
Brauchen wir eine gesonderte Besteuerung der „Reichen“?

HERMANN OTTO SOLMS

Hermann Otto Solms, MdB, Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Vorsitzender des Arbeitskreises Wirtschaft und Finanzen der FDP-Bundestagsfraktion., E-Mail: hermann.solms@bundestag.de

Die Einführung der Schuldenbremse ins Grundgesetz war ein großer Wurf der Politik. Die Schuldenbremse versperrt den Weg, Staatsausgaben immer weiter über neue Schulden zu finanzieren. Um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes zu erreichen, haben wir frühzeitig damit begonnen, die Defizite zu verringern, auch wenn die Schuldenbremse für den Bund erst ab 2016 und für die Bundesländer sogar erst ab 2020 vollständig greift. Im vergangenen Jahr war in Deutschland der öffentliche Gesamthaushalt von Bund, Länder, Gemeinden und Sozialkassen zusammen genommen ausgeglichen. Das gelang aber nur, weil die Sozialkassen Überschüsse erzielten, die den Bürgern zurückgegeben werden sollten. Daher ist unbestritten, dass weiterhin Konsolidierungsbedarf bei Bund und Ländern besteht. Strittig ist dagegen sehr, auf welchem Weg Einnahmen und Ausgaben in Einklang gebracht werden sollen: über die Ausweitung der Staatseinnahmen oder über die Eindämmung der Staatsausgaben. Hier unterscheiden sich die politischen Absichten der Parteien fundamental: Während SPD, Grüne, Linke und Teile der Union dezidiert die Steuern erhöhen wollen, stemmt sich die FDP dagegen.

Für diese Haltung sprechen gute Gründe. Steuererhöhungen lösen langfristig Ausgabenwachstum aus. Das zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit. Einer Erhöhung der Einnahmen folgen erhöhte Ausgaben. Umgekehrt aber folgen einer Senkung der Einnahmen tendenziell sinkende Ausgaben. Trotz anders lautender Rechenbeispiele führen Steuererhöhungen in der politischen Praxis zu keiner nachhaltigen Konsolidierung. Das zeigt exemplarisch die Erhebung der Umsatzsteuer von 16 auf 19 Prozent im Jahr 2007. Entgegen den zuvor gemachten Versprechungen floss nur ein Bruchteil dieser Einnahmen in das Zurückfahren der Staatsverschuldung. Sobald es höhere Einnahmen gibt, steigen die Ausgabenwünsche. Das bestätigen auch die Programme von SPD und Grünen. Dort sind neben Steuererhöhungen durchweg auch kräftige Ausgabenausweitungen beabsichtigt. Ein ernsthafter Wille zur Konsolidierung ist nicht erkennbar.

Aus Sicht des liberalen Finanzpolitikers ist die Staatsquote in Deutschland ausreichend groß. Das aber sehen SPD und Grüne anders, ganz zu schweigen von den Linken. Sie plädieren dezidiert für die Ausweitung der staatlichen Handlungsspielräume. Die Kreditfinanzierung der Vergangenheit war ein politisch relativ „geräuschloser“ Weg. Die Schuldenbremse hat ihn versperret. Das ist gut so. Umso mehr wächst der Druck, angesichts der Konsolidierungszwänge das Ventil zusätzlicher Steuereinnahmen zu öffnen, statt unpopuläre Ausgabenkürzungen politisch durchzufechten. Die Oppositionsparteien werden ihre Anstrengungen weiter steigern, Steuererhöhungen in der Öffentlichkeit positiv umzudeuten und konsensfähig zu machen. „Geschickt“ ausgestaltet sind Steuererhöhungen politisch ein bequemer Weg, da sie nur eine Minderheit der Wähler treffen.

