Mit Steuern steuern (?)

Vortrag von Dr. Brigitte Bertelmann am 08. September 2003 in Frankfurt am Main

Inhalt:

1. Wofür braucht ein Staat Einnahmen?
 - Staatliche Aktivität
 - Der Staatsanteil und die Ursachen des wachsenden Staatsanteils
 - Der optimale Staatsanteil und Gründe für die öffentliche Aufgabenerfüllung
2. Wie erhebt der Staat Einnahmen?
 - Äquivalenzprinzip
 - Leistungsprinzip mit Besteuerung der Einkommensverwendung und der Einkommensentstehung
 - Steuerreformvorhaben und –modelle
 - * Senkung der Einkommenssteuer und der Körperschaftssteuer
 - * Besteuerung von Unternehmen
 - * Steueroasen und Steuerkonkurrenz
3. Was ist zu tun?
4. Fazit

1. Wofür braucht ein Staat Einnahmen?

Allgemein anerkannt ist die Begründung, dass er dies tut, um die Erfüllung seiner, also der öffentlichen Aufgaben finanzieren zu können. Schwieriger wird es, wenn die Frage gestellt wird, was denn öffentliche Aufgaben sind. Wir sind in Deutschland seit einigen Jahren in einer Diskussion darüber welche Aufgaben (weiter) durch die öffentliche Hand erfüllt werden sollen und welche besser (und damit ist meistens ausschließlich wirtschaftlicher gemeint) privat erfüllt werden können. Für Post und Bahn ist sie beantwortet worden, für zahlreiche kommunale Einrichtungen und Dienstleistungen wie Verkehrsbetriebe, Ver- und Entsorgungsbetriebe ebenfalls – und zwar häufig zugunsten der privatwirtschaftlichen Übernahme. Die Frage, die dahinter steht ist meistens die: „Welche Leistungen sollen für die Bürger bereitgestellt werden? Welche Infrastruktur-, Versorgungs-, Bildungs- und Kultur-

einrichtungen sind aus gesellschaftlicher Sicht notwendig oder wünschenswert?

Können/ wollen wir uns das als Gesellschaft (für alle) leisten?

Danach folgt die Frage: „**Warum wird eine Aufgabe zu einer öffentlichen?**“

Warum sollte die öffentliche Hand Schulträgerin sein/bleiben? Was wird passieren, wenn die Versorgung mit Wasser, Strom und Nahverkehrsleistungen ausschließlich nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt? Für welche Leistungen und Angebote soll es eine flächendeckende Versorgung geben, auch dann, wenn dies in einigen (dünn besiedelten Regionen) nicht wirtschaftlich möglich ist? Die Antwort auf die Frage, ob eine Aufgabe durch die öffentliche Hand erfüllt werden soll und auf welche Weise hat neben den Kosten auch Qualitätsmerkmale und die Frage des angestrebten Versorgungsgrades zu berücksichtigen. Sie sind wesentlich für einen ehrlichen Vergleich. Bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit privater Aufgabenerfüllung müssen auch öffentliche Vorleistungen im Sinne von Infrastruktur, oder Auflagen zur Versorgungsdichte und –qualität einbezogen werden.

Bevor also Bund, Länder und Kommunen ihre **fiskalischen Ziele**, d.h. die Erhebung ausreichender Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben präzisieren können, ist eine Entscheidung darüber nötig, was öffentliche Aufgaben sind und zwar zunächst noch unabhängig davon, ob sie auf der kommunalen, Landes- oder Bundesebene erfüllt werden sollen. Dass mit den erhobenen Einnahmen dann auch sparsam und effizient umzugehen ist scheint selbstverständlich und doch sehr schwierig. Über die damit zusammenhängenden Probleme geben die Berichte des Bundesrechnungshofs regelmäßig Auskunft.

Der äußere Rahmen für die öffentlich zu erfüllenden Aufgaben ist in Deutschland durch das Grundgesetz vorgegeben, das in Art. 20 festlegt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Dort ist auch ein Rahmen für die Zuständigkeit von Bund und Ländern für verschiedene Aufgaben vorgegeben und in **Art. 14 auch Abs. 1. „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“**

Staatliche Aktivität

Die finanzwirtschaftliche Tätigkeit ist offensichtlich nur ein Teil der öffentlichen oder staatlichen Aktivität. Ein wesentlicher Teil geschieht über die Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit und über die Art und Weise, in der Gesetze und Verordnungen

durch- und umgesetzt werden. Die Kosten einer öffentlichen Verwaltung sagen noch nichts darüber aus, wie effektiv und bürgerfreundlich sie arbeitet. Die Kosten der öffentlichen Gerichtsbarkeit sagen nichts darüber aus, ob sie auf der Grundlage von Gesetzen arbeitet, die die Grund und Freiheitsrechte und die Menschenwürde der Bürger schützen und ihre individuelle Freiheit und Entwicklungsmöglichkeiten fördern oder diese einschränken und missachten. Die Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe nach bestimmten qualitativen und quantitativen Vorgaben erfordert nicht, dass diese völlig in der Hand des Staates liegen muss. Die öffentliche Hand kann in einigen Fällen damit auch private Betriebe beauftragen, ohne die Zuständigkeit dafür aus der Hand zu geben. Grundsätzlich beansprucht die Aktivität der öffentlichen Hand aber einen Teil der insgesamt verfügbaren Ressourcen und ihre Art und Qualität sind wesentlich für die Akzeptanz der Bürger und deren Bereitschaft auch die damit verbundenen finanziellen Belastungen zu tragen..

Der Staatsanteil

Der Anteil am Sozialprodukt, den die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben beansprucht, wird allgemein als **Staatsanteil oder Staatsquote** bezeichnet. Dabei gibt es für die Berechnung des Staatsanteils unterschiedliche Ansätze und Definitionen.

Während die Finanzstatistik sich auf die öffentlichen Haushalte ohne Sozialversicherungen bezieht, schließt die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die Sozialversicherungsausgaben mit ein. Diese werden auch im internationalen Vergleich häufig einbezogen.

Bei der Beurteilung und Analyse der Staatsquote müssen allerdings auch ihre strukturellen Merkmale und Veränderung berücksichtigt werden. Insbesondere wenn die Entwicklung über einen längeren Zeitraum beobachtet werden soll oder internationale Vergleiche angestellt werden. Die Frage also, in welchem Umfang es sich um Investitions- und Konsumausgaben handelt oder ob sie z.B. in den Umweltschutz, in Verteidigungsausgaben, in Bildung- oder Sozialausgaben fließen.

Heutige Staaten sind weit von dem teilweise bis ins 18. Jahrhundert propagierten „Nachtwächterstaat“ entfernt, der nach Ferdinand Lassalle keine andere Aufgabe hatte als „Kriege zu führen und Raub und Einbruch zu verhüten“. Vielmehr hat sich das Ende des 19. Jahrhunderts von Adolf Wagner formulierte „Gesetz der

wachsenden Staatstätigkeit“ aus dem er ein „Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs“ folgerte, bestätigt.

Staatstheoretiker und Ökonomen vertraten lange Zeit die Ansicht, dass staatliches Handeln unproduktiv sei und die im freien Spiel der Kräfte entstehende Harmonie der Interessen stören würde. Staaten sollten sich demnach auf ein Mindestmaß an Aktivität (im Wesentlichen die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit) beschränken und damit auf eine möglichst geringe Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Produktivkräfte.

Dabei berief man sich häufig auf das liberale Wirtschaftskonzept von Adam Smith und übersah, dass auch Smith bereits festgestellt hatte, dass **der Staat zuständig und verantwortlich sei für die Erstellung und Unterhaltung von Leistungen, die von privater Seite überhaupt nicht oder nicht im gewünschten Umfang erbracht werden.**

Im Laufe der Zeit hat der Staat zunehmend Aufgaben in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Energie, Verkehr, Infrastruktur und seit einigen Jahren auch im Umweltschutz übernommen.

