

**Pluralistische Ergänzungsveranstaltung des Netzwerks Real World Economics
zur Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik
vom 09. bis 12. September 2012 in Göttingen**

Steuermaßnahmen zur nachhaltigen Staatsfinanzierung

Übersicht

1. Wer zahlt die Zeche?	2
2. Wie kann eine gleichmäßige Besteuerung erreicht werden?	6
3. Offene Fragen und erforderliche Untersuchungen	9

1. Wer zahlt die Zeche?

Wie kann die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand wieder hergestellt werden, wie der staatliche Schuldenberg wieder abgebaut und auf ein tragfähiges Maß verringert werden? Es gibt vier Möglichkeiten: Sparen, Wachstum, Weginflationieren, Erhöhung des Steueraufkommens, letztlich wohl als Kombinations-Therapie:

- Das **Sparen** der öffentlichen Hand – mit Ausnahme eines weiteren Subventionsabbaus – hat vielfach die Grenze schon überschritten, wo zusätzliches Sparen noch einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen erbringt.
- Das **Wirtschaftswachstum** richtet sich mehr nach der globalen Konjunktur als nach der deutschen Politik. Ein dauerhafter deutscher Exportüberschuss würde als die andere Seite dieser Medaille eine dauerhaft wachsende Verschuldung der Importländer erfordern, deren Zinsen und Tilgung mittlerweile als nicht mehr finanzierbar erscheint. Zudem ist fraglich, ob dauerhaftes quantitatives Wirtschaftswachstum in Deutschland möglich und sinnvoll ist.
- **Zusätzliches Geld** drückt die Europäische Zentralbank seit Längerem zur Stützung der Banken und notleidender Euro-Länder. Dies muss nicht zwingend die **Inflation erhöhen**, die Bezieher kleiner Einkommen durch Verringerung ihrer Kaufkraft am stärksten treffen würde. Andererseits würden dadurch die nominalen Schulden abgewertet und damit die realen Kreditrückzahlungen gesenkt, möglicherweise auch die realen Zinssätze.
- **Erhöhung des Steueraufkommens:** Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat im Juli 2011 die zentralen Forderungen zur Steuerpolitik programmatisch beschrieben: *"Statt Steuersenkungen braucht Deutschland **Steuergerechtigkeit**: Vermögende, Unternehmen, Erben und hohe Einkommen müssen wieder stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden."*

Die zukünftig grundgesetzlich begrenzte Staatsverschuldung wird die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand noch weiter verschlechtern. Angesichts wachsender Aufgaben im Sozial- und Bildungsbereich, im Bereich der öffentlichen Ordnung und zur Erhaltung und zum Ausbau der Infrastruktur ist eine Reform von Steuersystem und Steuererhebung erforderlich, die nachhaltiges staatliches Handeln wieder finanzierbar macht.

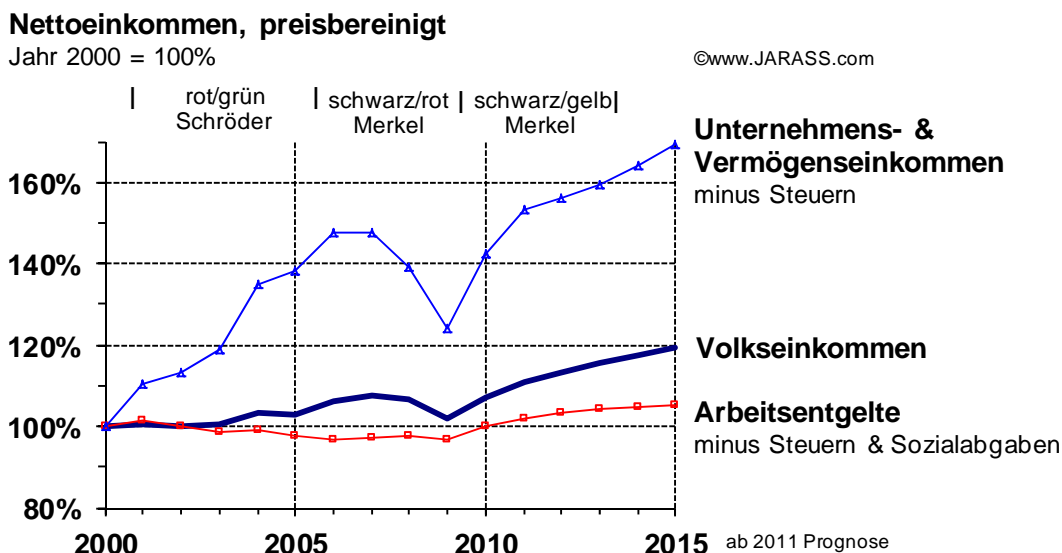
1.1 Arbeitsentgelte versus Unternehmens- & Vermögenseinkommen

