

L. JARASS ■ G. M. OBERMAIR

Steuermaßnahmen zur nachhaltigen Staatsfinanzierung

Als Paperback für 9,50 € versandkostenfrei lieferbar bei
MV-Verlag, Münster, www.mv-buchshop.de

Steuermaßnahmen zur nachhaltigen Staatsfinanzierung

Übersicht

1 Ziel: Nachhaltige Staatsfinanzierung	15
2 Einkommenbezogene Besteuerung	26
3 Vermögenbezogene Besteuerung	63
4 Verbrauchbezogene Besteuerung.....	88
5 Offene Fragen und erforderliche Untersuchungen	96
6 Zusammenfassung	98

1 Ziel: Nachhaltige Staatsfinanzierung

1.1 Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte muss nachhaltig beendet werden

Die öffentlichen Haushalte sind weiter zunehmend unterfinanziert [Städte- tag 2011; GEW 2011, Kap. 2]. Nicht zu niedrige Steuersätze sind die Hauptursache dafür, sondern eine Steuerpolitik, die seit über einem Jahr- zehnt die Effekte der Globalisierung nicht berücksichtigt hat: Nach der aus vorglobalen Zeiten überkommenen Systematik und Praxis der Steuer- erhebung können heute erhebliche Anteile von großen, in Deutschland erworbenen Einkommen legal dem deutschen Fiskus entzogen werden.

Als eine Folge sind die Investitionen der öffentlichen Hand drastisch zurückgegangen, Verschuldung und Schuldzinszahlungen von Bund, Ländern und Gemeinden haben ein bedrohliches Ausmaß erreicht. Auch Deutschland verstößt seit Jahren immer wieder bezüglich Gesamtschul- den und jährlicher Neuverschuldung gegen die Maastricht-Kriterien, die doch gerade die deutsche Forderung nach Euro-Stabilität garantieren sollten. Die laufenden EU-Rettungsprogramme müssen letztlich wesentlich vom deutschen Steuerzahler finanziert werden.

Als weitere Folgen sind schon heute zu erkennen:

- eine weitere drastische Reduzierung der Dienstleistungen der öffentli- chen Hand,
- eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im öffentli- chen Dienst,
- ein weiteres Anwachsen der Zahl der Kinder und Jugendlichen, denen ein ungünstiges soziales Umfeld und das hierdurch überforderte Bil- dungssystem die heute benötigten Qualifikationen nicht vermitteln [GEW 2011].

Die zukünftig grundgesetzlich begrenzte Staatsverschuldung wird diese Probleme noch verschärfen [Truger u.a. 2009; Bischoff/Weber 2011; Ulrich/Brost 2011]. 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.

Die Beinahe-Insolvenz der USA Anfang August 2011 hat drastisch gezeigt, wie wachsende soziale Ungleichheit und die resultierenden sozialen Lasten sowie eine systematische Steuersenkungspolitik zu Gunsten der Wohlhabenden [Liebert 2011] selbst die immer noch stärkste Wirtschaftsmacht der Erde an den Abgrund führen können.

Wie kann die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand wieder hergestellt werden ohne weitere Schuldenaufnahme, 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 [Jarass 2010a]:

- Das **Sparen** der öffentlichen Hand – mit Ausnahme eines weiteren Subventionsabbaus – hat aber 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 [Flassbeck/Spiecker 2011]. Zudem ist fraglich, ob dauerhaftes quantitatives Wirtschaftswachstum in Deutschland möglich und sinnvoll ist [Jarass 2010c].
- **Zusätzliches Geld** drückt die Europäische Zentralbank seit Längerem zur Stützung der Banken und notleidender Euro-Länder. Dies muss nicht zwingend die **Inflation erhöhen** [Zeise 2009], die Bezieher kleiner Einkommen durch Verringerung ihrer Kaufkraft am stärksten tref-

fen 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." [DGB 2011]. Die nachfolgend vorgestellten Eckpunkte sollen einen Beitrag zu diesem Programm leisten.