Die zunehmende staatliche Aktivität und die wachsende Staatsquote haben dazu geführt, dass dem Staat neben der Verantwortung für den Rechtsrahmen auch zunehmend Verantwortung für die Gestaltung der wirtschaftlichen Ordnung zufiel. Zum Einen entstanden aufgrund der Höhe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben Auswirkungen auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Prozesse, zum Anderen betrieb der Staat damit auch gezielt Sozial-, Wettbewerbs- und Stabilitätspolitik.

Diese Entwicklung vom Ordnungsstaat zum Wohlfahrtsstaat hatte schon Adolf Wagner vorausgesehen und dargestellt, dass sich aus der zunehmenden nationalen und internationalen Arbeitsteilung, dem System der „freien Konkurrenz“, der wachsenden Bevölkerung und Siedlungsdichte immer komplexere Verkehrs- und Rechtsverhältnisse entwickeln würden, die parallel dazu auch komplexere staatliche Aktivität erforderlich machen würden.

Als **Ursachen des wachsenden Staatsanteils** können folgende Gründe gesehen werden:

- Für die Ausdehnung der ausgabenintensiven und damit budgetwirksamen Staatstätigkeit waren historisch häufig **Kriege** verantwortlich. Sie führten zu periodischen Niveauverschiebungen der Staatsausgaben, die anschließend aber nicht wieder zurückgeführt wurden. (Dies wurde insbesondere für England belegt, aber auch in Schweden und der Schweiz, die nicht unmittelbar in die beiden Weltkriege involviert waren, führte diese Zeit zu vermehrten ausgabenwirksamen Verteidigungsanstrengungen). Generell lässt sich der grundsätzliche **Steuerwiderstand der Bürger in Krisenzeiten leichter überwinden**. (Beispiel: Flutkatastrophe 2002 führte zu einer leichten Durchsetzbarkeit für die Aufschiebung der Steuerreform).

- Diese Tendenz wird verstärkt durch das „**Beharrungsvermögen**“ der **Exekutive** und der Ausgabefreudigkeit von Parlamenten insbesondere vor Wahlen.

- Eine weitere Erklärung für die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ist die **Zunahme des privaten Einkommens**. D.h. wenn die Grundbedürfnisse an Nahrung und Kleidung abgedeckt sind, steigt die Nachfrage nach mehr Bildung, besserer Gesundheitsversorgung, besserer Verkehrsleistung, die nicht oder nicht vollständig über den privaten Markt befriedigt wird. (Finanzwissenschaftler sprechen hier von einer **höheren Einkommenselastizität der Nachfrage bei öffentlichen als bei privaten Gütern**. Dies trifft m. E. zwar für eine große Bandbreite mittlerer Einkommen zu, weniger für ganz geringe oder sehr hohe Einkommen.)

- Als stetige Ursache steigender Staatsausgaben muss auch der **technische Fortschritt** angesehen werden. Hochtechnisierte Produktion als Voraussetzung für die Erwirtschaftung hoher privater Einkommen setzt vielfältige öffentliche Leistungen z.B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, der Energieversorgung der Kommunikationstechnologie voraus. Selbst wenn einige dieser Bereiche inzwischen wieder in private Hand übergehen, hat der Marktmechanismus als Koordinationsprinzip zur Zeit der ersten Umsetzung von wissen-

schaftlich/technischen Erkenntnissen in ein breites (flächendeckendes) Angebot nicht (ausreichend) funktioniert.

- Schließlich ist die Tatsache, dass ein sehr großer Anteil der öffentlichen Angebote in **personalintensiven Dienstleistungen** besteht eine wesentliche Ursache für den überproportionalen Anstieg der Staatsausgaben. Bei einer Kopplung der Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst an die allgemeine Lohnentwicklung steigen aufgrund der relativ **geringen Rationalisierungsmöglichkeiten** im Bildungs-, Erziehungs-, Pflege- und Gesundheitsbereich die Kosten. Wenn private Anbieter hier reklamieren, billiger sein zu können, geht dies erfahrungsgemäß i.d.R. zulasten der Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer (Busfahrer, ambulante Pflege) und/oder zulasten der Kunden/Patienten.

Häufig sind es auch nur Teilbereiche oder Marktsegmente, auf denen ein privates Angebot zu niedrigeren Preisen möglich scheint. Wenn etwa private Krankenversicherer, die die Aufnahme von Babys mit angeborenem Herzfehler oder von chronisch Kranken ablehnen, bzw. bestimmte Leistungen ausschließen oder mit hohen Risikozuschlägen belegen, wenn etwa private Arbeitsvermittler sich nur die am besten qualifizierten, relativ jungen und mobilen Arbeitslosen heraussuchen, wenn private Transportunternehmen Busfahrer aus dem Ausland zu wesentlich unter Tarif liegenden Löhnen beschäftigen.

Es ist auch eine politische Entscheidung, inwieweit Leistungen, die nur mittelbar oder sehr langfristig „produktiv“ sind, wie Gesundheits- und Bildungsleistungen oder kulturelle Angebote und Strukturen die Kunst und Kultur oder gesellschaftliche Integration von Migranten sowie zivilgesellschaftliches Bewusstsein und Engagement fördern allein oder weitgehend dem Markt überlassen werden oder inwieweit sie langfristig als existenziell für eine friedliche, lebens- und menschenfreundliche Gesellschaft betrachtet und entsprechend nicht nur nach dem kurzfristigen Marktwert bewertet werden. Und sofern dies nicht vermittelbar ist, als meritorische Güter betrachtet und

deshalb so weit wie nötig durch öffentlich finanzierte Angebote sichergestellt werden.

- Schließlich muss auch das **eingeschränkte Kostenbewusstsein** der Staatsbürger bei der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen als Faktor genannt werden. Durch die indirekte Finanzierung über Steuern und Abgaben kennt der Bürger die (vollen) Kosten, der öffentlichen Leistungen nicht. Es ist unsicher, ob er die Leistungen auch dann in Anspruch nehmen /nachfragen würde, wenn er sie kennen würde oder sie ihm gar direkt zugerechnet würden. Die Patientenquittung, die z.Zt. erprobt wird, ist ein Versuch, mehr Kostenbewusstsein bei Leistungsempfängern zu schaffen. Solange allerdings ein individueller Nachfrageverzicht nicht auch zu einer Reduzierung des individuellen Kostenbeitrags (sei es in Form von Steuern oder Sozialabgaben) führt, wird dies voraussichtlich keine wesentliche Kostenminderung zur Folge haben.
- Politiker haben daher häufig ein Interesse an der **Aufrechterhaltung einer sog. Finanzierungsillusion**, indem sie, insbesondere vor Wahlen, spürbare öffentliche Leistungen erhöhen und diese durch relativ weniger spürbare Einnahmen, wie z.B. Schuldaufnahme oder (indirekte) Verbrauchssteuern finanzieren.
- Eine langfristige Akzeptanz auch eines wachsenden Staatsanteils setzt voraus, dass aus der Sicht der Bürger die Vorteile durch öffentliche Leistungen mindestens ebenso hoch sind wie die zusätzlichen Belastungen ihrer Finanzierung. (**Subjektiver Kosten- Nutzensausgleich**)

Der optimale Staatsanteil

Die Frage nach dem optimalen Staatsanteil bzw. nach dem optimalen Budget beschäftigt die Finanzwissenschaftler deshalb schon seit langem und ist in den letzten Jahren, mit zunehmender öffentlicher Armut bei steigendem privatem Reichtum wieder besonders aktuell.

Die Theorie der öffentlichen Güter geht von der Maxime aus, einen möglichst großen privatwirtschaftlichen Sektor zu erhalten. Es geht also nicht darum, **Kriterien** für die Möglichkeit sondern **für die Notwendigkeit der öffentlichen Erfüllung einer Aufgabe zu finden.**

Gründe für die öffentliche Aufgabenerfüllung

Ein bereits genannter Grund ist der des **Marktversagens**, also der Situation, dass ein Gut auf der Grundlage von privatem Angebot und Nachfrage überhaupt nicht oder nur unzureichend angeboten wird.