Abb. 1.1 zeigt die realen, d.h. preisbereinigten Volkseinkommen, Arbeitsentgelte und Unternehmens- & Vermögenseinkommen von 2000 bis 2015:

- Das Volkseinkommen ist von 2000 bis 2010 um rund 8% gewachsen.
- Die Arbeitnehmer profitierten vom Wachstum nicht, ihre Nettolöhne sind – preisbereinigt – genauso hoch wie in 2000 und sollen bis 2015 trotz eines prognostizierten weiteren Wirtschaftswachstums nur um rund 5% steigen.

- Von 2000 bis 2010 bekamen den gesamten Zuwachs Unternehmens- & Vermögenseinkommen, die trotz des massiven Rückgangs in 2008 und 2009 um über 40% gestiegen sind und laut Prognose bis 2015 um weitere 22% steigen werden.

Abb. 1.1 : Arbeitsentgelte versus Unternehmens- & Vermögenseinkommen 2000-2015



Arbeitsentgelte = Bruttolohnsumme + Sozialabgaben der Arbeitgeber.

Quelle: [Jarass/Obermair Steuermaßnahmen 2012, S. 22, Abb. 1.2].

1.2 Wer bezahlt in Deutschland Steuern & Abgaben?

Tab. 1.1 zeigt das Steueraufkommen 2010. Es betrug insgesamt rund 566 Mrd. €, davon etwa je hälftig einkommen- und verbrauchbezogene Steuern. Vermögenbezogene Steuern waren mit einem Anteil von nur 4% unbedeutend.

Deutschland lag mit einem Steueraufkommen von 24,0% des Bruttosozialprodukts etwas unter dem Durchschnitt der EU27 von 25,6%, unter Berücksichtigung der Sozialabgaben mit 39,7% geringfügig über dem Durchschnitt der EU27 von 38,4% (Werte für 2009). Verglichen mit dem Durchschnitt der EU27 sind die Steuern also etwas niedriger, die Sozialabgaben etwas höher.

Tab. 1.1 : Steueraufkommen nach Steuerarten 2010

	Mrd. €	Anteil
(1) Einkommenbezogene Steuern	276	49%
(1.1) Lohnsteuer ^a	172	30%
(1.2) Einkommensteuer ^{a,b}	56	10%
(1.3) Körperschaftsteuer ^a	13	2%
(1.4) Gewerbesteuer	36	6%
(2) Vermögenbezogene Steuern	21	4%
(2.1) Grund- und Grunderwerbsteuer	17	3%
(2.2) Erbschaftsteuer	4	1%
(3) Verbrauchbezogene Steuern	269	47%
(3.1) Umsatzsteuer	180	32%
(3.2) Energie- & Stromsteuern	46	8%
(3.3) Sonstige indirekte Steuern ^c	43	8%
(4) Summe	566	100%

a) Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer jeweils inkl. Solidaritätszuschlag.

