

## **Arbeitspapier**

### **50 Milliarden Euro strukturelles Defizit im Bund: Woher soll das Geld kommen?**

#### **Einige Vorschläge zur Gegenfinanzierung eines sozial gerechten Bundeshaushaltes**

Dem Staat geht das Geld aus, Regierung und Opposition befinden: Kürzungen stehen auf der politischen Agenda - besonders im Sozialbereich. Ist das richtig? Es ist daran zu erinnern: Reformpolitik muß mehr sein als die Verteilung von Kürzungen.

In den folgenden Vorschlägen zur Gegenfinanzierung eines sozial gerechten Existenzminimums sind die Subventionen in Deutschland<sup>1</sup> noch gar nicht einbezogen; einige Daten:

- Der Bund gibt nach wie vor ca. 1 Prozent des Bruttoinlandproduktes (zwischen 1993 und 2004 schwankte die Subventionsquote zwischen 1,0 und 1,2 Prozent) für Finanzhilfen und Steuervergünstigungen aus; das sind bezogen auf 2003 22,8 Milliarden Euro.
- Länder und Gemeinden legten noch einmal 24,2 Milliarden Euro als eigenständige Subventionsbeiträge drauf.
- Bund, Länder und Gemeinden sowie weitere Hilfen und die Marktordnungsausgaben der EU führten zu einer Subventionssumme von 58,7 Milliarden Euro, entsprechend 2,7 Prozent des Bruttoinlandproduktes.

Sicherlich sind nicht alle Subventionen schädlich, wie das z. B. deutlich wird bei dem ermäßigten Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr (570 Millionen Euro) oder Gelder für die soziale Wohnraumförderung (Westdeutschland: 286 Millionen Euro). Bei einer Subventionssumme von insgesamt fast 60 Milliarden Euro sind aber viele Tatbestände nicht erhaltungswürdig. Dies muß bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes und angesichts knapper Kassen und Kürzungen im Sozialbereich beachtet werden.

Im folgenden werden Vorschläge gemacht, wie der Staat zu mehr Einnahmen kommen kann, ohne die Wirtschaftsentwicklung zu stören; die Vorschläge beschränken sich dabei auf die aktuelle und künftige Situation.

#### **Vermögensteuer und Erbschaftsteuer<sup>2</sup>**

Für private Haushalte sollte die Vermögensteuer mit hohen Freigrenzen (500.000 Euro) wieder eingeführt werden. Der Steuersatz könnte beispielsweise 0,2 Prozent betragen, um eine zu hohe Belastung zu vermeiden. Aus dieser Steuer könnte den Bundesländern ein jährlicher Betrag von ca. 3 Milliarden Euro zufließen. Eine derartige Steuer hat den Vorteil, daß dem Trend der überproportionalen Besteuerung der Arbeitskraft im Vergleich zum Sachkapital entgegengewirkt wird.

<sup>1</sup> s. Bundestagsdrucksache 15/1635 (01.10.2003), 19. Subventionsbericht

<sup>2</sup> vgl. Nagel, Bernhard und Jaich, Roman: Bildungsfinanzierung in Deutschland, Analyse und Gestaltungsvorschläge.- 2. Aufl. Baden-Baden 2004, S. 27-29

In fast allen westlichen Industrieländern werden Vermögen höher als in Deutschland besteuert. Während in Deutschland im Jahre 2000 nur 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes an Vermögen besteuert wurde, waren es in den USA 3,1 Prozent, in der Schweiz 2,9 Prozent, in Großbritannien 3,9 Prozent und in Frankreich 3,2 Prozent. Durch die vorgeschlagene Vermögensteuer würde der Anteil in Deutschland auf ca. 1,0 Prozent ansteigen, ein im internationalen Vergleich immer noch niedriger Prozentsatz.

Bei der Schenkung- und Erbschaftsteuer sollte man die Einheitswerte der Immobilien an die Marktwerte anpassen, wie dies vom Bundesverfassungsgericht verlangt wird. Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Vermögensteuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer keineswegs für verfassungswidrig erklärt, sondern nur die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bei der früheren Vermögensteuer gerügt, die in einer Unterbewertung und damit zu geringen Besteuerung des Grund- und Immobilienvermögens bestand.