1.2 Verteilung von Einkommen sowie von Steuern & Sozialabgaben

1.2.1 Tatsächlich bezahlte Steuer- & Sozialabgabenbelastung 1970-2015

Die Abb. 1.1a, b, c zeigen für 45 Jahre von 1970 bis 2015 (Prognose), wie sich

- a) Volkseinkommen
- b) Summe aus direkten Steuern & Sozialabgaben
- c) Jeweilige Steuer- & Sozialabgabenbelastung

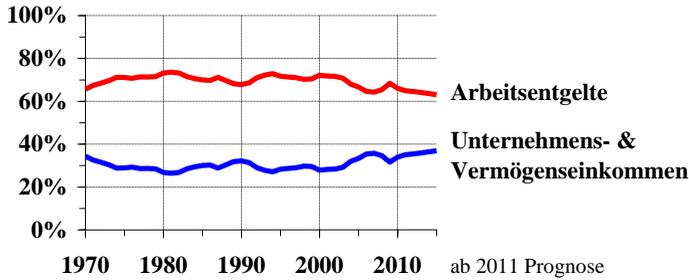
auf die zwei großen Gruppen von Einkommen verteilen, nämlich auf

- Arbeitsentgelte (obere Kurve) und
- Unternehmens- & Vermögenseinkommen (untere Kurve).

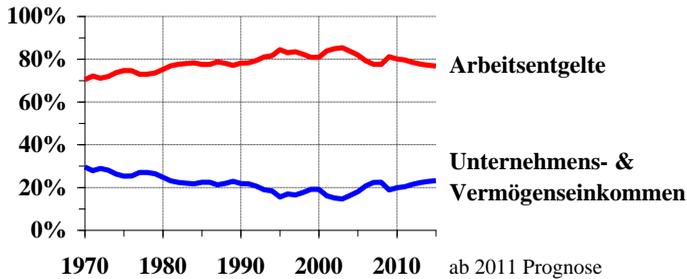
Der historische Vergleich der in Abb. 1.1c gezeigten **tatsächlich bezahlten** Steuer- & Sozialabgabenbelastung von Arbeitsentgelten (Produktionsfaktor Arbeit) und Unternehmens- & Vermögenseinkommen (Produktionsfaktor Kapital) zeigt die schrittweise durchgesetzte Verschiebung zu Ungunsten der Lohnempfänger:

Abb. 1.1 : Anteile am Volkseinkommen sowie Belastung durch direkte Steuern & Sozialabgaben 1970-2015

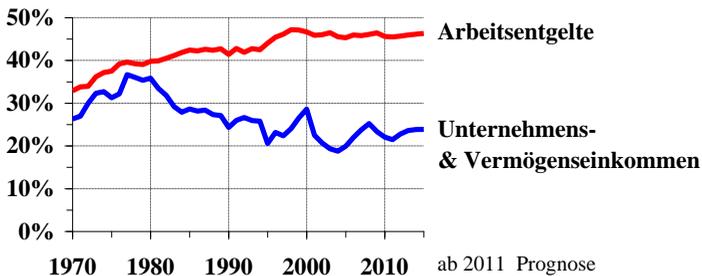
a) Anteil am Volkseinkommen



b) Anteil an allen direkten Steuern & Sozialabgaben



c) Belastung des Einkommens durch Steuern & Sozialabgaben



Arbeitsentgelte = Bruttolohnsumme + Sozialabgaben der Arbeitgeber.

Quellen: [BMF 2011c; VGR 2010; IMK 2011]; bis 1990 nur Westdeutschland.

- Um 1970 betrug in Deutschland die tatsächlich bezahlte Steuer- & Sozialabgabenbelastung von Arbeitsentgelten nur rund 35%, geringfügig mehr als die tatsächlich bezahlte Belastung von Unternehmens- & Vermögenseinkommen mit rund 30%.
- Bis 1990 wurde die Belastung von Arbeitsentgelten schrittweise auf gut 40% erhöht, bis 2000 auf gut 45% und blieb bis 2010 bei gut 45%.
- 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 Steuerbelastung auf Unternehmens- & Vermögenseinkommen 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%). Nur die kleineren osteuropäischen EU-Länder liegen etwas darunter sowie die Niederlande mit nur 15% [EU 2011b, S. 136].

Dringender Reformbedarf:

- **Die Steuer- & Sozialabgabenbelastung wurde seit Anfang der 1980er Jahre immer mehr zu Ungunsten der Lohnempfänger verschoben.**
- **Arbeit muss in 2010 vier Fünftel der direkten Steuern und Sozialabgaben finanzieren (Abb. 1.1b), obwohl ihr Anteil am Volkseinkommen nur gut drei Fünftel beträgt (Abb. 1.1a).**
- **Diese Umverteilung von unten nach oben muss beendet werden.**

Ganz ähnlich wie hier beim dargestellten dringenden Reformbedarf argumentiert Kirchhof in "Wir verteilen von Arm zu Reich" [Kirchhof 2011a]: "Wer viel verdient, kann seine Steuerschuld mindern. Er kann gute Berater bezahlen, stille Reserven bilden, Firmen verschachteln, Auslandsgesellschaften einrichten und so Gewinne und Verluste verschieben. Wer über viel Vermögen verfügt, kann die Steuer vermeiden. Aber nicht der, der mit seinem Jahreseinkommen sich und seine Familie ernähren muss." Zudem fordert Kirchhof ganz zu Recht: "Wer in Deutschland

Einkommen erworben hat, muss diesen Erfolg unausweichlich hier versteuern. Es kommt dann nicht darauf an, ob er seinen Firmensitz ins Ausland verlegt hat, sondern ob er hier seine Betriebsstätte hat, ob er auf unserem attraktiven Markt sein Geld verdient."

