

Wolfgang Scherf

Das deutsche Steuersystem

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WISU – Das Wirtschaftsstudium](#) 7/2012, Studienblatt.

Das deutsche Steuersystem

Das deutsche **Steuersystem** wird häufig als unüberschaubar, ungerecht, wachstumsschädlich und grundlegend reformbedürftig angesehen. Dieser Eindruck ist nur teilweise berechtigt. Bei einem Vergleich mit anderen Ländern schneidet der deutsche Steuerstaat sowohl bei der Abgabengestaltung als auch bei der Steuerverwaltung gut ab. Fundamentalen Reformbedarf sehen diejenigen, die **zentrale Elemente** des deutschen Steuersystems in Frage stellen und beispielsweise die Einkommensteuer durch eine persönliche Konsumsteuer ersetzen wollen. Auch wer der Illusion erliegt, ein gutes Steuersystem könne so einfach sein, dass die Steuererklärung auf einen Bierdeckel passt, wird den Status quo beklagen.

Die beiden **Hauptfinanzierungsquellen** des deutschen Steuersystems sind eine direkte Einkommensteuer und eine indirekte Konsumsteuer (Umsatzsteuer). Die Einkommensteuer zerfällt allerdings in mehrere Teilsteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Abgeltungsteuer, Körperschaftsteuer), was eine ungleiche Belastung verschiedener Einkommen (Löhne, Zinsen, Dividenden, Gewinne) bewirkt und gegen zentrale Gerechtigkeitsprinzipien verstößt. Sinnvoll wäre eine Rückkehr zur **synthetischen Einkommensteuer**, die alle Einkommen zusammenfasst und einheitlich nach einem progressiven Tarif besteuert.

Vielfältige Ausnahmen von der Steuernorm signalisieren weiteren Reformbedarf. Sie werden aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen gewährt, bedienen aber häufig nur Partikularinteressen und sind wenig treffsicher. **Steuervergünstigungen** finden sich speziell, aber nicht nur bei der Einkommensbesteuerung. Keine Privilegien sind freilich das Ehegattensplitting und die Kinderfreibeträge. Sie dienen der horizontalen Gerechtigkeit zwischen Ehegatten und Singles bzw. zwischen Eltern und Kinderlosen. In den Bereich der Einkommensbesteuerung fällt auch das Problem der **kalten Progression**, die den Staat zum Profiteur nominaler, insbesondere inflationärer Einkommenssteigerungen macht. Es ließe sich elegant durch eine Indexierung des Einkommensteuertarifs lösen.

Die Umsatz- bzw. **Mehrwertsteuer** bietet ebenfalls Reformoptionen. Der ermäßigte Steuersatz von 7% und alle Steuerbefreiungen mit Ausnahme der Mieten könnten gestrichen werden. Im Gegenzug könnte der allgemeine Steuersatz von 19% auf 16% gesenkt werden. Die Entlastung der unteren Einkommensschichten, die mit den Ausnahmen angestrebt wird, ließe sich wesentlich treffsicherer über Transferzahlungen an Bedürftige erreichen.

Die skizzierte Neuordnung der Hauptsteuern folgt dem Grundsatz jeder ernstzunehmenden Steuerreform: „Verbreitere die **Bemessungsgrundlage** durch Beseitigung von Ausnahmetatbeständen und reduziere im Gegenzug die **Steuersätze**“. Politisch scheint dieser Weg, der mehr Steuergerechtigkeit schaffen und das System partiell vereinfachen würde, derzeit versperrt. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde das **Thema Steuerreform** zu einer Marotte neoliberaler Sozialstaatsverächter degradiert. Die Defizite des deutschen Steuersystems geben jedoch weiterhin allen Anlass, über sinnvolle Korrekturen nachzudenken.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin 2012 [<http://goo.gl/U8sww>].

Bundesministerium der Finanzen: Steuern von A bis Z, Berlin 2011 [<http://goo.gl/HThVM>].

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen [<http://goo.gl/a2vhk>].

Haller, H.: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen 1981.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen, 2. Aufl., Konstanz/München 2011.

Das deutsche Steuersystem

Grundlagen der Besteuerung

Steuern sind die wichtigste Quelle zur **Finanzierung staatlicher Ausgaben**. Sie unterscheiden sich von den übrigen Einnahmen (Gebühren und Beiträge, Sozialabgaben, Erwerbseinkünfte, Kredite) durch die Kombination zweier Merkmale: Es handelt sich um **Zwangsabgaben**, deren Zahlung **keinen Anspruch** auf eine besondere Gegenleistung begründet.

Die Finanzierungsfunktion der Besteuerung wird als **fiskalisches Ziel** bezeichnet. Steuern können aber auch zu nichtfiskalischen Zwecken eingesetzt werden. Das **Verteilungsziel** umfasst die Verteilung der Steuerlasten nach der Leistungsfähigkeit und die Beeinflussung der Verteilung der privaten Einkommen und Vermögen. Steuern lassen sich ferner zur Verbesserung der **Allokation** (Umweltsteuern, Alkohol- und Tabaksteuern) und zur **Stabilisierung** der Wirtschaft einsetzen.

