgemeine Lohnmoderation haben in Deutschland mehr Ungleichheiten geschaffen. Über gesenkte Lohnstückkosten und damit angeheizte Exporterfolge ist diese Ungleichheit nicht nur in andere Länder exportiert worden, die sich wegen deutscher Exportüberschüsse beziehungsweise heimischer Importüberschüsse zunehmend verschuldet und die Finanzmarktkrise verstärkt haben. Über die deutsche Ungleichheitsentwicklung sind auch die nationale Binnennachfrage bei privaten Haushalten, Unternehmen und Gebietskörperschaften geschwächt und Wachstumspotenzial nicht erschlossen worden. Noch schlimmer: Die verhaltene Binnen-

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Bundesrat (Hrsg.), *Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“*, Dezember 2012.

nachfrage hat neben den vernachlässigten öffentlichen Investitionen auch die private Investitionstätigkeit geschädigt und damit die Substanz des ganzen Kapitalstocks belastet.<sup>16</sup>

Dahinter steht ein Effekt, den die Ökonomen als „Multiplikator“ von Staatsausgaben mit negativen oder auch positiven Folgen wiederentdecken. Selbst der Internationale Währungsfonds (IMF) muss inzwischen einräumen, dass die „Multiplikatorwirkung“ des „Sparens“ beziehungsweise geringerer Staatsausgaben auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht, wie oftmals behauptet, „halb so schlimm“ ist beziehungsweise lediglich 0,5 betrage, sondern bis zu 1,5 und sogar mehr (das heißt: ein Euro weniger Staatsausgaben erzeugt 1,50 Euro oder mehr an Rückgang des BIP).<sup>17</sup> Es ist deshalb verständlich, dass weiter auf „Sparen“ gesetzt wird – zumal der Multiplikator auch für andere Ausgabenrichtungen, nämlich Mehrausgaben, gilt: Eine Erhöhung um einen Euro hat über kumulativ angestoßene Wirkungen im ökonomischen Kreislauf deutlich mehr an gesamtwirtschaftlichem Einkommen zur Folge. Mit anderen Worten: Eine Kürzung der Staatsausgaben bedeutet wegen kontraproduktiver sozialer wie ökonomischer Effekte eine „Selbstkannibalisierung“; eine Erhöhung bewirkt dagegen eine „Selbstheilung“, also nicht nur eine Verbesserung von ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen, sondern für den fiskalischen Aufwand auch eine erhebliche Selbstfinanzierung. Denn über den größer als eins ausfallenden Multiplikator entstehen zusätzliche Steuereinnahmen, die wiederum die Brutto-Mehrausgaben teilweise „billiger“ machen.

## Finanzierung

Die vielfältig begründbaren Mehrausgaben aber müssen in jedem Fall (vor-)finanziert werden, wofür in erster Linie Steuern und Abgaben, aber auch Kredite verfügbar sind. Letztere bieten sich gerade bei besonderen bis „historischen“ Herausforderungen an. So sehen es jedenfalls klassische und keynesianische Positionen, die sich auch im deut-

schen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 niedergeschlagen haben. Doch nicht zuletzt aus neoliberaler Sicht wird diese Finanzierungsform zunehmend kritisiert. Der Kritik ist zwar entgegengehalten worden, es gebe keine *ökonomisch* begründbare Maximalgrenze für Staatsverschuldung; Staatsschulden seien keine Last für zukünftige Generationen, weil umgekehrt der heutige Verzicht auf schuldenfinanzierte Problembewältigung den Generationen morgen einen kaum noch beherrschbaren kumulierten Probleberg an Arbeitslosigkeit, Armut, sozialer Ausgrenzung, Bildungs- und Infrastrukturdefiziten aufbürden würde; auch stünden Staatsschulden immer Vermögens- und Zinsforderungen privater Gläubiger gegenüber, sei es direkt oder indirekt, wenn etwa Lebensversicherer die Verträge ihrer Versicherungsnehmer mit öffentlichen Schuldtiteln absichern. Es konnte auch am Beispiel Japans oder der USA gezeigt werden, dass eine häufig behauptete Proportionalität von Staatsschulden und Inflation nicht gegeben ist – wie sich aktuell in der Finanzmarktkrise und der folgenden Bankenrettung mit Staatsschulden erneut bestätigt. Trotzdem ist die *politische* Sorge vor steigenden Staatsschulden gewachsen und hat insbesondere in Europa zu institutionellen Schuldenbremsen geführt, die jetzt in definierten Zeitstufen nach und nach angezogen werden.