Die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse sollte als Leitplanke gegen den ungehemmten Aufwuchs der Verschuldung dienen. Mit ihr war die Hoffnung auf einen Mentalitätswechsel hin zu mehr staatlicher Bescheidenheit verbunden. Diese Intention wird aber in ihr Gegenteil verkehrt, wenn zukünftig ein Übermaß an Verschuldung in ein Übermaß an Besteuerung überführt wird. Um echte Haushaltsdisziplin herzustellen, muss daher die Schuldenbremse durch eine weitere Leitplanke ergänzt werden: eine Steuerbremse. Sie sorgt dafür, dass die Politik nicht nach der anderen Seite hin vom rechten Weg abkommt. Analog zur Schuldenbremse definiert sie eine gesellschaftlich akzeptierte Obergrenze der maximalen steuerlichen Belastung.

In Anlehnung an den Halbteilungsgrundsatz, wie ihn das Bundesverfassungsgericht seinerzeit mit Paul Kirchhof entwickelt hat, könnte die absolute Obergrenze steuerlicher Belastung bei 50 Prozent liegen. Die Politik verpflichtet sich, den Bürgern auf Dauer mindestens die Hälfte ihrer Einkommen zu belassen. Die Hälfte für den Staat ist mehr als reichlich. Eine generelle Belastungsobergrenze von 50 Prozent wäre eine klare Regelung, die die Chance hat, auch auf lange Sicht von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen zu werden.

In Verbindung mit der Schuldenbremse hätten wir dann eine umfassende konstitutionelle Selbstbindung zur Beschränkung der staatlichen Einnahmen. Das Grundprinzip würde verankert, dass staatliche Leistungen sich nach den Einnahmen richten müssen und nicht umgekehrt. Diese Reihenfolge sichert die langfristige Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. Sie stellt sicher, dass die Politik den Mut und die Entschlossenheit für tatsächliche Einsparungen aufbringt. Und sie schützt zugleich den Einzelnen vor übermäßiger Besteuerung. Eine solche Verpflichtung würde gleichermaßen dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürger wie auch dem Wirtschaftsstandort Deutschland dienen.

Die Verankerung der Steuerbremse im Grundgesetz würde es erleichtern, taugliche Regeln im internationalen Steuer- und Standortwettbewerb zu finden. Wer dagegen auf die Bedürfnisse des Standortes keine Rücksicht nimmt, gefährdet die wirtschaftliche Substanz in Deutschland und schmälert damit die steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Die konstitutionelle Begrenzung des Steuerzugriffs als Voraussetzung für den Erfolg im Steuerwettbewerb wäre im Interesse aller.

Eine Steuerbremse würde aber auch die Akzeptanz der Besteuerung steigern. Dagegen führt der Versuch, einzelne Gruppen herauszugreifen und zum Zwecke der Einnahmeverbesserung steuerlich einer selektiven Behandlung zu unterziehen, steuerpolitisch und verfassungsrechtlich in die Sackgasse. Der Staat finanziert sich nicht aus eigener Kraft, sondern durch Teilhabe am Erwerbserfolg privaten Wirtschaftens. Der Bürger lässt den Staat an seinem wirtschaftlichen Erfolg partizipieren und nicht umgekehrt. Jede Besteuerung der Einkommens- und Vermögensver-

hältnisse der Bürger bedarf daher zunächst der Rechtfertigung. Eine als ungerecht empfundene Verteilung darf nicht der alleinige Maßstab sein. Steuergerechtigkeit wird wesentlich durch die Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestimmt. Dabei tragen die Starken naturgemäß den Großteil der Last. Wer aber darüber hinausgehend besteuern will und die Steuerpolitik explizit für das Ziel der Einkommenskorrektur instrumentalisiert, wie es zum Beispiel die Linken vorschlagen mit der Erhöhung des Steuersatzes auf 100 Prozent ab einem Einkommen von 500 000 Euro, bewegt sich außerhalb des verfassungsgemäßen Konsenses.

Aber man muss nicht so weit gehen. Auch die anderen Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag haben bereits erklärt, im Falle ihres Wahlerfolges ein ganzes Arsenal von Steuererhöhungen zu realisieren. Dabei erfreuen sich die Vorschläge zur steuerlichen Belastung der Reichen einer besonderen Beliebtheit, da sie auf das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung abzielen und zugleich behaupten, weder den Durchschnittsbürger zu belasten noch die wirtschaftliche Dynamik zu beeinträchtigen. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen in der politischen Diskussion, wie Einkommen und Vermögen der Wohlhabenden steuerlich stärker zu belasten wären.