Anhaltspunkte für die Steuergestaltung liefern das Äquivalenzprinzip und das Leistungsfähigkeitsprinzip. Das **Äquivalenzprinzip** fordert eine Verteilung der Steuerlasten nach Maßgabe der Verteilung staatlicher Leistungen. Es ist nur anwendbar, wenn die Leistungen den Nutzern wenigstens grob zugerechnet werden können (z.B. Verkehrsinfrastrukturkosten).

Größere Bedeutung hat daher das **Leistungsfähigkeitsprinzip**. Es betrachtet die Staatsleistungen als gegeben und konzentriert sich darauf, ihre Finanzierung gerecht zu regeln. Das Leistungsfähigkeitsprinzip beinhaltet zwei Aspekte:

- **Horizontale Gerechtigkeit:** Steuerpflichtige in gleicher wirtschaftlicher Lage müssen gleich besteuert werden.
- **Vertikale Gerechtigkeit:** Steuerpflichtige in unterschiedlichen wirtschaftlichen Positionen sind differenziert zu besteuern.

Horizontale Gerechtigkeit verlangt einen adäquaten Indikator der Leistungsfähigkeit (Einkommen, Konsum, Vermögen) als **Bemessungsgrundlage**, während vertikale Gerechtigkeit über den **Steuertarif** hergestellt werden muss.

Ohne horizontale gibt es keine vertikale Steuergerechtigkeit. Ein Beispiel liefert die vermeintlich gerechte progressive **Einkommensbesteuerung** in Deutschland. Da verschiedene Einkommensarten (Löhne, Zinsen, Dividenden, Gewinne) differenziert besteuert werden, ist die horizontale Gleichbehandlung nicht gewährleistet. Der symbolisch wichtige **Spitzensteuersatz** trifft z.B. Zinseinkommen nicht, die nur der Abgeltungsteuer unterliegen. Da sich Zinseinkommen in den höheren Einkommensklassen konzentrieren, wird hierdurch auch die vertikale Steuergerechtigkeit verletzt.

Rationale Steuersysteme

Reale Steuersysteme sind historisch gewachsen und orientieren sich nicht an klaren **Strukturprinzipien**. Rationale, auf dem Reißbrett entworfene Steuersysteme versuchen dagegen, das Nebeneinander der verschiedenen Steuern so zu ordnen, dass die zahlreichen Steuerziele bestmöglich erreicht werden.

Ein rationales Steuersystem fußt auf der **Einkommensteuer** und der **Umsatzsteuer** als Hauptsteuern. Während die Einkommensteuer das Leistungsfähigkeitsprinzip sichern und eine moderate Umverteilung ermöglichen soll, ist die Umsatzsteuer aus fiskalischer Sicht erforderlich. Sie reduziert das Belastungsgefühl und erleichtert damit die Finanzierung der Staatsausgaben.

Nebensteuern bedürfen einer besonderen Begründung. Die Körperschaftsteuer ist nötig, um die Gewinne der Kapitalgesellschaften in die Einkommensbesteuerung zu integrieren. Vermögen- und Erbschaftsteuern werden meist mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Weitere Steuern sind im Grunde nur akzeptabel, wenn sie nachvollziehbaren Lenkungszielen dienen.

Die Systematik der Steuern

Die Tabelle „**Steuern nach Arten**“ gliedert das gesamte Steueraufkommen in direkte und indirekte Steuern.

- **Direkte Steuern** richten sich auf Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und werden deshalb auch als *Besitzsteuern* bezeichnet. *Subjektsteuern* (Einkommensteuer, Erbschaftsteuer) sollen die Steuerpflichtigen unmittelbar nach Maßgabe ihrer **persönlichen Leistungsfähigkeit** belasten und damit maßgeblich zur **Steuergerechtigkeit** beitragen. Dagegen richten sich *Objektsteuern* (Gewerbesteuer, Grundsteuer) auf die sachliche Leistungsfähigkeit.
- **Indirekte Steuern** knüpfen an objektiven Merkmalen an und belasten die Wirtschaftssubjekte mittelbar und unmerklich über Preissteigerungen. Der *Steuerträger* ist daher nicht mit dem *Steuerschuldner* identisch und seine Leistungsfähigkeit spielt eine untergeordnete Rolle. Indirekte Steuern dienen primär **fiskalischen Zielen**, werden aber auch zu **Lenkungszielen** eingesetzt.

Häufig gelten indirekte im Gegensatz zu direkten Steuern als überwälzbar. Das Kriterium eignet sich jedoch nicht zur Steuerklassifikation, da die **Überwälzung**, d.h. die Weitergabe der Zahllast an Dritte, bei allen Steuern von ökonomischen Faktoren, insbesondere von der staatlichen Mittelverwendung bestimmt wird.