Doch zu bedenken bleibt: Hätte die Verpflichtung zu null Schulden für öffentliche Haushalte schon heute oder gar gestern gegolten, wäre ein erfolgreicher Kampf gegen die Finanzmarktkrise und ihre Folgen kaum möglich gewesen, und die aus Angst vor Staatsschulden verordnete Sparpolitik der öffentlichen Haushalte würde noch verheerender wirken. Die Finanzmarktkrise zeigt sogar eine Dilemmasituation auf, die sich gegen Schuldenbremsen richtet: Entweder man betreibt die Sparpolitik aus Angst vor Schulden weiter, muss dann aber wegen geringerer Volkseinkommen und sinkender Steuereinnahmen die entstehenden Lächer in den öffentlichen Haushalten wie die verheerenden Folgen für die betroffenen Gesellschaften doch wieder mit höheren Schulden aus dem In- oder Ausland stopfen. Oder man gibt nicht zuletzt wegen dieser Aussicht die Sparpolitik auf und versucht über öffentliche Mehrausgaben das Wachstum, die Beschäftigung, die soziale Lage und damit auch die fiskalische Situation zu verbessern.

<sup>16</sup> Vgl. Heike Joebes et al., Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Niedrige Löhne und geringes Wirtschaftswachstum, in: IMK-Studies 4/2009.

<sup>17</sup> Vgl. IMF (ed.), World Economic Outlook, Washington, DC 2012.

Noch laviert die (Fiskal-)Politik in diesem Dilemma, indem sie die Schuldenbremse eher informell umgeht, statt sie formell wieder aufzugeben. So lassen die EU-Staaten Krisenbekämpfungsmittel in neu geschaffene „Rettungsschirme“ auslagern, statt sie auf dem eigenen Schuldenkonto zu verbuchen. So bedienen sich nicht nur die deutschen Gebietskörperschaften der Public-private-Partnership bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen, weil die im staatlichen Auftrag handelnden privaten Investoren anstelle des Staates Schuldenaufnahme betreiben.<sup>18</sup> Dafür werden allerdings nicht nur höhere Kosten für die eigentlich öffentlichen Investitionen in Kauf genommen, sondern auch langfristige Probleme für Kommunen und Bürger. Vermutlich wird die Schuldenbremse auch den Druck zu „echter“ Privatisierung öffentlicher Aufgaben und deren privater Finanzierung erhöhen, wie sie die EU-Kommission gerade bei der Wasserversorgung initialisieren will, obwohl die gesammelten Privatisierungserfahrungen mit schlechteren Leistungen und höheren Kosten und Preisen privater Anbieter wieder zu einer Re-Kommunalisierung führen müssten.<sup>19</sup>

Doch wirkungsvoller als solche „Umwege“ wäre ein besseres Staatsschuldenmanagement durch eine neue Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB). Die hat zweifellos ihren vorhandenen Spielraum schon gut genutzt. Insbesondere die Ankündigung im Jahr 2012, notfalls so viele Staatstitel wie möglich aufzukaufen, hat den Druck der Finanzmärkte nicht nur auf „Krisenländer“ reduziert, sondern alle öffentlichen Haushalte durch sinkende Kapitalmarktzinsen entlastet. Gerade der deutsche Fiskus hat für seine Schuldenaufnahme zuletzt erheblich an Zinsen gespart und „verdient“ so an der „Krisenbewältigung“ und ihren Folgen in anderen EU-Ländern mit. Noch viel größer wäre diese Entlastung, wenn die EZB auch formal so handeln dürfte wie ihr britisches und US-amerikanisches Pendant, die ihren Regierungen direkt Kredite geben können: Bei einer Di-

<sup>18</sup> Vgl. Harald Schumann, Public-Private-Partnerships – Sabotage an der Schuldenbremse, in: Der Tagesspiegel vom 14.1.2013.