### **Steuerfreie Veräußerungsgewinne bei Kapitalgesellschaften**

„Das ist zu schön, um wahr zu sein“, zitierte Der Tagesspiegel vom 9. Januar 2000 Insider von der Wertpapierbörse. Gemeint war die Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne bei Beteiligungsverkäufen zwischen Kapitalgesellschaften. Je nach Börsenentwicklung sind hier große stille Reserven im Milliardenbereich in den Unternehmen enthalten. Die letztjährigen Erfahrungen offenbaren, daß Beteiligungen im großen Stil veräußert werden, wenn es für die Neuordnung eines Unternehmens notwendig ist. Deutschland ist innerhalb der EU zu einer Steueroase geworden – hier verzichtet der Staat auf Milliarden Euro für die Staatskasse, die dann an anderer Stelle fehlen. Beispiel: Die Deutsche Bank buchte im ersten Quartal 2002 einen Vorsteuergewinn von 1,27 Milliarden Euro, dabei stammen ca. 1 Milliarde Euro aus einem Verkauf von Anteilen an der Münchner Rück und an der Allianz; wegen der Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne reduzierte sich die Steuerlast auf 6 Millionen Euro gegenüber 288 Millionen Euro im Vorjahreszeitraum (erstes Quartal 2001).

Auf die Veräußerungsgewinne bei Kapitalanteilen, die von Unternehmen gehalten werden, könnte ein einheitlicher, geringer Steuersatz – ähnlich einer Courtage – von beispielsweise 5 - 10 Prozent erhoben werden. Ein geringer Steuersatz verhindert dabei, daß Kursverluste und –gewinne bei Verkäufen verrechnet werden können. Hiermit würde eine Fehlentscheidung der Steuerreform von 2001 rückgängig gemacht. Es gibt keinen Grund, insbesondere den Wertzuwachs, der von Unternehmen dadurch realisiert wurde, daß Kapitalanteile an Wert gewonnen haben, steuerfrei zu stellen.

### **Ehegattensplitting**

Die Lebensform Familie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark gewandelt. Während beispielsweise 1960 in Westdeutschland je 1.000 Einwohner noch 9,5 Ehen geschlossen wurden, waren es vierzig Jahre später in ganz Deutschland nur noch 5,1 Ehen. Zusammen mit Einflüssen wie dem späteren Heiratsalter und der höheren Frauenerwerbstätigkeit führte dies zu sinkenden Kinderzahlen. Auch die Vorstellung von der Arbeitsteilung in der Familie hat sich stark verändert. Das althergebrachte Alleinverdiener-Modell – Vater erwerbstätig, Mutter Hausfrau – ist

heutzutage nur noch in einem Drittel der Familien üblich. Vor dreißig Jahren war dies noch bei knapp sechs von zehn Familien so. Auf diese Veränderungen muß auch die Steuerpolitik reagieren.

Es sei daran erinnert, daß eine der Hauptursachen der Steigerungsraten der Empfängerzahlen in der Sozialhilfe in den 80er und 90er Jahren ein unzureichender Familienlastenausgleich war. Es bestand ein Defizit an einkommens- und bedarfsorientierten Komponenten in der Sozialpolitik. Der Sinn des Ehegattensplittings war ursprünglich, der Familie - d. h. der Ehe mit Kindern - steuerpolitisch unter die Arme zu greifen. Seit vielen Jahren hat sich aber der Zusammenhang zwischen Ehe und Familie gelöst. Es ist keine ungebührliche Forderung, knappe Mittel auf die Kinder zu konzentrieren. Das Ehegattensplitting sollte nicht abgeschafft, wohl aber eingeschränkt werden. Dies bedeutet, daß die Vorteile der gemeinsamen Veranlagung von Ehegatten nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe in Anspruch genommen werden können. Sinnvoll wäre unter anderem die Einführung des Familiensplittings, bei dem – anders als beim Ehegattensplitting – bei der Ermittlung der Steuerschuld zusätzlich die Zahl der Kinder berücksichtigt wird.

Das Ehegattensplitting läßt sich der Fiskus derzeit zweistellige Milliardenbeträge – ca. 20 Milliarden Euro - pro Jahr kosten, ca. 70 Prozent des Splittingvolumens fließen an Verheiratete mit Kindern. Bei einer Änderung des Ehegattensplittings muß aber auch folgendes bedacht werden: Eine bloße Abschaffung des Ehegattensplittings hätte zur Folge, daß Eheleute aufgrund des progressiven Steuertarifs höher belastet sein könnten als zwei zusammenlebende ledige Personen mit einem insgesamt gleich hohen Einkommen. Durch Differenzierungen und ein Deckelung des Ehegattensplittings könnten aber ca. 2 ½ Milliarden Euro - z. B. für ein verbessertes Leistungsniveau für Kinder - zur Verfügung stehen.