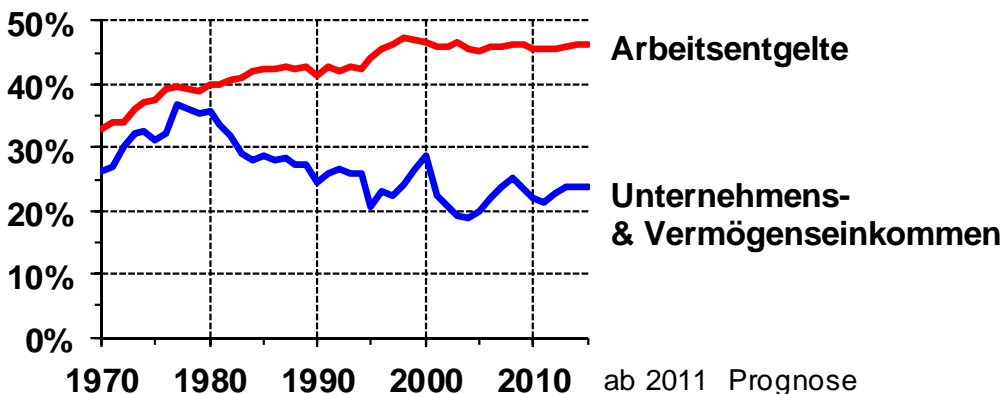
b) Veranlagte und nicht veranlagte Einkommensteuer sowie Abgeltungssteuer.

c) u.a. Tabaksteuer 13 Mrd. €, Versicherungssteuer 10 Mrd. €, Kraftfahrzeugsteuer 8 Mrd. €.

Quelle: [Jarass/Obermair Steuermaßnahmen 2012, S. 21, Tab. 1.1].

Der historische Vergleich der in Abb. 1.2 gezeigten **tatsächlich bezahlten** Steuer- & Sozialabgabenbelastung von Arbeitsentgelten (Produktionsfaktor Arbeit) und Unternehmens- & Vermögenseinkommen (Produktionsfaktor Kapital) zeigt die schrittweise durchgesetzte Verschiebung zu Ungunsten der Lohnempfänger:

Abb. 1.2 : Belastung durch direkte Steuern & Sozialabgaben 1970-2015



Arbeitsentgelte = Bruttolohnsumme + Sozialabgaben der Arbeitgeber.

Quelle: [Jarass/Obermair Steuermaßnahmen 2012, S. 21, S. 18, Abb. 1.1c].

- Um 1970 betrug in Deutschland die tatsächlich bezahlte Steuer- & Sozialabgabenbelastung von Arbeitsentgelten knapp 35%, etwas mehr als die tatsächlich bezahlte Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen mit gut 25%.
- Bis 1990 wurde die Belastung von Arbeitsentgelten schrittweise auf gut 40% erhöht, bis 2000 auf gut 45% und blieb bis 2010 bei gut 45%. Diese Belastung von 45%, mehr als doppelt so hoch wie die Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen, wird auch bis 2015 prognostiziert.

- Die Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen wurde bis 1980 auf gut 35% erhöht, wurde dann, stark fluktuierend, abgesenkt, erreichte durch die anfänglichen Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung unter Finanzminister Lafontaine in 2000 noch einmal fast 30% und betrug 2010 nur noch gut 20%. Diese Belastung von nur gut 20% wird auch bis 2015 prognostiziert.

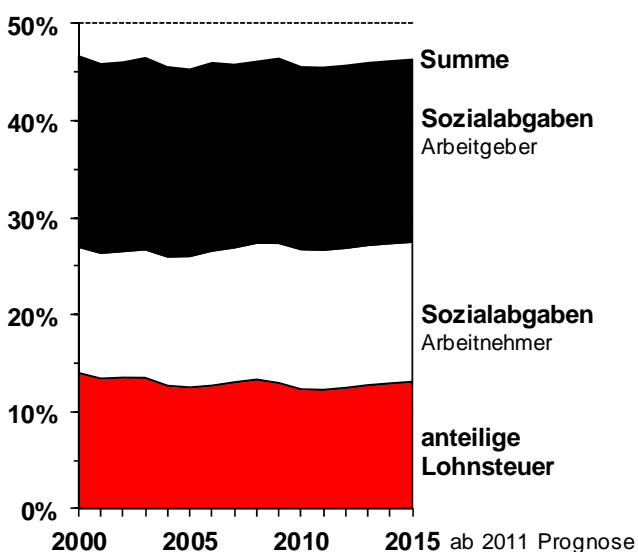
Diese Steuerbelastung auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen von nur gut 20% liegt deutlich unter dem EU27-Durchschnitt und ist weit niedriger als in anderen größeren EU-Staaten (z.B. Italien und UK 39%, Frankreich 36%, Spanien und Österreich 27%).