<sup>19</sup> Vgl. Siegfried Broß/Tim Engartner, Die Renaissance der Kommunen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2013) 1, S. 90–96.

rektfinanzierung von Nationalstaaten durch die EZB würde der heutige Umweg über die Banken vermieden, die von der EZB Geld zu niedrigen Zinsen von rund ein Prozent bekommen, um es dann mit Aufschlag an Nationalstaaten weiterzuleihen; stattdessen würden die Staaten denselben niedrigen Zins wie die Banken zahlen.

Selbstverständlich sollte diese direkte Kreditvergabe nicht ohne Auflagen möglich sein. Ein Gremium aus EZB und Politik im Rahmen einer EU-weit abgestimmten Wirtschafts- und Finanzpolitik könnte und sollte Vergabebedingungen formulieren und einfordern können. So wäre etwa im Falle Griechenlands als Voraussetzung die Verpflichtung zur Herstellung eines funktionierenden Steuerwesens und insbesondere einer Eindämmung der massiven griechischen Steuerhinterziehung denkbar (gewesen). Doch auch zu einem solchen Schritt fehlt (noch) der entsprechende politische Mut, obwohl faktisch schon mit der aktuellen Krisenbekämpfung und der Einrichtung neuer Instrumente und Institutionen der unabweisbare Weg in eine europäische Wirtschaftsregierung und damit auch eine europäische Transferunion beschritten ist. Warum auch sollte ein System des Finanzausgleichs, das im deutschen Föderalismus jahrzehntelang funktioniert hat, nicht ebenfalls auf europäischer Ebene angezeigt sein?

Wenn also der politische Mut den faktischen Entwicklungen auch in diesem Fall hinterherhinkt, muss angesichts der Schuldenbremse zumindest eine weitere Maxime gelten: Wer auf die *Schuldenbremse* treten will, muss erst recht *Steuer* geben – und nicht auch noch die Ausgabenbremse anziehen, weil das zum Crash führt. Und aktuell sind Steuererhöhungen nicht nur zur Bekämpfung der Krisenfolgen ein naheliegendes Finanzierungsinstrument, sondern auch zum erwähnten Defizitabbau bei öffentlichen Leistungen; Krisenbekämpfung und Zukunftssicherung gingen Hand in Hand. Allerdings muss dafür die Steuererhöhung bei solchen Einkommen und Vermögen ansetzen, deren Verkürzungen nicht konjunkturelevant sind. Das trifft nun generell auf hohe Einkommen und Vermögen von Personen und Unternehmen zu, zumal diese in der ganzen EU jahrelang entlastet wurden.

Gerade der deutsche Fiskus hat sich mit diversen „Steuerentlastungsprogrammen“ materiell entreichert und so wesentlich zu den aufgestauten Defiziten an öffentlichen Leistungen, zur Unterausschöpfung von Wachstumspotenzialen und zur Vergrößerung von Ungleichheiten beigetragen. Allein der Steuerentgang durch die unter Rot-Grün durchgeführte Einkommensteuerreform macht heute jährlich rund 50 Milliarden Euro aus – mit steigender Tendenz.<sup>10</sup> Ein weiteres Beispiel ist der schon seit 1996 geübte politische Verzicht auf die Erhebung einer Vermögensteuer, obwohl das damalige Bundesverfassungsgerichtsurteil nur die Ungleichbehandlung von Geld- und Immobilienvermögen und nicht die Steuer selbst gerügt hatte.