### **Umsatzsteuerbetrug**

Bei der Umsatzsteuer gibt es im größeren finanziellen Umfang Mißbräuche bei der Vorsteuererstattung. Dabei ist die Umsatzsteuer die wichtigste Steuer im deutschen Steuersystem und war für den deutschen Fiskus lange Zeit so etwas wie eine Geldmaschine; mit einem Aufkommen von etwa 140 Milliarden Euro ist sie die größte Einzelsteuer. Das Umsatzsteueraufkommen ist seit mehreren Jahren rückläufig. Dies ist allerdings nicht plausibel, denn das Umsatzsteueraufkommen des Staates müßte eigentlich mit der Inflationsrate ansteigen. Jedes Jahr bleibt es um eine sehr bedeutende Summe hinter den Steuerschätzungen zurück.

Für die Bundesrepublik werden für 2003 etwa 17 Milliarden Euro an Steuerausfällen durch Umsatzsteuerbetrug geschätzt (ifo-Institut und Bundesrechnungshof). Ein Anteil von 5 Milliarden Euro wird durch professionellen „Karussellbetrug“ über Staatsgrenzen hinweg ergaunert. Die Steuerausfälle durch Umsatzsteuerbetrug entsprechen etwa der Summe von Tabak- und Erbschaftssteuer. In der Europäischen Union werden insgesamt 60 bis 100 Milliarden Euro an Steuerausfällen durch Steuerhinterziehung verzeichnet. Zwar verlangt die EU-Kommission eine energische Betrugsbekämpfung durch die Mitgliedstaaten, durchgreifende Reformen hat sie aber bislang abgeblockt.

## **Steuerhinterziehung**

Die Deutsche Steuergewerkschaft beklagt, mit legalen Maßnahmen, aber teilweise sehr hart an der Grenze zum Verbotenen, bemühten sich Steuerzahler und ihre Berater, mit immer neuen Tricks die Steuerlast zu senken. Die Folge des Gesetzesdschungels in Deutschland seien Steuerungerechtigkeit für viele Bürger und Milliardenverluste für das Staatswesen. Tricks und Steuerakrobatik kosteten den Staat 10 bis 20 Milliarden Euro; dazu kommen noch 60 bis 70 Milliarden Euro durch Steuerhinterziehung.<sup>3</sup>

Mitschuld an der Höhe der Steuerhinterziehung - und am Umsatzsteuerbetrug - haben auch die Bundesländer. So gibt es Abstimmungsprobleme der 16 Steuerverwaltungen, was Trickser und kriminelle Banden wissen und ihr Geschäft erleichtert. So gesehen ist der föderale Aufbau der Steuerverwaltungen gewissermaßen eine Einladung für alle Arten an Steuerverkürzer, nach Deutschland zu kommen. Aber warum bleiben die Bundesländer so merkwürdig passiv? Dies führen Fachleute auf die nivellierende Wirkung des Länderfinanzausgleichs zurück, der kaum Anreize setzt, in die Finanzverwaltung zu investieren. Erzielte Mehreinnahmen verbleiben nur zu einem Bruchteil in den Länderkassen; sei es, daß Mehreinnahmen aus dem Land abfließen, sei es, daß Mehreinnahmen zu geringeren Transferzahlungen im Länderfinanzausgleich führen. Zwischen den Zeilen bedeutet das, die Länder haben nicht unbedingt ein absolutes Interesse, alle Steuern zu erheben: Nicht erhobene Steuern wirken ähnlich wie eine Subvention und erhöhen die informelle Standort-Attraktivität des jeweiligen Landes.

Die fiskalischen und auch die wirtschaftlichen Schäden des Steuerbetrugs sind hoch. Bund und Länder haben zwar begonnen gegenzusteuern, ob aber die Maßnahmen ausreichen, ist zu bezweifeln – durchgreifende Erfolge sind bislang nicht nachzuweisen. Das Geld, das der Staat so leichtfertig Steuerakrobaten, Steuerhinterziehern und Gangstern überläßt, fehlt in der Staatskasse. Die staatliche Sozialpolitik kommt so immer mehr unter Sparzwang. Sarkastisch könnte man anmerken: Der Fiskus hat ja den Bürger, kein lohn- oder einkommensteuerpflichtiger Mensch kann dem Finanzamt entgehen; dort holt sich der Staat sein Geld.