Dies ist zunächst eindeutig dann der Fall, wenn von der Nutzung eines Gutes, sobald es bereitgestellt wird, niemand ausgeschlossen werden kann. Klassisches Beispiel dafür ist ein Leuchtturm oder Maßnahmen, die innere und äußere Sicherheit gewährleisten. Da kein Nutzer ausgeschlossen werden kann, können die Produzenten die Konsumenten nicht zur Zahlung eines Preises heranziehen. Dabei muss die fehlende Bereitschaft, für ein Gut, für das das **Ausschlussprinzip nicht durchsetzbar** ist, kein Ausdruck fehlender Präferenz für dieses Gut sein. Vielmehr handelt es sich um ein strategisches Verhalten, aufgrund der erkannten **Nicht-Ausschließbarkeit** des individuellen Konsums, diese Präferenz nicht (in Form von Zahlungsbereitschaft) zu artikulieren.

Ein zweites Merkmal für öffentliche Güter ist die **Nicht-Rivalität des Konsums**, d.h. die Tatsache, dass die individuelle Nutzung die gleichzeitige Nutzung durch andere Konsumenten nicht ausschließt bzw. beeinträchtigt. Auch dies gilt zunächst deutlich für den bereits zitierten Leuchtturm, ebenso für Leistungen für die innere und äußere Sicherheit aber auch die Nutzung einer Autobahn, öffentliche Parks, öffentliche Schulen für die grundsätzlich das Ausschlussprinzip durchsetzbar ist, wie sich in Ländern mit Benutzungsgebühren zeigt, wird für einzelne Nutzer nicht grundsätzlich behindert durch eine bestimmte Anzahl weiterer Nutzer (es sei denn, die Autobahn, bzw. die Schulklassen sind überfüllt).

Neben den genannten eindeutigen Beispielen gibt es eine große Anzahl von Mischgütern. Ein Beispiel dafür ist der Impfschutz gegen ansteckende Krankheiten. Für den individuellen Schutz, den ein Geimpfter erhält, gilt das Ausschlussprinzip. Bei einer großen Anzahl von Geimpften sinkt aber gleichzeitig die Ansteckungs-

gefahr auch für Nicht-Geimpfte und insgesamt die Gefahr der Ausbreitung von Seuchen. Von diesem Nutzen kann kein Nicht-Geimpfter ausgeschlossen werden. Es entsteht dadurch, dass einzelne sich Impfen lassen ein zusätzlicher Nutzen für die Allgemeinheit, ein sog. **positiver externer Effekt**. Der Staat kann nun die Produktion von Gütern, die solche positiven externen Effekte erbringen, durch unterschiedliche Aktivitäten fördern oder steigern. Er kann eine Impfpflicht einführen (kostenlos oder gegen Gebühr), er kann die freiwillige Impfung kostenlos anbieten oder er kann für den Fall der freiwilligen Impfung Vorteile, z.B. einen ermäßigten KV-Beitrag o.ä. anbieten und auf diese Weise die Nachfrage nach Impfungen über das Niveau hinaus zu steigern, das ohne staatlichen Eingriff erreicht worden wäre.

Neben Gütern, für die das Ausschlussprinzip und/oder die Nicht-Rivalität des Konsums nicht gilt, stellen sog. **meritorische Güter** (nach Musgrave) einen großen Teil des öffentlichen Angebots dar. Damit sind Güter gemeint, die nach Ansicht eines weitblickenden, wohlmeinenden Landesvaters bzw. eines solchen Parlaments sinnvoll und wünschenswert sind, aber von den Bürgern zu Marktpreisen (noch) nicht oder nicht im gewünschten Umfang nachgefragt bzw. genutzt werden. Als Beispiele dafür könnten die neun-jährige Schulpflicht, die Sozialversicherungspflicht, der Bau und die Unterhaltung öffentlicher Schwimmbäder und Sportstätten oder die Subventionierung von Theatern angeführt werden. Bei diesen öffentlichen Leistungen kann unterstellt werden, dass die Staatsbürger dafür in gewissem Umfang Präferenzen auch in Form von Nachfrage, die mit der Zahlung eines Preises verbunden ist, äußern würden. Diese Bereitschaft könnte möglicherweise durch Information und positive Erfahrungen mit diesen öffentlichen Angeboten noch gefördert werden. Daneben gibt es zahlreiche öffentlich Aktivitäten, die für die meisten Bürger zu wenig unmittelbar spürbar sind, als das sie dafür einen Bedarf empfinden könnten geschweige denn, bereit wären, für deren Erfüllung einen Preis zu zahlen. Dazu gehören z.B. viele außenpolitische Aktivitäten, ein großer Teil der Kultur- und Forschungsförderung aber auch manche sozialstaatlichen Angebote, auf die ein Staat nicht oder nur schwer verzichten kann.

Die geäußerten oder vermuteten Präferenzen der Staatsbürger reichen also alleine als Kriterien für die Höhe der öffentlichen Ausgaben und das Maß der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht aus. Ein optimales Budget lässt sich, auch bei hoher

Bewertung von individueller Freiheit und Eigenverantwortung auf einem individualistischen Ansatz nicht ermitteln, auch deshalb nicht, weil schon die bekannten Präferenzen der Bürger so unterschiedlich und widersprüchlich sind, dass sie nicht zu einem einheitlichen gemeinsamen Ergebnis führen können.

Trotzdem sollen die Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben (und Einnahmen) in einem freiheitlich demokratischen Staat den Wünschen der Staatsbürger weitgehend entsprechen. In den Prozess der politischen Willensbildung gehen dabei neben den in Wahlen geäußerten **Wünschen der Stimmberechtigten** auch die eigenen Interessen der **Parteien**, notwendige Kompromisse im Falle von Koalitionen, die Präferenzen der **Regierung**, die durch ihre Vorlagen wesentlichen Einfluss auf das nimmt, worüber überhaupt abgestimmt wird und schließlich auch die Präferenzen und Ziele der **Verwaltung**, ohne deren Fachexpertise und Erfahrung immer wieder wechselnde Mitglieder von Exekutive und Legislative nicht arbeitsfähig wahren, die dadurch aber auch einen Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen erhält.

Die Höhe und Struktur der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben und damit auch die Höhe der notwendigen Einnahmen unterliegen also einem ständigen Wandel. Wobei die grundsätzlich steigende Tendenz der letzten Jahrzehnte unabhängig von den jeweils in der Regierung stehenden Parteien anhielt und die Struktur oft nur allenfalls marginal verändert hat, da viele öffentliche Leistungen nicht kurzfristig disponibel sind und nicht nur im Falle der Rentenversicherung eine langfristige Zuverlässigkeit voraussetzen, wenn Bürger und Unternehmen ihre eigenen Planungen auf diese Grundlagen stützen.

Je höher der Staatsanteil, desto stärker müssen bei der Erhebung staatlicher Einnahmen neben den fiskalischen Wirkungen auch die anderen Auswirkungen und ihre Bedeutung für politische Ziele auf der einen Seite sowie die Präferenzen der Bürger und Unternehmen auf der anderen Seite berücksichtigt werden.

Diese können antizipiert, sie können gewollt und verstärkt oder möglichst gemildert werden durch unterschiedliche Gestaltung von Steuertarifen, Steuertatbeständen, -erhebungsmethoden etc. Durch öffentliche Einnahmepolitik werden neben dem fiskalischen Ziel auch weitere Ziele verfolgt, nämlich z.B. die Förderung des wirt-

schaftlichen Wachstums, Verteilungsgerechtigkeit, Ökologische Ziele und Gesundheitspolitische Ziele.

2. Wie (nach welchen Regeln und Prinzipien) erhebt der Staat Einnahmen?

In einem marktwirtschaftlichen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland erfolgt die Allokation von Ressourcen über den Markt nach dem Prinzip, dass für eine Leistung ein (mindestens kostendeckender) Preis zu zahlen ist. Geht man weiter davon aus, dass in einem marktwirtschaftlichen System staatliche Aktivität sich auf solche Bereiche und Leistungen beschränken sollte, wo die Marktergebnisse als ergänzungs- oder korrekturbedürftig angesehen werden, sollte auch der Staat nur dann von diesem Prinzip abweichen, wenn andere (politische oder technische) Gründe diesem Prinzip entgegenstehen.