Wegen Entlastungsmaßnahmen für hohe Einkommen und Vermögen bei Privatpersonen wie Unternehmen kann man Deutschland für diese Kreise heute als sehr günstigen Steuerstandort bezeichnen.<sup>11</sup> So schreibt etwa die Bertelsmann Stiftung: „Das Niveau der Besteuerung in Deutschland ist in Relation zum angestrebten Niveau der Infrastruktur und des Sozialstaats relativ niedrig, worin eine Ursache der in der Vergangenheit aufgetretenen Haushaltsdefizite liegt. Anders gewendet: Geht man davon aus, dass eine Senkung der staatlichen Ausgaben nur begrenzt möglich und eine Verschuldung für die Länder ab 2020 gänzlich versagt sein wird, ist in Deutschland eine Steigerung der Steuereinnahmen erforderlich, um die gewünschten Aufgaben finanzieren zu können. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass insbesondere im Hinblick auf die Besteuerung von Kapital in der Bundesrepublik noch Raum besteht.“<sup>12</sup>

Das hier eingeforderte *Steuergas* sollte allerdings nicht nur die Revision der eben genannten förmlichen und faktischen Steuerentlastungen auf nationaler Ebene enthalten – was beim deutschen Staat zu Mehreinnahmen von etwa 90 Milliarden Euro jährlich führen könnte. Es sollte auch im

<sup>10</sup> Vgl. Achim Truger/Dieter Teichmann, *IMK-Steuerschätzung 2010–2014*, in: *IMK-Report* 49/2010.

<sup>11</sup> Vgl. Stefan Bach et al., *Effective Taxation of Top Incomes in Germany*, in: *German Economic Review*, Juni 2012.

<sup>12</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020*, Gütersloh 2012, S. 32.

Rahmen einer abgestimmten Wirtschafts- und Fiskalpolitik die Erschließung europaweiter Steuerquellen bedeuten. Mit der Finanzmarkttransaktionssteuer ist ein solches Instrument schon auf dem Weg und erlaubt etwa der EU-Kommission in Abstimmung mit einer EU-Wirtschaftsregierung die Finanzierung dringend notwendiger europäischer „Marshallpläne“.<sup>13</sup>

Und *Steuergas* müsste national wie europaweit auch eine stärkere Bekämpfung von Steuervermeidung zum Inhalt haben, deren Einnahmeverluste beispielsweise von der EU-Kommission auf mehrere Hundert Milliarden Euro pro Jahr veranschlagt werden. Hier fehlt es nicht nur an europäischer Solidarität, weil etwa Irland nach wie vor mit außerordentlich niedrigen Steuersätzen Konzerne anlockt, die jetzt auf Basis nationaler Steuerbestimmungen ihre in Europa verstreut anfallenden Betriebsgewinne steuersparend nach Irland transferieren. Hier fehlt auch die nötige politische Offenheit, das irische Verhalten wie das von anderen Steueroasen in Europa zum Anlass zu nehmen, deren Steuersysteme mit denen ihrer Partner auf einem nachhaltigen Niveau anzugleichen.

Zur Angleichung gehört etwa das Stopfen legaler Steuerschlupflöcher durch die Bereinigung von Ausnahmen und die Definition von steuerlichen (Mindest-)Bemessungsgrundlagen für Einkommen, Gewinne und Vermögen. Erst recht zählen dazu Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung. Gegen Steuerflucht von Privatpersonen hilft etwa die anhaltende Drohung mit dem staatlichen Aufkauf von „Steuer-CDs“ mit Daten von Steuersündern ausländischer Banken; oder die partielle Einführung der Besteuerung nach Geburtsort-Prinzip, sodass in der EU geborene und ausgebildete Reiche wie Gérard Depardieu sich auch als eingebürgerter Russe nicht mehr der Steuerpflicht entziehen könnten; oder das Einfrieren des im EU-Norden immer mehr angelegten „Beton-Golds“ bei Immobilien durch Kapitalflüchtlinge aus Südeuropa, solange die Herkunft des Geldes und die entsprechende Steuerpflicht nicht geklärt sind.

<sup>13</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), *Ein Marshallplan für Europa*, 2012: [www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422](http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422) (6.2.2013).