## **Bekämpfung der Schwarzarbeit**

In Deutschland boomt der Schwarzmarkt: Rund jeder sechste Euro wird an Finanzamt und Sozialversicherung vorbei in der sogenannten Schattenwirtschaft erwirtschaftet – ein großer Teil davon mit Schwarzarbeit. Güter und Dienstleistungen gegen Cash und ohne Rechnung machen inzwischen ca. 17 Prozent der Wirtschaftsleistung aus (Bezugsjahr 2003). 17 Prozent Schattenwirtschaft entsprechen ca. 360 Milliarden Euro. Anfang der 90er Jahre war der Anteil der Schattenwirtschaft mit etwa 12 Prozent am Bruttoinlandsprodukt noch deutlich geringer.

Strukturelle Reformen im Steuer- und Wirtschaftsrecht sind notwendig, dies ist seit Jahren bekannt. Zwar ist das Geld nicht vollständig verloren, denn zwei von drei schwarz verdienten Euros fließen in den regulären Wirtschaftskreislauf zurück. Anders ausgedrückt: zwei von drei Euros werden in ein neues Auto oder in den

---

<sup>3</sup> Deutsche Steuergewerkschaft, Pressemitteilung vom 24.09.2003, (Abfrage 11/2005), nach telefonischer Auskunft vom 3. November 2005 sind die Angaben aus 2003 nach wie vor gültig

Häuslebau investiert; ohne Schwarzarbeit wäre der anhaltende Boom der Baumärkte kaum denkbar. Häufig verschwindet aber das illegal Verdiente in schwarze Kanäle oder ins Ausland. Da dieses Geld nicht versteuert wird, fehlt es, um beispielsweise ein bedarfsgerechtes Existenzminimum zu garantieren. Der Bund steht in der Pflicht, die Schwarzarbeit zurückzudrängen. Inzwischen hat der Bund die Arbeit der Zollfahndung erleichtert, bei der ab 2004 die Kompetenzen im Kampf gegen die Schattenwirtschaft gebündelt sind. Die dabei gewonnenen Mehreinnahmen gehören billigerweise zu einem gewissen Anteil in den Sozialhaushalt.

Gelänge es, die 17 Prozent Schattenwirtschaft um einen Prozentpunkt auf 16 Prozent zu drücken und die Differenz - sie beträgt ca. 22 Milliarden Euro - der Mehrwertsteuer zuzuführen, so käme es zu Einnahmen von 3,5 Milliarden Euro. Aus diesen Einnahmen könnten beispielsweise 1 Milliarde Euro pro Prozentpunkt zurückgedrängter Schattenwirtschaft für Soziales aufgebracht werden.

### **Versäumnisse und Ineffizienzen der Bundesverwaltung**

Der Bundesrechnungshof überwacht die Haushaltsführung des Bundes und berät das Parlament bei der Haushaltsplanung. In seinen Jahresberichten informiert der Rechnungshof einmal im Jahr über seine Prüfungsergebnisse. In seinem letzten Jahresbericht von November 2004 stellt der Rechnungshof fest, daß sich beim Bund unnötige Ausgaben und verpaßte Mehreinnahmen auf mindestens 2,4 Milliarden Euro belaufen, dies entspricht etwa 1 Prozent des Bundeshaushaltes. Die Versäumnisse werden darauf zurückgeführt, daß Steuern nicht konsequent erhoben werden, Verwaltungen zu langsam reagieren und nicht sparsam wirtschaften.

Insbesondere die Vergabe von Aufträgen durch die Verwaltung in den Dienststellen des Bundes ist oft mangelhaft, so gibt es keine oder nur beschränkte Ausschreibungen. Die überwiegende Zahl der Ausschreibungen weist erhebliche Verfahrensmängel auf. Häufig verstoßen sie gegen das Diskriminierungsverbot, wobei ausländische Anbieter faktisch vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Durch mangelnden Wettbewerb zahlt der Bund oft drauf.

Der Bundesrechnungshof mahnt regelmäßig den Bund, die Mängel zu beseitigen. In Zeiten knapper Kassen darf der Bund nicht 1 Prozent seines Haushaltes oder 2,4 Milliarden Euro verschwenden – Geld, das für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung steht.