Leider macht Kirchhof keine systematischen Vorschläge, wie die aus der internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft resultierenden Steuersparmöglichkeiten gemindert werden können [Kirchhof 2011b]. Vielmehr schafft er, mit Ausnahme einer 10%-igen Erbschaftsteuer, alle vermögenbezogenen Steuern inkl. der kommunalen Grundsteuer ab und senkt die Steuersätze für größere Einkommen wesentlich. Woher die fehlenden Steuereinnahmen kommen sollen, bleibt ein Rätsel.

Im Gegensatz zu Kirchhof beschäftigt sich diese Untersuchung nicht primär mit Änderungen der verschiedenen nominalen Steuersätze, sondern es werden systematische Maßnahmen vorgeschlagen, die verfassungs- und EU-konform und ohne Notwendigkeit einer internationalen Harmonisierung die Möglichkeiten von Steuervermeidung drastisch einschränken und sicherstellen, dass die in Deutschland erwirtschafteten Kapitalentgelte tatsächlich in Deutschland versteuert werden.

1.2.2 Steueraufkommen 2010

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 2009 mit einem Steueraufkommen von 24,0% des Brutto sozialprodukts 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% [EU 2011b, Annex A, Tab. 1 und 3]. 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: [BMF 2011c; zu Lohn- und Einkommensteuer siehe Kasten 2.1 dieses Buches].

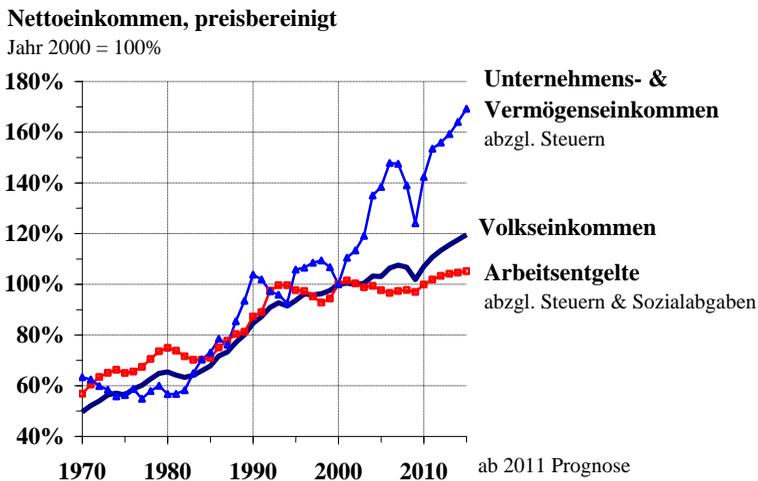
1.2.3 Arbeitsentgelte versus Unternehmens- & Vermögenseinkommen 1970-2015

Abb. 1.2 zeigt die Entwicklungen von Volkseinkommen, Arbeitsentgelten und Unternehmens- & Vermögenseinkommen:

- Das Volkseinkommen hat sich real, also preisbereinigt, von 1970 bis 2000 etwa verdoppelt. Trotz des Rückgangs in 2009 ist es 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 von rund 12% nur um insgesamt 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. 1.2 : Arbeitsentgelte versus Unternehmens- & Vermögenseinkommen 1970-2015



Arbeitsentgelte = Bruttolohnsumme + Sozialabgaben der Arbeitgeber.

Quellen: [BMF 2011c; VGR 2010; IMK 2011], bis 1990 nur Westdeutschland.