Wirksam gegen Steuerverschiebung und Steuerflucht von Unternehmen wäre etwa der Übergang vom Betriebsstättenprinzip zum Besteuerungsprinzip nach dem übergeordneten Unternehmen als Summe der jeweiligen Niederlassungen in der EU: Dann könnten die innerhalb der EU erzielten Gewinne und Gewinnsteuern nach der in den jeweiligen Nationalstaaten entstandenen Wertschöpfung, der vorhandenen Beschäftigung oder weiteren Kriterien aufgeteilt werden.<sup>14</sup>

Auch wenn seit einiger Zeit – geringere – Schulden und Steuern des Staates im Zentrum vieler Debatten stehen: Sie sind „nur“ Hilfsmittel, die von öffentlichen Aufgaben und gesellschaftlichen Bedarfen abhängen sollten. Daran gemessen aber sind *mehr* Schulden und *noch mehr* Steuern nötig – und besser sowie gerechter verteilte Steuerlasten.

Der Ökonom Lorenz von Stein schrieb 1878: „Ein Staat ohne Staatsschulden leistet entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.“<sup>15</sup> Und das Motto der US-amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung kann man auch umkehren zu „No representation without taxation“, um zu verdeutlichen, dass vor allem ein gerechtes und ergiebiges Steuersystem zu den Grundvoraussetzungen einer funktionierenden Demokratie gehört.<sup>16</sup> Aber selbstverständlich müssen auch einige Aufgaben und Ziele des Staates selbst auf den Prüfstand, womit etwa die Bundestags-Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ gerade begonnen hat.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Sol Picciotto, *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations*, 2012: [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards\\_Unitary\\_Taxation\\_1-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf) (6.2.2013); Tax Justice Network, *Tax us if you can*, 2012: [www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=30](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=30) (6.2.2013).

<sup>15</sup> Lorenz von Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 2, Leipzig 1878<sup>4</sup>, S. 347.

<sup>16</sup> Vgl. Mark Schieritz, Raus aus dem Schuldenloch, in: *Die Zeit*, Nr. 31 vom 28.7.2011.

<sup>17</sup> Vgl. Sebastian Dullien/Till van Treeck, *Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung*, IMK Policy Brief, November 2012.

## Steuerhinterziehung und Steuermoral

Das Ausmaß der Steuerhinterziehung ist naturgemäß schwer zu beziffern. Ähnlich wie bei der Schwarzarbeit sind die Experten hier auf die Kombination aufgedeckter Fälle und auf Schätzungen angewiesen. Sicher ist nur so viel: Die jährlichen Einnahmeausfälle durch Steuerhinterziehung bewegen sich mindestens im zweistelligen Milliardenbereich. Betrachtet man die gesamte Schattenwirtschaft, schätzen Experten deren Umfang auf knapp 350 Milliarden Euro jährlich. Die fiskalische Bedeutung, also die Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte, ist damit offensichtlich.

Das Bundesfinanzministerium beauftragte daher vor einiger Zeit das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen (IaW), um herauszufinden, wie es um die Steuermoral in Deutschland bestellt ist. Das Ergebnis ist vielschichtig.

So fällt die Steuermoral der Bürgerinnen und Bürger im OECD-Vergleich umso besser aus, je größer die Bedeutung direktdemokratischer Elemente ist. Mit anderen Worten: Haben die Steuerzahler Einflussmöglichkeiten auf einzelne Gesetze, also auf das, was mit ihren Steuern gemacht wird, sind sie eher bereit, die geltenden Steuernormen zu akzeptieren. Dazu kommt: Je dezentraler ein Staat aufgebaut ist, desto höher ist im Durchschnitt die Steuermoral seiner Bürgerinnen und Bürger. Mit seiner Stadt, seiner Gemeinde, seinem Bezirk kann sich ein Steuerzahler eher identifizieren – und sieht vor Ort, wofür seine Steuergelder ausgegeben werden.

Dagegen verwundert es kaum, dass die Steuermoral durch eine entscheidende Größe negativ beeinflusst wird: die steigende wirtschaftliche Gesamtbelastung. Wobei die Bürgerinnen und Bürger kaum zwischen Steuern und anderen Abgaben unterscheiden; der Unterschied zwischen einer Steuer, über deren Verwendung der Steuerzahler nicht mitbestimmen kann, oder einer Sozialabgabe, die für eine zunehmend unsicherer werdende Absicherung geleistet wird, fällt hier nicht ins Gewicht. Der Steuerzahler fühlt sich insgesamt unfair behandelt – und verhält sich entsprechend.