Äquivalenzprinzip

Soweit Aufgaben sich also grundsätzlich für eine Entgeltfinanzierung eignen (d.h. in solchen Fällen, wo der Nutzen direkt messbar und zurechenbar ist) sollten auch die Kosten öffentlicher Aufgaben durch eine Entgeltfinanzierung gedeckt werden. Wird also bei der Festlegung der Abgaben der entstehende Vorteil oder Nutzen zugrunde gelegt, erfolgt die Abgabenbemessung nach dem sog. **Äquivalenzprinzip**.

Dies bietet sich dann an, **wenn den Nutzern öffentlicher Leistungen spezifische Vorteile zuzurechnen sind** und/oder wenn die Vorteile überwiegend Beziehern höherer Einkommen zugute kommen. Dies trifft z.B. auf Theater und Museen, möglicherweise auch bei Bibliotheken zu. Hier stellt sich andererseits die Frage, ob die Entgeltfinanzierung, zumal bei kostendeckenden Entgelten, die relativ stärkere Nutzung durch Bezieher höherer Einkommen nicht gerade erst auslöst oder zumindest verstärkt und ob nicht evtl. ein gesellschaftliches Interesse an der intensiveren Nutzung auch durch Bezieher niedrigerer Einkommen bestehen könnte. Dies ist dann der Fall, wenn von der Nutzung positive externe Effekte zu erwarten sind, z.B. durch ein höheres allgemeines Bildungsniveau, höhere positive

Identifikation mit der anbietenden Kommune oder dem Staat (Bürgerbewusstsein) etc. Ein Motiv der öffentlichen Hand für die Einführung einer Entgeltfinanzierung kann auch das **Ziel der Nachfragedämpfung** sein. Ein Beispiel dafür sind Parkgebühren in Innenstädten. Dies setzt allerdings eine relative **hohe Preisempfindlichkeit der Nachfrage** und das **Vorhandensein von Alternativen**, also z.B. von Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs voraus.

Auch bei der öffentlichen Versorgung mit Wasser und Strom kann eine Finanzierung über verbrauchsabhängige Entgelte zu einem **erwünschten sparsameren Verbrauch** dieser Ressourcen beitragen. Problematisch ist allerdings die Annahme, dass die Bereitschaft einen höheren Preis für bestimmte öffentliche Leistungen zu zahlen ein umfassender Ausdruck der individuellen Präferenzen bzw. der Dringlichkeit der Bedürfnisse ist. Eine Verteilung über den Markt erfasst immer nur die zahlungskräftige bzw. zahlungsfähige Nachfrage. Die Bedürfnisse von Menschen, die einen bestimmten Preis nicht zahlen können, können auf dem Markt nicht geltend gemacht werden. Ob deshalb unterstellt werden kann, dass sie nicht vorhanden und berechtigt seien, muss zumindest kritisch geprüft werden. Noch problematischer wird es, wenn die öffentliche Versorgung mit existenziellen Gütern wie Wasser und heutzutage auch Strom privatisiert wird. Dort wo dies geschieht, müssen damit zumindest strenge Auflagen für die privaten Anbieter, was den Umfang (flächendeckende Angebote zu sozialverträglichen Preisen) und die Qualität (Sauberkeit, umweltschonende Produktionsmethode) des Angebots verbunden sein. Nur wenn das private Angebot was Qualität und Versorgungssicherheit angeht mindestens den Standard des öffentlichen erreicht kann eine Aussage über die jeweilige Wirtschaftlichkeit gemacht werden.

Bei Gütern, deren Nutzung nicht individuell zurechenbar ist, (aufgrund der Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips oder/und nicht-rivalisierendem Konsum kommt eine Entgeltfinanzierung nicht in Frage. Dies trifft auch dann zu, wenn die Erfassung der individuellen Nutzung (Vorteile) nicht wirtschaftlich möglich ist.

Bei Gütern, bei denen eine stärkere Inanspruchnahme erwünscht ist als sie bei einer (kostendeckenden) Entgeltfinanzierung entsteht, können alloкатive und distributive Gründe dagegen sprechen. Dies gilt vor allem bei Gütern, deren Nicht-Inanspruch-

nahme hohe negative externe Effekte (Kosten) verursachen würde. Den Fall der kostenlosen Impfung habe ich bereits genannt. Auch die wünschenswerte Nutzung von Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs sowie von Bildungs- und Kulturangeboten (Schulen, Universitäten, Theater, Museen, Bibliotheken) spricht eher für eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln als für eine (kosten-deckende) Entgeltfinanzierung. Dies gilt insbesondere dann, wenn bestimmte Güter möglichst von allen Bürgern, unabhängig von ihrer Kaufkraft genutzt werden sollen. **Während es also grundsätzlich möglich ist, alle öffentlichen Leistungen aus Steuermitteln zu finanzieren, bietet sich eine Entgeltfinanzierung für nur relativ wenige öffentliche Leistungen sinnvoller Weise an.** Nach welchem Prinzip sollen also Steuern erhoben werden?

Leistungsfähigkeitsprinzip

Was sind Steuern?

Damit kennen Sie sich alle aus. Steuern sind Geld, das man an den Staat zahlen muss, ohne genau zu wissen, was man dafür zurückbekommt.

§3 I AO – Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft...)

Eine **Kopfsteuer**, wie sie historisch zeitweise üblich war, d.h. ein gleicher Betrag von jedem Steuerpflichtigen, kommt sowohl aufgrund der geringeren Ergiebigkeit als auch aus verteilungspolitischen Gründen heute kaum in Frage.

Der bereits von Adam Smith proklamierte Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wurde in Deutschland allerdings erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend akzeptiert und umgesetzt. Damit stellte sich die Frage, woran die **finanzielle Leistungsfähigkeit** zu messen ist. Historisch war das Vermögen, insbesondere das **Grundvermögen** der maßgebliche Indikator für finanzielle Leistungsfähigkeit, wobei es zahlreiche Ausnahmen in Form von Steuerprivilegien für große Grundbesitzer wie den Adel und die Kirchen gab. Der heute am meisten verwendete Indikator ist das Einkommen. Er wird im Steuersystem als wichtigste

Größe zur Bestimmung der Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten betrachtet. Eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit strebt also eine **möglichst gleichmäßige Reduzierung des Nutzens bzw. der Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten** an und kann dabei sowohl bei der Einkommensentstehung als auch bei der Einkommensverwendung ansetzen.

Besteuerung der Einkommensverwendung

Die Besteuerung der Einkommensverwendung erfolgt durch **spezielle oder allgemeine Verbrauchssteuern**. Aufgrund der einfacheren technischen Abwicklung wird dabei i. d. R. beim Kaufvorgang angesetzt. (Eine Ausgabensteuer, die beim privaten Haushalt ansetzen würde, setzt eine „Konsumerklärung“ voraus und würde dadurch auch die Berücksichtigung unterschiedlicher persönlicher Merkmale und eine progressive Besteuerung erlauben.) In Deutschland wird die allgemeine Umsatz- oder Mehrwertsteuer mit einem Steuersatz von 16 bzw. 7% erhoben. Sie wird zwar von den Produktions- und Handelsunternehmen errechnet und an das Finanzamt abgeführt, **Steuerdestinatar**, d.h. der vom Gesetzgeber intendierte Träger der Steuerbelastung **ist der Endverbraucher**. In den Unternehmen ist der größte Teil der MWSt sowie der meisten speziellen Verbrauchsteuern ein durchlaufender Posten. Sie tragen nur den Teil, der auf Güter und Dienstleistungen entfällt, bei denen sie selbst Endverbraucher sind und können die selbst an Lieferanten gezahlte MWSt als sog. Vorsteuer mit der von Kunden einbehaltenen Steuern verrechnen. Da die Bemessungsgrundlage der allgemeinen Umsatzsteuer der Preis einer Ware ist, zahlen alle Verbraucher unabhängig von individuellen Einkommensverhältnissen den gleichen Betrag pro Einheit. Auch der ermäßigte MWSt-Satz auf Güter des Grundbedarfs kommt allen Verbrauchern gleichermaßen zugute. Unterschiedliche Gesamtbelastungen aus der Umsatzsteuer ergeben sich durch Unterschiede in der Konsummenge oder Konsumstruktur. Verbraucher, die absolut und/oder relativ mehr an Gütern des gehobenen Verbrauchs nachfragen, tragen eine vergleichsweise höhere Umsatzsteuerbelastung als solche, die mehr Güter, die mit dem ermäßigten MWSt belegt sind, nachfragen. Da man davon ausgeht, dass dies tendenziell eher Bezieher höherer Einkommen sind, ist dies auch unter dem Aspekt der Leistungsfähigkeit so gewollt. Andererseits kann eine Preiserhöhung durch einen höheren MWSt-Satz auch dazu beitragen, Bezieher niedriger Einkommen vom Konsum solcher Güter des gehobenen Bedarfs auszuschließen. Dies gilt umso stärker für zusätzlich zur allg. Umsatzsteuer erhobene spezielle