### **Spekulationssteuer**

Auf der Ebene der Europäischen Union sollte eine Abgabe auf Devisengeschäfte eingeführt werden. Ergebnis sollte sein, daß diejenigen, welche kurzfristig und mit hohem Einsatz von einer Währung zur anderen springen und auf kleinste Unterschiede in Devisenkursen spekulieren, abgeschreckt werden. Eine Devisen-Transaktionssteuer („Tobin-Steuer“) sollte einen sehr geringen Satz von etwa 0,01 Prozent haben, um das Wirtschaftsgeschehen nicht zu stören.

Die Finanzmärkte sind weitgehend dereguliert. Falls politische Entscheidungen falsch gewesen sein sollten, profitieren von der Korrektur der Wechselkurse stets Spekulanten. Den Schaden trägt die Bevölkerung der jeweiligen Länder. Nicht die flexiblen Wechselkurse sind daher schädlich, sondern der Korrekturmechanismus

"Spekulant". Dieser dient nicht den Volkswirtschaften, sondern nur dem Geldbeutel der Anleger.

So werden täglich weltweit in Höhe von 1.800 Milliarden US-Dollar (entsprechend 1.500 Milliarden Euro)<sup>4</sup> Devisentransaktionen durchgeführt, etwa 60-65 Prozent entfallen dabei auf die EU, ca. 30 Prozent allein auf die Londoner City. Mehr als 90 Prozent der Devisentransaktionen werden genutzt, um z. B. durch Wechselkursveränderungen Geld zu verdienen. Der grenzüberschreitende Handel mit Gütern und Dienstleistungen nimmt weniger als 10 Prozent ein. Rund 40 Prozent aller globalen Finanztransaktionen sind auf zwei Tage oder weniger befristet. Bei kurzfristigen Umtauschaktionen (in der Größenordnung weniger Stunden oder Tage) erhoffen sich Spekulanten Wechselkursveränderungen, wobei sie nach Abschluß der Transaktion beispielsweise 0,01 Prozent gewonnen haben: Der Tausch von 100 Millionen US-Dollar in Euro innerhalb von sechs Stunden würde zu einem Gewinn von 10.000 US-Dollar führen.

Problematisch ist die Menge des Geldes, das für Spekulationszwecke eingesetzt wird, auf Bankkonten bleibt und nicht für Investitionen zur Verfügung steht. Genau hier greift eine Tobin-Steuer oder Spekulationssteuer ein. Werden Devisentransaktionen mit winzigen Steuern belegt (z. B. 0,01 Prozent pro Tauschvorgang), wird sich die Attraktivität des Devisenmarktes dadurch erheblich reduzieren. Kurzfristige Wechselkursgewinne resultieren aus geringen Kursschwankungen; die erzielten Gewinne würden komplett durch die Steuer aufgehoben.

Eines der Hauptargumente gegen eine Spekulationssteuer besagt, daß sie nur sinnvoll sei, wenn sie in allen Staaten eingeführt werde, wenigstens in den USA, Japan und der EU. Allerdings scheint es ausreichend zu sein, die Steuer zunächst nur in der EU einzuführen. Die Einnahmen aus dieser sozial völlig unbedenklichen Steuer - deren Einführung ein reines Softwareproblem ist - wären beachtlich. Selbst bei einem Steuersatz von 0,01 Prozent werden für die EU 17 bis 20 Milliarden Euro pro Jahr erwartet, jedoch müssen davon die Kosten der Steuererhebung abgezogen werden.<sup>5</sup>

Die Spekulationssteuer ist zwar kein Allheilmittel für die deregulierten Finanzmärkte und der Weg dahin ist sicher durch die international auszuhandelnden Verträge langwierig; doch könnten die Spekulationssteuer einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des Sozialen und auch der Entwicklungszusammenarbeit leisten.

Dr. Rudolf Martens  
Der Paritätische – Gesamtverband  
Berlin, 9. November 2005

---

<sup>4</sup> mit anderen Worten: täglich werden Devisentransaktionen getätigt, die etwa 70 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsproduktes Deutschlands (2.200 Milliarden Euro) entsprechen!

<sup>5</sup> s. Spahn, Paul B.: Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer. - Forschungsberichte des BMZ, Band 130, 2002, ISBN-Nr.: 3-8039-0501-X