1.3 Steuern auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen sind in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – sehr niedrig

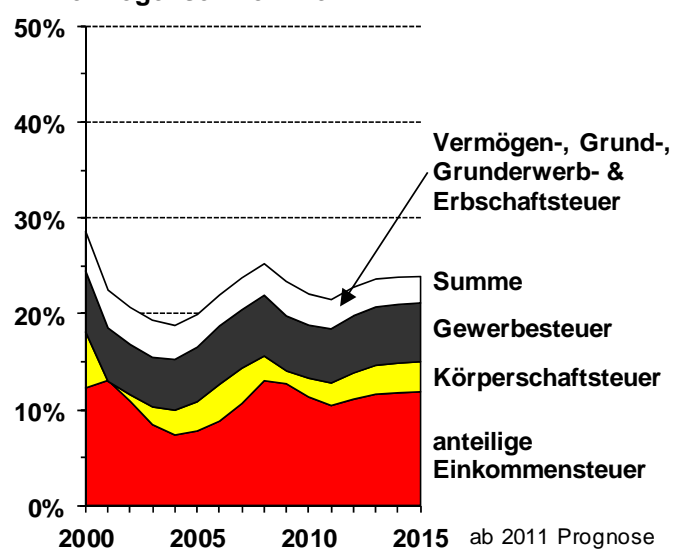
Abb. 1.3 zeigt die tatsächlich bezahlte Belastung von Arbeitsentgelten und von Unternehmens- & Vermögenseinkommen 2000-2015, unterteilt in die jeweiligen Hauptbelastungsfaktoren.

Abb. 1.3 : Tatsächlich bezahlte Belastung von Arbeitsentgelten und von Unternehmens- & Vermögenseinkommen 2000-2015

a) Belastung von Arbeitsentgelten



b) Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen



Arbeitsentgelte = Bruttolohnsumme + Sozialabgaben der Arbeitgeber.

Quelle: [Jarass/Obermair Steuermaßnahmen 2012, S. 105, Abb. 6.3].

Gemäß Abb. 1.3a resultiert die Belastung von Lohneinkommen jeweils etwa zu einem Drittel aus Lohnsteuer und den Sozialabgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Gemäß Abb. 1.3b ist die sehr niedrige Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen wesentlich bedingt durch die – auch im internationalen Vergleich – sehr niedrige Belastung von nur rund 3% durch vermögenbezogene Steuern wie Vermögensteuer, Grund- und Grunderwerbsteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer.

2. Wie kann eine gleichmäßige Besteuerung erreicht werden?

2.1 Einkommenbezogene Besteuerung

In Deutschland gibt es derzeit drei einkommenbezogene Steuerarten:

- Einkommensteuer,
- Körperschaftsteuer,
- Gewerbesteuer.

(1) Derzeit bleiben erhebliche Teile von in Deutschland erworbenen Einkommen dauerhaft in Deutschland unbesteuert. Insbesondere können in Deutschland erwirtschaftete Kapitalentgelte für Kredite (Schuldzinsen) und für Patente und Namenslizenzen (Lizenzgebühren) unbesteuert in Steueroasen fließen. Eine Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerflucht ist kurzfristig und EU-konform durch rein nationale Maßnahmen möglich.

Erforderliche Maßnahmen:

Besteuerung der gesamten im Inland erwirtschafteten Kapitalentgelte, also wie bisher Gewinne, zukünftig auch geleistete Schuldzinsen und Lizenzgebühren, die dann nicht mehr unbesteuert in Steueroasen fließen können:

- Besteuerung nicht nur beim Empfänger, sondern auch an der Quelle, also beim Betrieb.
- Besteuerung unabhängig vom in- oder ausländischen Sitz des Kapitaleigentümers.

(2) Derzeit können in Deutschland Aufwendungen steuerlich geltend gemacht werden, auch wenn die resultierenden Erträge in Deutschland steuerfrei sind. Dies resultiert in massiven deutschen Steuerverlusten und belohnt zudem den Abbau von deutschen Arbeitsplätzen und ihre Verlagerung in Niedriglohnländer.

Erforderliche Maßnahme:

Kein steuerlicher Abzug von Aufwendungen, soweit resultierende Erträge steuerfrei sind.