1.3 Schwerpunkte der Untersuchung: Analyse der Ursachen und Vorschläge für steuerliche Maßnahmen

Der wesentliche Grund für das heute so komplizierte deutsche Steuersystem liegt in der laufenden Berücksichtigung der Einsprüche von verschiedensten Lobbygruppen bezüglich der Besteuerung von Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die im ersten Schritt ihre Einzelinteressen durchsetzen und im zweiten Schritt dann die Kompliziertheit und Ungerechtigkeit des deutschen Steuersystems beklagen. Noch komplizierter als jedes Steuerrecht sind die in hochbezahlten internationalen Großkanzleien erdachten Steuervermeidungspraktiken, die bisher, wenn überhaupt, dann unsystematisch durch Spezialverordnungen und Einzelfallentscheidungen begrenzt werden, was aber wiederum Steuerrecht und Steuerpraxis noch undurchschaubarer macht. Auch hierzu macht dieses Buch systematische Lösungsvorschläge.

Ein von der breiten Bevölkerung als ungerecht empfundenenes Steuersystem führt zu wachsendem Steuerwiderstand. Dies erhöht die öffentliche Zustimmung zu Steuersatzsenkungen und führt so tendenziell zu einem geringeren Steueraufkommen. Nur ein einfaches und verständliches Steuersystem kann auch ein gerechtes Steuersystem sein. Einzelfallgerechtigkeit führt zu einem komplizierten und damit ungerechten Steuersystem. Voraussetzung für Steuergerechtigkeit ist also ein einfaches und verwaltungsarmes Steuersystem.

In den meisten der im Folgenden untersuchten Bereiche geht es also nicht um Korrekturen der nominellen Steuersätze, sondern darum, die heute bestehenden legalen Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Steuerumgehung so zu beschränken, dass jedenfalls der Großteil der erwirtschafteten oder zugefallenen Einkommen, Kapitalerträge und Wertsteigerungen tatsächlich mit dem vollen gesetzlich vorgesehenen Satz besteuert werden kann. Mit anderen Worten: Es sollen die Grundsätze einer volkswirtschaftlich gerechtfertigten gleichmäßigen Besteuerung gleichartiger Steueratbestände wieder in Kraft gesetzt werden.

Es werden also v.a. Maßnahmen zur fairen und effizienten Erhöhung des Aufkommens aus einkommen- und vermögenbezogenen Steuern vorgeschlagen: Diese müssen EU-konform so gestaltet werden, dass sie kurzfristig in Deutschland ohne EU-weite Abstimmung umsetzbar sind [Rixen/Uhl 2011]. In zukünftigen Arbeiten müssen diese Maßnahmen dann im Detail untersucht werden, vgl. Kap. 5.

Eine verbesserte und stabilere Finanzierung der Kommunen insgesamt ist nicht zentrale Aufgabe dieses Forschungsberichts, wohl aber die Weiterentwicklung von Gewerbesteuer und Grundsteuer, zwei Grundpfeilern der Kommunalfinanzen. Die sicherlich wünschenswerte Weiterentwicklung von Energie- und Umweltsteuern, wie z.B. Luftverkehrssteuer, Brennelementesteuer etc., war ebenfalls nicht Aufgabe dieser Untersuchung.

Tab. 1.2 zeigt die herkömmliche Systematik des deutschen Steuerrechts und die Kapitel dieses Buches, in denen die jeweiligen Steuerarten behandelt werden. Reformmaßnahmen werden im Folgenden entsprechend dieser Systematik entwickelt.

Tab. 1.2 : Schema der Steuerarten in Deutschland

Direkte Steuern		Indirekte Steuern
einkommenbezogen	vermögenbezogen	verbrauchbezogen
Lohn- und Einkommensteuer	Vermögensteuer	Mehrwertsteuer
Körperschaftsteuer	Erbschaft- & Schenkungssteuer	Energie- & Stromsteuern
Gewerbesteuer	Grund- und Grunderwerbsteuer	sonstige Verbrauchssteuern
Kap. 2	Kap. 3	Kap. 4

Jedes der drei Kapitel 2, 3 und 4 ist so aufgebaut, dass in einem ersten Teil eine Bestandsaufnahme der jeweiligen Steuerarten vorgestellt wird:

Steuergegenstände (Bemessungsgrundlagen), Steuersätze und zeitliche Entwicklung des tatsächlichen Steueraufkommens.

Im zweiten Teil jedes Kapitels werden dann die Missstände und Defizite analysiert, die das jeweilige Aufkommen vielfach weit hinter dem Betrag zurückbleiben lassen, was rein rechnerisch nach den gesetzlichen Steuersätzen und den Daten der amtlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu erwarten wäre. Daraus ergeben sich dann die erforderlichen Steuermaßnahmen.

In Kap. 5 werden offene Fragen und erforderliche weitere Untersuchungen erläutert.

Im abschließenden Kap. 6 werden schließlich die wesentlichen Ergebnisse und die erforderlichen Steuermaßnahmen zusammengefasst.