Steuereinnahmen nach Arten 2011	Mrd.€	Anteil
Einkommensteuern	226,3	39,5
Lohnsteuer	139,7	24,4
Veranlagte Einkommensteuer	32,0	5,6
Kapitalertragsteuer	18,1	3,2
Abgeltungsteuer	8,0	1,4
Körperschaftsteuer	15,6	2,7
Solidaritätszuschlag	12,8	2,2
Gewerbesteuer	40,4	7,1
Erbschaftsteuer	4,2	0,7
Grundsteuern	11,7	2,0
Direkte Steuern	282,7	49,3
Umsatzsteuern	190,0	33,1
Energiesteuer	40,0	7,0
Stromsteuer	7,2	1,3
Tabaksteuer	14,4	2,5
Versicherungsteuer	10,8	1,9
Kraftfahrzeugsteuer	8,4	1,5
Grunderwerbsteuer	6,4	1,1
Sonstige Steuern	13,4	2,3
Indirekte Steuern	290,7	50,7
Steuern insgesamt	573,4	100,0

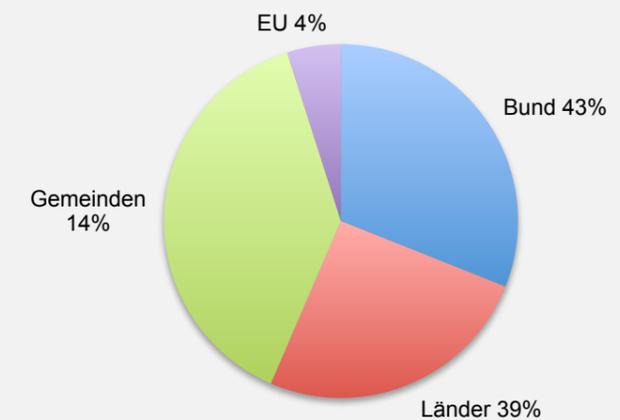
Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung, Ergebnis der 140. Sitzung vom 8. bis 10. Mai 2012 in Frankfurt (Oder).

Die wichtigsten Steuern lassen sich auch im **Wirtschaftskreislauf** lokalisieren. Sie belasten das Einkommen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) oder die Einkommensverwendung (Umsatzsteuer, spezielle Verbrauchsteuern). Ergänzend werden Steuern auf das Vermögen erhoben (Erbschaftsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer).

Die Verteilung der Steuern

Die Steuern lassen sich auch nach der **Ertragshoheit** gliedern. Ihre Verteilung auf Bund, Länder, Gemeinden und EU richtet sich nach folgendem Schema:

- Die **Gemeinschaftsteuern** – ca. 70% des Steueraufkommens – werden Bund (B), Ländern (L) und Kommunen (K) nach Quoten zugeteilt. Lohn- und Einkommensteuer: B 42,5%, L 42,5%, K 15%. Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer: B 50%, L 50%. Abgeltungsteuer: B 44%, L 44%, K 12%. Umsatzsteuer: B 53,9%, L 44,1%, K 2%.
- Reine **Bundessteuern** sind der Solidaritätszuschlag und einige spezielle Verbrauchsteuern (Energiesteuer, Stromsteuer, Tabaksteuer, Versicherungsteuer, Kfz-Steuer, Branntweinsteuer, Schaumweinsteuer, Alkopopsteuer, Kaffeesteuer, Luftverkehrsteuer, Kernbrennstoffsteuer).
- Zu den **Landessteuern** rechnen Erbschaft- und Schenkungsteuer, Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutz- und Biersteuer.



- Reine **Gemeindesteuern** sind die Grundsteuer sowie einige Bagatellsteuern (z.B. Hundesteuer, Vergnügungsteuer). Dagegen ist die **Gewerbesteuer** faktisch eine Gemeinschaftsteuer, denn Bund und Länder erhalten rund 17% der Einnahmen über die Gewerbesteuerumlage.

- Aus dem **Bundshaushalt** werden Zölle, Mehrwertsteuer- und Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel an die **Europäische Union** abgeführt. Zudem transferiert der Bund Steuereinnahmen an die **Bundesländer** (Energiesteuerbeteiligung, Kfz-Steuer-Kompensation, Ergänzungszuweisungen).

In der Steuerverteilung 2011 ist der **kommunale Finanzausgleich** nicht eingerechnet, mit dem die Länder ihre Kommunen an den Landessteuern beteiligen.

Steuern im internationalen Vergleich

Die **Steuerquote** misst die Belastung durch Steuern in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Im internationalen Vergleich lag die deutsche Steuerquote 2011 mit 22,3% (Abgrenzung der Finanzstatistik) im Mittelfeld.

Da viele Staaten ihre Sozialleistungen teilweise über Steuern finanzieren, ist es sinnvoller die **Abgabenquote** zu vergleichen. Sie stellt die Summe aus Steuern und Sozialabgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt dar. Im Jahr 2011 lag die deutsche Abgabenquote bei 38,2% des Bruttoinlandsprodukts.

Hohe Abgabenquoten sind typischerweise die Folge gut ausgebauter **Sozialsysteme**, für deren Leistungen andernfalls private Mittel aufgewandt werden müssten. So ist etwa in den USA das staatliche System der Sozialen Sicherung im Vergleich zu Europa deutlich schwächer ausgeprägt.