Dazu kommt: Wer davon ausgeht, dass andere Steuerzahlende ihren Pflichten nicht nachkommen, wird darüber nachdenken, ebenfalls nicht alles wahrheitsgemäß beim Finanzamt anzugeben. Fast zwei Drittel der Deutschen sind der Meinung, dass so gut wie alle anderen oder zumindest viele andere Steuern hinterziehen würden, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten.

*Auszug aus: Constanze Hacke, Steuern und Finanzen, Informationen zur politischen Bildung 288/2012, S. 43.*

# Politisch, aktuell und digital

APuZ – jetzt auch im ePub-Format  
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)



## Copyright und Rechtemanagement im Netz

### Technische Schutzmaßnahmen

### Kampf gegen Piraterie

Die Vorlage versuchen bisher, der Urheberrechtswidrigen Nutzung und Verbreitung von elektronischen Büchern oder anderen Dokumenten vor allem durch technische Maßnahmen entgegenzuwirken. Um die Weiterverarbeitung ihrer geschützten Inhalte zu gewährleisten, versuchen sie die Dateien mit einer Kopiersperre (DRM) zu versehen, die verhindert, dass der Käufer eines E-Books beliebig oft Kopien anfertigen kann. Dies ist ein zentraler Bestandteil des Digital Rights Management (DRM), einer Software, die verhindert, dass der Käufer eines E-Books beliebig oft Kopien anfertigen kann. Dies ist ein zentraler Bestandteil des Digital Rights Management (DRM), einer Software, die verhindert, dass der Käufer eines E-Books beliebig oft Kopien anfertigen kann.

Angesichts des Ausmaßes, das Internetspiraterie inzwischen angenommen hat, wird der Ruf nach einer Kontrollinstanz, die auch Sanktionen verhängen kann, immer lauter. In Frankreich beauftragte die damalige Kulturministerin Christine Alabart im Jahr 2007 den Chef der Medienkaufhauskette Fnac, Denis Olivennes (heute für die Tageszeitung „Nouvel Observateur“ tätig), mit einem Bericht über die Lage der Internetspiraterie in Frankreich.<sup>1</sup> Das im November 2007 vorgelegte Papier enthielt eine Reihe von Empfehlungen, die in eine Gesetzesvorlage einfließen (Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, später umbenannt in Loi Hadopi). Der Gesetzentwurf sah vor, dass eine staatliche Behörde, die Haute auto-

piraterie inzwischen angenommen hat, wird der Ruf nach einer Kontrollinstanz, die auch Sanktionen verhängen kann, immer lauter. In Frankreich beauftragte die damalige Kulturministerin Christine Alabart im Jahr 2007 den Chef der Medienkaufhauskette Fnac, Denis Olivennes (heute für die Tageszeitung „Nouvel Observateur“ tätig), mit einem Bericht über die Lage der Internetspiraterie in Frankreich.<sup>1</sup> Das im November 2007 vorgelegte Papier enthielt eine Reihe von Empfehlungen, die in eine Gesetzesvorlage einfließen (Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, später umbenannt in Loi Hadopi). Der Gesetzentwurf sah vor, dass eine staatliche Behörde, die Haute auto-

1 Vgl. [www.sti.fraunhofer.de](http://www.sti.fraunhofer.de).

<sup>1</sup> Vgl. [www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-olivennes21107.htm](http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-olivennes21107.htm) (S. 9, 2009).

<sup>2</sup> Vgl. heise online: [www.heise.de/Internet/piraterie/stark-meldung/139](http://www.heise.de/Internet/piraterie/stark-meldung/139).

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe

12/2013 · 18. März 2013

## Vorkrieg 1913

*Florian Illies*

Schlaglichter aus dem Jahr 1913

*Michael Epkenhans*

Europa am Abgrund?