Verbrauchssteuern auf einzelne Güter, wie z.B. die Schaumweinsteuer. Spezielle Verbrauchsteuern werden aus verschiedenen weiteren Gründen erhoben, die sich, wie die Erfahrung zeigt, im Zeitablauf auch ändern können. Besonders deutlich ist dies etwa bei der aufkommensstärksten speziellen Verbrauchsteuer, der Mineralölsteuer zu beobachten. Im Prinzip wird nur der Verbrauch von Mineralöl als Kraft- oder Heizstoff mit dieser Steuer belastet.

Die Besteuerung des Heizöls wurde ursprünglich als wirtschaftspolitisches Instrument der Energiepolitik eingeführt und sollte die Anpassung des deutschen Steinkohlenbergbaus an die veränderte Lage auf dem Energiemarkt erleichtern und auch zur Erschließung neuer Energieträger beitragen. Das Aufkommen aus der "Heizölsteuer" (Das Aufkommen betrug 2001 40,7 Mrd.) war daher zur Finanzierung solcher energiepolitischer Maßnahmen zweckgebunden. Mit Wirkung vom 1. Januar 1989 wurde die Zweckbindung aufgehoben.

Dass trotzdem auch weiterhin bei dieser speziellen Verbrauchsteuern neben fiskalischen Zielen auch noch andere, z.B. Allokationsziele verfolgt werden zeigt die Begründung der letzten Erhöhungen der Mineralölsteuer (auch Ökosteuern genannt). Sie sollte bekanntlich dazu dienen zu verhindern, dass die Beiträge zur Rentenversicherung weiter ansteigen. Aufgrund der Tatsache, dass die Rentenversicherungsträger eine ganze Reihe versicherungsfremde Leistungen zu erbringen haben, die grundsätzlich eher aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren wären, ist ein Beitrag aus dem gesamten Steueraufkommen für diese Zwecke durchaus gerechtfertigt. Damit wird eine breitere Verteilung der Belastung auf die Endverbraucher erreicht bei gleichzeitiger Entlastung der Arbeitgeber und der beitragspflichtigen AN, allerdings ohne Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Aufgrund der zahlreichen Ausnahmeregelungen bei der Mineralölsteuer z.B. für Unternehmen insbesondere des produzierenden Gewerbes ist auch der Grundgedanke der „ökologischen Steuerreform“, der ebenfalls mit der stufenweisen Erhöhung der Mineralölsteuer verbunden war, nicht mehr überzeugend. Es liegen wohl eher fiskalische Erwägungen zugrunde denn: Erstens ist die Mineralölsteuer mit Abstand die **aufkommensstärkste spezielle Verbrauchsteuer**, zweitens weist die Nachfrage nach Kraftstoffen bekanntermaßen **keine hohe Preiselastizität** auf und ist mit **relativ sicher zu kalkulierendem Aufkommen** relativ leicht durchzusetzen.

Geht man davon aus, dass die Mineralölsteuer, sofern sie von produzierenden Unternehmen und Transportdienstleistern zu zahlen ist, weitgehend auf die Endverbraucher der erstellten oder transportierten Güter überwältigt werden kann, dann wird diese Belastung tatsächlich zu einem erheblichen Teil, wenn auch nicht gleichmäßig auf alle Verbraucher verteilt. Grundsätzlich fragwürdig bleibt es, steigenden öffentlichen Ausgabenbedarf durch die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern zu decken, die bekanntermaßen nur von einem Teil der Steuerzahler getragen wird, insbesondere dann, wenn die damit zu finanzierenden öffentlichen Leistungen in keinem sehr direkten Zusammenhang mit dem Verbrauch des besteuerten Gutes stehen. (Schaumweinsteuer zur Finanzierung der Kriegsflotte)

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Bezieher niedrigerer Einkommen i.d.R. einen größeren Teil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben (müssen). Der Verbrauchsteueranteil bezogen auf das Einkommen wird damit erwartungsgemäß relativ höher sein, als bei hohen Einkommen. In Bezug auf das Einkommen also ein **regressiver Tarifverlauf**, der auch solche Haushalte belastet, die kleine Renten, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe beziehen oder sogar überschuldet sind.

Allgemeine Verbrauchsteuern haben neben den verteilungspolitischen Nachteilen den fiskalischen Vorteil, dass sich ihnen praktisch niemand legal entziehen kann (Illegale Steuerhinterziehung: bei Schwarzarbeit, gefälschten Vorsteuerbescheinigungen etc.) und dass sie eine sehr breite Basis und damit ein hohes Aufkommen erbringen und den steuerpsychologischen Vorteil dass sie als indirekte Steuern meist als weniger spürbar gelten. Sie erzeugen deshalb weniger Steuerwiderstand und sind damit leichter durchsetzbar. Deshalb ist die Versuchung für Politiker groß, statt auf Erhöhungen der direkten Einkommensteuer eher auf die Erhöhung allgemeiner Verbrauchsteuern zurückzugreifen, zumal diese im Euro Raum ohnehin immer stärker harmonisiert werden (sollen) und Deutschland mit seinem MWSt-Satz von 16 bzw. 7% gemeinsam mit Spanien und Luxemburg (15%) am unteren Ende der Steuerskala liegt. Alle anderen EU-Länder liegen z.T. deutlich höher (25% z.B. in Dänemark und Schweden, 22 % in Finnland, auch Frankreich 20,6%).

Als spezielle Verbrauchsteuern werden in Deutschland außerdem noch die Branntweinsteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Biersteuer (als älteste,

und einzige allein den Ländern zustehende) und die Stromsteuer (als neueste) spezielle Verbrauchsteuer erhoben.

Vielleicht haben Sie es gar nicht bemerkt – aber eine ganze Reihe früher erhobener spezieller Verbrauchssteuern wurden auch wieder abgeschafft (z.B. die Teesteuer, die Salzsteuer, die Zuckersteuer und die Süßstoffsteuer, die Essigsäuresteuer, die Spielkartensteuer, die Leuchtmittel-, Zündwarensteuer-, Beförderungssteuer und die Speiseeissteuer).

Besteuerung der Einkommensentstehung

Bei der direkten Besteuerung der Einkommen können individuelle Merkmale, die die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussen wesentlich stärker berücksichtigt werden. Dies setzt allerdings auch eine leistungsfähigere Finanzverwaltung voraus.

Es sind dabei eine Reihe von Erfassungs- und Bewertungsproblemen zu lösen. In Deutschland gehen sieben Einkunftsarten in die Errechnung der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer ein.

1. aus Land- und Forstwirtschaft,
2. aus Gewerbebetrieb,
3. aus selbstständiger Arbeit,
4. aus nichtselbstständiger Arbeit,
5. aus Kapitalvermögen,
6. aus Vermietung und Verpachtung sowie
7. die sonstigen in §22 EStG genannten Einkünfte (z.B. Einkünfte aus einer mit dem Ertragsanteil zu erfassenden Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften).

