

## Steuergerechtigkeit statt Staatsverschuldung

Zur Person

**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](mailto:wieland@uni-speyer.de)

Joachim Wieland

**27.2.2013**

Steuern sind lästig. Wer Steuern zahlen muss, will wenigstens sicher sein, dass alle Steuerpflichtigen nach ihren finanziellen 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 Ausgabensenkung 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 Deutschlands 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 Steuereinnahmen 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. Unangenehmen 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 Kostenfaktoren 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.[2] 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 Aufkommen 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.[3] 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 Deutschlands 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.[4]

**Erbschaftsteuer.** Milliardenausfälle an Steueraufkommen 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.[5] 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 Einkommensteuerrecht 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>[6]</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>[7]</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.

## Fußnoten

1. Vgl. Freie Hansestadt Bremen (Hrsg.), Konsolidierungsbericht 2011, Bremen 2012.
2. Vgl. Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach §99 BHO, Bonn 2010, S. 14ff.
3. Vgl. BVerfGE 93, 121 (122 und 134f.).
4. Vgl. Joachim Wieland, Vermögensabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, Rechtsgutachten, Düsseldorf 2012.
5. Vgl. BFH, Beschluss vom 27.9.2012, II R 9/11, ZEV 2012, 599 (607ff.).
6. 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. 157ff.
7. Vgl. etwa das Beispiel Amazon: Handelsblatt vom 7.12.2012.