Großmächte zwischen Krisendiplomatie und Aufrüstung

*Björn Opfer-Klinger*

1913 als Kriegsjahr: Südosteuropa und die Balkankriege

*Christoph Nübel*

Bedingt kriegsbereit. Kriegserwartungen in Europa vor 1914

*Robert Cherny*

Die Vereinigten Staaten vor 1914

*Bernd Polster*

„Tangomanie“. Die erste Tanzwelle



Die Texte dieser Ausgabe stehen – mit Ausnahme der Infokästen und des Beitrags von Ulrike Spangenberg – unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn

### Redaktion

Dr. Asiye Öztürk  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
Sarah Laukamp (Volontärin)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
22. Februar 2013

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kurfürstenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelsstraße 84  
04229 Leipzig

### Abonnement-service

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

*Hans-Peter Ullmann*

## 3–8 **Aufstieg und Krise des deutschen Steuerstaats**

Der Steuerstaat ist ein Kind moderner Staatlichkeit. In seiner mehr als 400-jährigen Geschichte bewies er eine erstaunliche Anpassungsfähigkeit. Einiges spricht dafür, seine gegenwärtige Krise als einen Aufbruch zu neuen Ufern zu deuten.

*Maria Wersig*

## 9–14 **(Gerechtigkeits-)Prinzipien des deutschen Steuersystems**

Prinzipien einer gerechten Besteuerung leiten sich aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes ab. Konkretisiert werden sie durch den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und das Gebot der Folgerichtigkeit.

*Stefan Bach*

## 15–19 **Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland**

Verteilungsfragen gewinnen wieder an Gewicht. Die Einkommens- und Vermögensverteilung ist seit Mitte der 1990er Jahre ungleicher geworden. Zwar konnte diese Entwicklung gestoppt werden, dennoch fordern manche höhere „Reichensteuern“.

*Margit Schratzenstaller*

## 20–25 **Gesellschaftliche Steuerung durch Steuern**

Auf dem Weg hin zu einem ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigeren Wachstumspfad sind viele Politikbereiche gefragt. Der Steuerpolitik kann eine aktivere Rolle zur Erreichung gesellschaftlicher Zielsetzungen zukommen.

*Ulrike Spangenberg*

## 26–30 **Steuerliche Förderung der Altersvorsorge**

Von indirekten Subventionen wie Steuervergünstigungen profitieren nicht alle in gleicher Weise: Steuerliche Vergünstigungen der „Riester-“ und „Eichel-Rente“ kommen etwa Frauen aus unterschiedlichen Gründen seltener zugute als Männern.

*Constanze Hacke*

## 31–36 **Finanzausgleich mit Verfallsdatum**

Um den Länderfinanzausgleich wird viel gestritten. Fehlanreize, sagen die einen, notwendige Solidarität, die anderen. Einig sind sich Kritiker wie Befürworter des Finanzausgleichs, dass er reformiert werden muss.

*Joachim Wieland · Gregor Kirchhof*

## 37–45 **Staatsverschuldung und Steuereinnahmen. Zwei Akzente**

Der erste Autor vertritt die These, dass Zwilling der staatlichen Ausgabenreduzierung die Steuererhöhung sei. Der zweite, dass dies nur dann legitim sei, wenn Aufgaben des Staates überdacht werden.

*Susanne Uhl*

## 46–51 **Steuern und Handlungsfähigkeit in Deutschland und Europa**

Der Beitrag zeichnet die europäische Integration im Bereich der Besteuerung nach. Er zeigt, wie nationale steuerpolitische Handlungsspielräume abgegeben wurden, und unterstreicht Alternativen zur steuerlichen Wettbewerbsstaatlichkeit.

*Ralph Brügelmann · Claus Schäfer*

## 52–61 **Fiskalpolitik und Wirtschaftspolitik**

Die Beiträge skizzieren Zusammenhänge zwischen Wirtschaftslage und Fiskalpolitik. Ersterer plädiert für eine Begrenzung der Staatsverschuldung und niedrige Steuern, letzterer für mehr Wachstum durch öffentliche Mehrausgaben.