Dabei wird ein Teil der Steuerbemessungsgrundlage an der Quelle erfasst (Quellenabzugsverfahren) z.B. die Einkünfte aus nicht-selbstständiger Arbeit, die vom Arbeitgeber direkt an das Finanzamt zu überweisen sind sowie die Kapitalertragssteuer und die Zinsabschlagsteuer, die von Kreditinstituten einbehalten und weitergeleitet werden.

Andere Einkunftsarten werden rückwirkend aufgrund der Steuererklärungen der Steuerschuldner erfasst. Wobei diese häufig aufgrund der in zurückliegenden Jahren errechneten Steuerschuld regelmäßige Vorauszahlungen leisten müssen. Durch die

unterschiedlichen Erhebungsverfahren für die gleiche Steuerbemessungsgrundlage können aufgrund der unterschiedlichen Gestaltungs- und Wahlmöglichkeiten, etwa bei der Verrechnung von Kosten und Verlusten der Wahl verschiedener Abschreibungsmodelle tendenziell ungleiche Belastungen gleich hoher Einkommen entstehen.

Die Einkommensteuer ist darauf ausgerichtet, durch verschiedene Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten, die individuelle Situation und Leistungsfähigkeit weitgehend zu berücksichtigen. Darüber hinaus wird sie aber auch für konjunktur- und wachstumspolitische Ziele, in abnehmendem Maße auch für verteilungspolitische Ziele eingesetzt. Die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gilt an sich bereits als zielführend für eine gerechtere Einkommensverteilung. Dem stehen allerdings die regressive Belastungswirkung der Verbrauchsteuern sowie der überproportionale Anstieg des Lohnsteueraufkommens entgegen.

Der progressive Tarifverlauf bei der ESt wird außerdem als **eingebautes konjunkturpolitisches Instrument** betrachtet, da die ESt Einnahmen bei steigendem Konjunkturverlauf überproportional ansteigen und damit tendenziell nachfragedämpfend wirken können, bei rückläufiger Konjunktur und sinkenden Einkommen eine entsprechende Entlastung der Verbraucher bringen und damit nachfragefördernd wirken können. Diese grundsätzlich erwünschte Wirkung greift aber tatsächlich nur sehr eingeschränkt, nämlich nur bei den Einkünften, die sehr zeitnah besteuert werden, also dort wo, wie bei Einkünften aus nicht-selbständiger Tätigkeit oder Zinserträgen das Quellenabzugsverfahren praktiziert wird, bzw. dort wo ESt-Vorauszahlungen zu leisten sind. Da die Höhe der Vorauszahlungen sich auf zurückliegende Perioden bezieht, besteht bei der Erfassung der konjunkturell bedingten Veränderung der veranlagten Einkommensteuer dagegen ein zu großer zeitlicher Abstand, so dass die entsprechende gestiegene oder abnehmende Steuerbelastung möglicherweise sogar erst in einer beginnenden Phase sinkender bzw. wieder ansteigender Konjunktur wirksam wird und damit kontraproduktiv wirkt.

Steuerreformvorhaben und –modelle

Aktuelle Senkung der ESt und KSt

- Von dem zu versteuernden Einkommen bleibt ein Grundfreibetrag steuerfrei; er betrug für das Jahr 2000 6.902 €/13.804 € (Ledige/Verheiratete). Ab dem

Jahr 2001 steigt der Grundfreibetrag auf 7.206 €/14.412 €, ab dem Jahr 2002 auf 7.235 €/14.471 €, ab dem Jahr 2004 auf 7.426 €/14.853 € und ab dem Jahr 2005 beträgt der Grundfreibetrag 7.664 €/15.329 €.

- In der **linear-progressiven Zone** stiegen im Jahr 2000 die Steuersätze auf das über dem Grundfreibetrag liegende Einkommen **von 22,9 Prozent auf 25 Prozent** bei einem zu versteuernden Einkommen von 8.945 €/17.891 €, ab dem Jahr 2001 von 19,9 Prozent auf 23 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 9.249 €/18.498 € bzw. 9.251 €/18.503 € im Jahr 2002, ab dem Jahr 2004 von 17 Prozent auf 24,97 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 12.755 €/25.511 € und im Jahr **2005 von 15 Prozent auf 23,97 Prozent** bei einem zu versteuernden Einkommen von 12.739 €/25.479 €.
- In der anschließenden **zweiten linear-progressiven Zone** wurden die Einkommen im Jahr **2000** mit Steuersätzen zwischen **25 Prozent und 51 Prozent** bei einem zu versteuernden Einkommen von 58.643 €/117.286 € erfasst. Ab dem Jahr 2001 mindert sich die Belastung auf eine Spanne zwischen 23 Prozent und 48,5 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 54.998 €/109.997 € bzw. 55.007 €/110.015 € im Jahr 2002, ab dem Jahr 2004 zwischen 24,97 Prozent und 47 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 52.292 €/104.585 € und ab dem Jahr **2005 zwischen 23,97 Prozent und 42 Prozent** bei einem zu versteuernden Einkommen von 52.151 €/104.303 €.
- Im darauf folgenden Bereich (so genannte **obere Proportionalzone**) wird jeder Einkommenszuwachs gleichbleibend **mit 51 Prozent (Jahr 2000)**, 48,5 Prozent (Jahre 2001/2002), 47 Prozent (Jahr 2004) und **42 Prozent (ab dem Jahr 2005) besteuert.**

In den beiden linear-progressiven Zonen steigt die Steuerbelastung des Einkommenszuwachses (Grenzbelastung) - mit unterschiedlicher Steigung - linear an. Sie ist in der oberen Proportionalzone konstant. Die Steuerbelastung im Verhältnis zum gesamten zu versteuernden Einkommen (Durchschnittsbelastung) steigt mit wachsendem Einkommen an und nähert sich für sehr hohe Einkommen dem Spitzensteuersatz.

Besteuerung von Unternehmen

Die Gewinne von Personengesellschaften unterliegen (neben der anrechenbaren Gewerbesteuer) der Einkommensteuer der Eigentümer oder Gesellschafter.

Die Gewinne von Kapitalgesellschaften als juristischen Personen unterliegen der Körperschaftsteuer. Entsprechend der stufenweisen Senkung der ESt-Sätze wurde auch der KSt-Satz für einbehaltene Gewinne 1999 von 54 auf 40% (30% für ausgeschüttete) seit 2001 für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne auf 25% (für 2003 auf 26,5% zur Finanzierung der Flutschäden) gesenkt. Auf ausgeschüttete Gewinne wird eine Kapitalertragsteuer von 20% erhoben. Dafür unterliegen die Dividenden nur zur Hälfte dem individuellen ESt-Satz der Anteilseigner (Halbeinkünfte Verfahren), was sich mindernd auf die veranlagte ESt auswirkt.

Außerdem sind seit 2001 Dividendenausschüttungen zwischen Kapitalgesellschaften KSt und GewSt steuerfrei. Weiter wurde die Bildung körperschaftsteuerlicher Organschaften erleichtert. Seit 2002 gilt die Befreiung von KSt und GewSt auch für die Veräußerung von Anteilen aus Kapitalgesellschaften.

Ein weiteres großes Problem sind aber, wie bei der veranlagten ESt auch hier neben der gesetzlich gewollten Senkung der steuerlichen Belastung dieser Einkünfte die zahlreichen Steuervermeidungsmöglichkeiten für Unternehmen.

Neben der politisch gewollten und in den jüngsten Reformen der ESt umgesetzten Entlastung höherer Einkommen, stehen den Beziehern hoher Einkommen darüber hinaus eine erhebliche Anzahl legaler und illegaler Steuervermeidungs- und – hinterziehungsmöglichkeiten offen. Entscheidend für die Steuergerechtigkeit wäre daher neben einem Richtungswechsel, der niedrigere und mittlere Arbeitseinkommen relativ stärker entlastet daher zumindest die möglichst vollständige Erfassung der Bemessungsgrundlage und die Durchsetzung der geltenden Steuernormen für hohe Einkommen .