(3) Durch die derzeit mögliche Verrechnung von Gewinnen und Verlusten zwischen gesellschaftsrechtlich unabhängigen Unternehmen eines Konzerns ist deren Steuerbelastung viel niedriger als die eines vergleichbaren Einzelunternehmens.

Erforderliche Maßnahme:

Verlustverrechnung zwischen verbundenen Konzerngesellschaften ('steuerliche Organschaft') aufheben, und zwar sowohl bei der Körperschaftsteuer wie bei der Gewerbesteuer.

(4) Derzeit können Unternehmen Verluste aus früheren Jahren zeitlich unbegrenzt vortragen. Allein bei der Körperschaftsteuer betragen in 2006 die Verlustvorträge 576 Mrd. €.

über fünfmal so viel wie der körperschaftsteuerpflichtige Gesamtbetrag der Einkünfte aller Unternehmen von rund 104 Mrd. €.

Erforderliche Maßnahme:
Verrechnung von Verlusten aus früheren Jahren stärker beschränken.

(5) Derzeit bleiben Wertsteigerungen vielfach unbesteuert. Die dadurch gebildeten unbesteuerten Vermögenswerte ('stille Reserven') sind eine vom Gesetzgeber geförderte Möglichkeit zur legalen Steuervermeidung und der Hauptgrund für die Komplexität der deutschen Unternehmensbesteuerung.

Erforderliche Maßnahme:
Dauerhaft unbesteuerte Vermögenserträge verringern durch schrittweise Annäherung der Buchwerte an die Verkehrswerte.

(6) Die Gewerbesteuer dient zur Finanzierung der kommunalen Infrastrukturaufwendungen, die bei der tatsächlichen Sitzgemeinde jedes einzelnen Betriebes anfallen. Die Gewerbesteuer muss deshalb dort erhoben werden, wo der Betrieb seine Kapitalentgelte tatsächlich erwirtschaftet.

Erforderliche Maßnahmen:

- **Deutlich höheren Anteil der geleisteten Schuldzinsen und Lizenzgebühren der Gewerbesteuer unterwerfen.**
- **Keine Verlustverrechnung zwischen einzelnen Betriebsstätten.**

(7) Private Kapitaleinkünfte brauchen vom Steuerpflichtigen nicht mehr in der Steuererklärung angegeben werden, vielmehr wird die Abgeltungssteuer von 25% ohne Namensnennung des Steuerpflichtigen von der zuständigen Bank an den Fiskus abgeführt. Der Fiskus hat damit keinerlei Informationen mehr über die tatsächlichen Kapitalerträge der einzelnen Steuerpflichtigen.

Erforderliche Maßnahmen:

- **Angabe aller Einkünfte aus Kapitalvermögen in der Einkommensteuererklärung.**
- **Versteuerung dieser Einkünfte nicht mehr pauschal mit 25%, sondern nach dem persönlichen Einkommensteuersatz.**

(8) Derzeit bestehen massive Anreize für Steuerverwaltung und Gerichte, dem Steuerbetrüger bei einem Geständnis eine Bewährungsstrafe zuzusichern. Dies schädigt die allgemeine Steuermoral und verringert den Anreiz für Selbstanzeigen.

Erforderliche Maßnahme:
Steuerbetrug über 1 Mio. € zwingend mit einer Gefängnisstrafe ohne Bewährung ahnden.

2.2 Vermögenbezogene Besteuerung

In Deutschland gibt es derzeit vier vermögenbezogene Steuerarten:

- Vermögensteuer (Erhebung ist seit 1997 ausgesetzt),
- Grundsteuer,
- Grunderwerbsteuer,
- Erbschaftsteuer.

(1) Das Nettovermögen beträgt in Deutschland durchschnittlich gut 100.000 € pro Person, ist allerdings sehr ungleich verteilt:

- Das reichste Zehntel der Bevölkerung besitzt rund sechs Zehntel des Vermögens.
- Die folgenden zwei Zehntel der Bevölkerung besitzen drei Zehntel des Vermögens.
- Die folgenden zwei Zehntel der Bevölkerung besitzen ein Zehntel des Vermögens.
- Die verbleibende Hälfte der Bevölkerung hat keinerlei Vermögen oder sogar netto Schulden.