Mit der Besteuerung von Einkünften aus Gewerbebetrieb oder anderer freiberuflicher oder unternehmerischer Tätigkeit werden durch die Einbeziehung zahlreicher individueller Merkmale und Wahlmöglichkeiten z.B. bezüglich des Abschreibungsmodus, der Bewertung von Wirtschaftsgütern, der Verrechnung von Verlusten etc. Möglichkeiten geschaffen, die Steuerschuld zu mindern. Damit sollen sie neben dem fiskalischen Zweck staatliche Einnahmen zu erzielen, auch allgemein wachstums-

und konjunkturpolitischen Zielen (Investitionsförderung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Anregung der Nachfrage) dienen. Dass dieser unterstellte und erwartete Impuls nicht notwendiger Weise durch eine steuerliche Entlastung höherer Einkommen ausgelöst wird, machen die trotz deutlich rückläufiger Aufkommen von KSt und veranlagter ESt gleichzeitig steigenden Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren deutlich.

Auch die Behauptung, dass diese Entlastung nötig sei, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu sichern, trägt nicht. Die Durchschnitts- und Spitzensteuersätze in Deutschland liegen im internationalen Vergleich mit anderen Industrieländern im Mittelfeld. Erst bei der Einbeziehung der Lohnnebenkosten (AG-Anteile an der Sozialversicherung) liegt Deutschland laut OECD Erhebungen mit an der Spitze.

Insgesamt ist das deutsche Steuerrecht, in dem Bemühen, die individuelle Leistungsfähigkeit möglichst genau zu erfassen aber auch aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen, die zu bestimmten Zeiten von verschiedenen Interessengruppen durchgesetzt und dann nicht mehr überprüft wurden, äußerst intransparent.

Vermögensbesteuerung

Die Vermögensteuer (Ländersteuer) lief, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer steuerlich ungleichen Behandlung von Immobilien- und Kapitalvermögen festgestellt hatte 1997 aus, weil die Kohl Regierung die vom Verfassungsgericht festgelegte zweijährige Frist für eine entsprechende Gesetzesänderung hatte verstreichen lassen. Inzwischen liegen von mehreren Ländern Reformvorschläge vor, die eine Wiedereinsetzung der VSt zum Ziel haben, ohne dass diese von der Bundesregierung bisher aufgegriffen oder umgesetzt wurden. Die Länder wollen die ihnen daraus zustehenden Einnahmen insbesondere für Ausgaben im Bereich Schule und Universität nutzen. Insgesamt wird je nach Steuersatz und Grundfreibetrag mit einem möglichen zusätzlichen Einkommen von zwischen 8 und 17 Mrd. Euro gerechnet.

Bezieht man in einem internationalen Vergleich in die Vermögensbesteuerung die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Grunderwerbsteuer, Grundsteuern, Steuern auf den Gebrauch, Transfer und Eigentum von Vermögen, persönliche VSt und andere Vermögensabgaben ein, liegt Deutschland mit 0,9% auf Platz 25 von 30 in

der von der OECD veröffentlichten Statistik und damit weit unter dem OECD Durchschnitt von 1,9% des BIP.

Steueroasen und Steuerkonkurrenz

Eine Begleiterscheinung der Globalisierung ist der intensivere internationale Standortwettbewerb um produktive Unternehmen. Dabei bemühen sich die verschiedenen Länder um stabile, wirtschaftlich und politisch attraktive Rahmenbedingungen für Investoren. Das jeweilige Steuersystem ist eine dieser Rahmenbedingungen aber für die meisten Unternehmen neben Infrastruktur, ausgebildeten Fachkräften und Lohnstückkosten, sozialem Frieden und politischer Stabilität sowie die Nähe zu den angestrebten Absatzmärkten nur eben einer von mehreren und meistens nicht der wichtigste. Dies wird auch daran deutlich, dass der größte Teil der Direktinvestitionen in Industrieländern stattfindet und keineswegs in wenig entwickelten Ländern mit niedrigen Steuern.

Beim Steuerwettbewerb geht es eigentlich **nicht** um den tatsächlichen **Produktionsstandort** sondern um den **Standort der Steuerbasen**, denn Unternehmen können in zunehmendem Maße selbst entscheiden, wo sie ihre Gewinne versteuern. Dazu kommt der **Wettbewerb um KapitalanlegerInnen**. Dies können Privatpersonen aber auch Unternehmen sein, für die Finanzanlagen häufig wesentlich rentabler sind als Investitionen in Produktionsanlagen und Arbeitsplätze (allerdings nicht selten auch risikoreicher). Wie sich Deutschland an diesem Steuerwettbewerb beteiligt, wurde bereits an den sinkenden Sätzen der KSt und dem Spitzensatz der ESt deutlich. (Zwischen 1980 – 56% und 2001 – 25% ist der KSt-Satz in Deutschland um 31% gesunken.)

Für steuerliche AusländerInnen sind die meisten Länder Steueroasen. Nicht nur die Schweiz, auch Deutschland und die meisten anderen EU Länder erheben auf Zinseinkünfte von AusländerInnen keine Quellensteuer, wie dies bei Einheimischen der Fall ist. So konnte Luxemburgs Premierminister mit Recht darauf hinweisen, dass Deutschland für LuxemburgerInnen die wichtigste Steueroase ist. Praktisch alle großen Finanzzentren fungieren für AusländerInnen auch als Steueroasen.

Steueroasen bieten KapitalanlegerInnen **Bankkonten und –depots** von deren Erträgen (Zinsen, Dividenden) keine Quellensteuern abgeführt werden. Solche

Konten schützen außerdem vor Erbschafts- und Schenkungssteuern. Da die „**Oasen-Banken**“ häufig Filialen großer Mutterbanken aus den Finanzzentren sind, müssen Kunden dafür noch nicht einmal die Bank wechseln. In kleinen Oasenländern handelt es sich dabei häufig nur um „**Briefkastenbanken**“. Die Verwaltung erfolgt vom Mutterunternehmen aus. Diesen Service bieten neben den großen Geschäftsbanken und Bausparkassen z.B. auch die Landesbank Rheinland-Pfalz, die Landesbank Schleswig-Holstein, die West LB mit Filialen in Luxemburg.

Außerdem können AnlegerInnen in den Steueroasen sowohl Anteile von international gehandelten **Investmentfonds** kaufen und verwalten als auch eigene Investmentfonds auflegen. Diese unterliegen dann meist weniger strengen Schutz-Vorschriften für AnlegerInnen. In Deutschland registrierte Fonds dürfen z.B. nicht mehr Geld anlegen als bei ihnen investiert wurde, d.h. sie dürfen keine Kredite aufnehmen. Oasen-Fonds unterliegen häufig solchen Regulierungen nicht oder in geringerem Maße.

Die größte Steueroase der Welt ist die Schweiz. Die Schweizer Banken haben bei der Verwaltung von Auslandsvermögen einen Marktanteil von geschätzten 27%. Die Bilanzsumme des Schweizer Bankensektors beträgt 430% des BIP (270% in GB, 70% in USA)

Neben den Oasen-Banken gibt es in den Steueroasen ca. drei Mill. Firmen, die von Multinationalen Unternehmen zur Steuervermeidung genutzt werden. Die in den Tochterunternehmen anfallenden Gewinne sind zunächst im Quellenland steuerpflichtig. Sofern ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, das eine doppelte Besteuerung von Gewinnen verhindern soll, sind die Gewinne dann wenn sie nach Deutschland transferiert werden i.d.R. steuerfrei. Es ist also eine Frage der strategischen Steuerplanung und der „kreativen“ Buchhaltung, wie groß der Anteil der Gewinne ist, der im niedriger besteuerten Ausland anfällt. Möglichkeiten dies zu nutzen bieten sich vor allem mit dem Handel von immateriellen Gütern wie Lizenzen, Markennamen, Franchise-Gebühren an. Die Rechte daran können innerhalb eines Konzerns an beliebiger Stelle anfallen. Alle, die diese Rechte nutzen wollen, müssen dann Gebühren an eine Konzerntochter in einem Niedrigsteuerland zahlen, wo die daraus entstehenden Gewinne anfallen.

Eine weitere Möglichkeit sind **firmeninterne Geschäfte** mit Waren, Dienstleistungen oder Krediten. So kann z.B. eine Auslandstochter auch aus einem Land, mit dem kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht aus ihren im Ausland angefallenen Gewinnen der Mutter oder einer anderen Tochter in einem Land mit höherem Steuerniveau einen Kredit geben. Für den Kredit sind Tilgung und Zinsen zu zahlen, die den im Inland zu versteuernden Gewinn senken.

Waren oder Dienstleistungen, die einem Mutterunternehmen im Hochsteuer-Land von einer Tochter in einem Niedrigsteuerland zu hohen Preisen geliefert werden, führen ebenfalls zu **konzerninternen Transfers** in das Niedrigsteuerland, in dem dann ein entsprechend höherer Gewinnanteil anfällt. (geschätzte 30-50% des Welt-handels sind firmenintern).

Seit der Wende mussten deutsche Unternehmen häufig noch nicht einmal ins Ausland gehen, um Steuern zu sparen. Für **Investitionen in Ostdeutschland** wurden Unternehmen in großem Umfang außerordentliche Abschreibungsmöglichkeiten und andere Steuererleichterungen eingeräumt.

In all diesen Fällen handelt es sich meist nicht um kriminelle Steuerhinterziehung sondern um eine exzessive Ausnutzung der gesetzlichen Möglichkeiten, das mit keinerlei Unrechtsbewusstsein verbunden ist. Im Gegenteil – Banken und Unternehmen, die dies nicht tun, fürchten, nicht mehr wettbewerbsfähig zu sein und in einer maßgeblich vom shareholder – profit getriebenen Wirtschaft nicht mehr bestehen zu können.

Eine Studie von ver.di hat dazu einige Beispiele gesammelt.

1. Die Deutsche Bank wies 2001 rund 600 Mill Euro Bilanzgewinn aus, aber 800 Mill Euro steuerlichen Verlust für den Fiskus.
2. BMW hat 2001 einen Gewinnrekord im Inland erwirtschaftet, fordert aber an allen Standorten die Gewerbesteuvorauszahlung für 2002 zurück
3. EON wird nach eigenen Angaben zusätzlich zu seinem Gewinn in 2002 aus Beteiligungsverkäufen 3 Mrd. Euro Erlösen und damit den Kauf von Ruhrgas mitfinanzieren, aber an keinem Standort mehr Gewerbesteuer zahlen.

Trotzdem werden Unternehmen nicht müde, die unzumutbar hohe Belastungen deutscher Unternehmen zu beklagen und weitere Abgabensenkungen zu fordern, damit endlich die Wirtschaft wieder anspringt und Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Die durch die eigene Steuergesetzgebung wesentlich mitverursachten Einnahmefälle belasten die öffentliche Hand seit mehreren Jahren so stark, dass kommunale Infrastruktur verfällt und der Privatisierungsdruck immer weiter steigt. Soziale Einrichtungen müssen geschlossen werden. Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit wird die zu geringe Leistungsbereitschaft und Eigenverantwortung bemängelt. Insgesamt wird die Berechtigung von staatlicher Aktivität, die eine Umverteilung von oben nach unten zum Ziel hat in Frage gestellt. Eine Umverteilung von unten nach oben und eine zunehmende Konzentration von Einkommen und vor allem Vermögen wird als notwendiger Leistungsanreiz und als legitimes Ergebnis von Leistung verstanden. Dabei stimmt der von Adam Smith postulierte Satz, dass wachsender individueller Reichtum letztlich allen zugute kommt immer weniger. Die Leistungen sind nicht mehr primär auf eine breite Versorgung mit Gütern und Diensten aller Art ausgerichtet sondern vielmehr auf den Erwerb von Geld und Vermögen um seiner selbst willen und um der politischen und gesellschaftlichen Macht und Gestaltungsmöglichkeiten die damit verbunden sind. Auf der anderen Seite wird das fundamentale Recht zur demokratischen Teilhabe an der Gesellschaft und auch am gesellschaftlichen Wohlstand immer mehr Menschen verweigert.

3. Was ist zu tun?

Nötig ist ein **Steuersystem, das hohe Einkommen tatsächlich erfasst**, die Steuer- vermeidungs- und Gestaltungsoptionen abschafft und eine Finanzverwaltung, die Steuerhinterziehung und Geldwäsche verfolgt und ahndet.

Eine **Wiedereinführung der Vermögensteuer** mit gestaffeltem Steuersatz (1,0, 1,5, 2,0%) und einheitlichem Freibetrag (500.000 Euro)

Für eine weitgehende Erfassung der mobilen Geldvermögen, die im Vergleich zu Immobilien- und Betriebsvermögen z. Zt. nur unvollständig erfasst werden, sind **internationale Abkommen** über eine Einschränkung des Bankgeheimnisses und das Einführen von Kontrollmitteilungen erforderlich.

Verstärkung der Berichtspflicht von internationalen Unternehmen darüber welche Leistungsanteile wo erbracht wurden und wie sie versteuert wurden.

Dass dies mit entsprechend harten Verhandlungen und politischem Druck möglich ist haben die USA bewiesen, als sie nach dem 11. Sept. 2001 erreicht haben, dass praktisch alle Steueroasen der Welt bei entsprechendem Druck bereit waren, im Rahmen der Suche nach „Terrorgeldern“ das Bankgeheimnis zu lüften. Auch zur Verfolgung amerikanischer Steuerflüchtlinge haben die USA Abkommen über Informationsaustausch mit mehreren Steueroasen, darunter der Schweiz in einigen Bereichen getroffen (Bei Einkünften aus US-Anleihen an US-Bürger gehen Kontrollmitteilungen an amerikanische Finanzbehörden).

Nötig ist eine **offene Debatte über den Nutzen von Reichtum** auf breiter gesellschaftlicher Basis. Insbesondere darüber, wem die unbegrenzte Konzentration von Reichtum nutzt und schadet.

Nötig ist ein neuer **gesellschaftlicher Konsens über die Erfassung des gesellschaftlichen Wohlstands**. Wir brauchen neue Standards für Nutzen und Lebensqualität, die nachhaltige Nutzung von Umwelt und Lebensraum, Strukturen des gerechten Ausgleichs zwischen den Generationen und eine gerechte Bewertung von gesellschaftlich relevanten Leistungen, die nicht im Rahmen von Erwerbsarbeit erbracht werden.

Die Höhe des BIP reicht für die Erfassung des gesellschaftlichen Wohlstands und dessen Entwicklung keinesfalls aus. Es muss wesentlich stärker auch seine Verteilung und Verwendung einbezogen werden.

4. Fazit

Die Möglichkeiten, durch die Gestaltung des Steuersystems tatsächlich im Sinne verteilungs-, konjunktur- und wachstumspolitischer Ziele lenkend in Wirtschaftsprozesse einzugreifen sind im Rahmen einer nationalen Volkswirtschaft begrenzt. Im Zusammenspiel mit entsprechender Gestaltung der öffentlichen Ausgaben aber in einem gewissen Rahmen durchaus vorhanden.

Ergänzt und verstärkt werden müssen vor allem steuerpolitische Maßnahme durch internationale Abkommen und den politischer Willen, Steuerpflichtige auch tatsächlich zu erfassen und Steuergesetze praktisch durchzusetzen.

Weitere wichtige Schritte sind vor allem im Rahmen der EU eine Harmonisierung von Sozialen Sicherungssystemen im Rahmen einer europäischen Sozialverfassung und internationale Vereinbarungen, die Entwicklungsländer nicht faktisch in immer weitere Armutfallen führen sondern faire Möglichkeiten zur Entwicklung der eigenen Wirtschaft und einem gewissen Maß an Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Transfers bieten, die zum großen Teil nur durchlaufende Posten in den Entwicklungsländern sind und letztendlich doch wieder in den Geberländern landen.