Eine maßvolle Besteuerung der **erzielbaren** Erträge von korrekt zu Marktpreisen bewerteten Vermögen wurde vom Bundesverfassungsgericht bereits 1995 ausdrücklich für zulässig erklärt, doch bis heute nicht durch entsprechende Gesetzgebung in Kraft gesetzt.

Erforderliche Maßnahmen:

- **Vermögensteuer auf alle größeren Vermögen erheben, und zwar auf deren Verkehrswerte.**
- **Einführung einer Bundesimmobiliensteuer als Teil einer allgemeinen Vermögensteuer.**

Die Grundsteuererhebung erfolgt weiterhin auf der Grundlage der zuletzt 1964 bestimmten Einheitswerte. Im klaren Widerspruch zur grundsätzlich geltenden Rechtslage hat der Gesetzgeber (ähnlich wie bei der Vermögensteuer) geltendes Recht außer Kraft gesetzt und eine Aktualisierung der Einheitswerte seit 1964 verhindert.

Erforderliche Maßnahme:

Kommunale Grundsteuer auf Verkehrswerte erheben.

(2) Die Erbschaft- und Schenkungsteuer wird zwar seit 2009 auf Verkehrswerte erhoben, allerdings wurden alle als Betriebsvermögen deklarierbaren Vermögenswerte ganz oder überwiegend von einer Besteuerung freigestellt.

Erforderliche Maßnahme:

Erbschaftsteuer auf alle größeren Erbschaften und ohne Ausnahmen erheben.

(3) Eine Finanztransaktionssteuer könnte die Instabilität von Wechselkursen, Rohstoffpreisen und Aktienkursen mildern und hat ein sehr hohes Ertragspotenzial.

Erforderliche Maßnahme:

Finanztransaktionssteuer einführen.

3. Offene Fragen und erforderliche Untersuchungen

Die Besteuerung in Deutschland ist zunehmend lückenhaft und zunehmend unsozial:

- Das gesamte Wirtschaftssystem hat sich rapide strukturell verändert von einer überwiegend nationalstaatlich operierenden Ökonomie hin zu einer global vernetzten Ökonomie. Der Gesetzgeber hat es in den letzten Jahrzehnten versäumt, das Steuersystem durch entsprechende tiefgreifende Veränderungen der Besteuerung und ihrer Bemessungsgrundlagen der Realität anzupassen. Dadurch hat Deutschland, wie andere Länder auch, die Heuschrecken angelockt und die Raubtiere gefüttert, die heute vielfach mächtiger sind als die Politik.
- Gut organisierte Lobbygruppen haben mit Unterstützung weiter Kreise aus Wissenschaft und Beratung immer neue steuerliche Vergünstigungen für global operierende Konzerne, für die Bezieher sehr hoher Einkommen und die Eigentümer großer Vermögen durchgesetzt.
- Die durch diese Steuerpolitik verstärkte Umverteilung des Volkseinkommens von unten nach oben lässt sich unmittelbar ablesen an der zeitlichen Entwicklung der Steuer- & Sozialabgabenbelastung: Vor 35 Jahren war die Steuer- & Sozialabgabenbelastung von Lohneinkommen mit rund 40% nur geringfügig höher als die Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen mit gut 35%, heute ist sie mit rund 45% etwa doppelt so hoch wie die dramatisch auf gut 20% abgesenkte Steuerbelastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen.

Die steuerrechtlichen Ursachen für diese Missstände wurden für die wichtigsten Steuerarten dargestellt. Dort wurden auch jeweils Reformziele formuliert und Vorschläge für entsprechende Reformmaßnahmen vorgelegt.

Vor ihrer Durchführung müssen die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen unter Berücksichtigung alternativer Vorschläge, z.B. von Kirchhof, in mehrfacher Hinsicht genauer untersucht und Antworten auf zahlreiche offene Fragen erarbeitet werden. Diese notwendigen und größtenteils durchaus beantwortbaren Fragen bedürfen einer weiteren detaillierten Untersuchung.

JARASS/OBERMAIR: Steuermaßnahmen zur nachhaltigen Staatsfinanzierung. MV-Wissenschaft, Münster, 2012, ISBN 978-3-86991-466-4, 9,50 €