Unter dem Schlagwort Reichensteuer werden unterschiedliche Abgaben diskutiert: die deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer, die Aktivierung der Vermögensteuer, die den Ländern zukommen soll, die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe, die dem Bund zufließen soll, die Erbschaftsteuer, die Steuer auf Kapitalerträge bis hin zur Finanztransaktionssteuer. All diese Vorschläge sollen angeblich relevante Mehreinnahmen generieren, ohne die breite Masse der Durchschnittsverdiener zu belasten. Diese Rechnung wird aber so nicht aufgehen.

Entgegen den Behauptungen ihrer Befürworter werden sich keine positiven Wirkungen des Versuches einer selektiven steuerlichen Belastung der „Reichen“ einstellen. So ist es nicht zutreffend, dass von einer Erhöhung der Spitzensteuer von 42 Prozent auf 49 Prozent nur die Spitzenverdiener betroffen wären. Für die mittelständische Wirtschaft ist die Einkommensteuer die Unternehmensteuer. Hier würde jede Steuererhöhung die dringend notwendige Bereitschaft zu weiteren Investitionen beeinträchtigen. Die Zahlen des jüngsten Jahreswirtschaftsberichts stimmen, was den Rückgang der Investitionsbereitschaft angeht, bedenklich. Die Investitionen von heute sind aber die Arbeitsplätze von morgen. Es wäre ein großer Fehler, diese Entwicklung durch Steuererhöhungen für diejenigen, die große Investitionsbereitschaft zeigen, zu verschärfen. Angesichts der Krise auf den Finanzmärkten sind mittelständische Unternehmen mehr denn je auf eine solide Eigenkapitalbasis angewiesen. Wird ihnen das Kapital durch einen höheren Spitzensteuersatz entzogen, leiden sie verstärkt unter Engpässen bei der Unternehmensfinanzierung.

Im Übrigen befinden wir uns in Deutschland mittlerweile in einer Situation, in der nicht nur Spitzenverdiener, sondern mehr und mehr auch die Mitte dem Spitzensteuersatz unterliegt. Im Steuerrecht wurde im Vergleich zu 1958 die Einkommensgrenze nicht etwa entsprechend der gestiegenen Kaufkraft erhöht, sondern im Gegenteil, sie wurde abgesenkt. Das führt dazu, dass in Folge von Inflation und kalter Progression immer mehr Menschen steuerlich als Spitzenverdiener gelten. Auf der anderen Seite der Steuerskala wurde aber das steuerfreie Existenzminimum ganz erheblich ausgeweitet und der Eingangssteuersatz von 20 Prozent (1958) auf 14 Prozent reduziert. Schon heute kommt rund ein Viertel der Steuerzahler für 80 Prozent der Einnahmen

auf. Nur noch 30 Prozent, also nicht einmal ein Drittel der Beschäftigten in Deutschland, zahlen überhaupt Einkommensteuer. Die Last der Einkommensteuer verteilt sich mit der Zeit auf immer weniger Schultern. Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes schafft hier keinerlei Abhilfe, da sie den Kreis der Steuerpflichtigen nicht erweitert. Bereits dieser kurze Befund zeigt, dass unser Einkommensteuerrecht an systematischen Schwächen leidet, denen nicht mit einer Anhebung des Spitzensteuersatzes beizukommen ist. Zu einer grundlegenden Reform hin zu einem einfachen, niedrigen und gerechten System ist aber die Opposition nicht bereit, da sie vollständig auf die fiskalischen Ziele fixiert ist.

Die Vermögensteuer wurde seinerzeit ausgesetzt, weil der Bundesfinanzhof und das Bundesverfassungsgericht die Ausgestaltung moniert haben. Die Gerichte haben gefordert, den Gleichbehandlungsgrundsatz dahingehend zu beachten, dass keine unbotmäßige Privilegierung bestimmter Vermögensarten stattfindet. Sie muss also sowohl Privat- als auch Betriebsvermögen treffen. SPD und Grüne wollen die Vermögensteuer wieder aktivieren. Dabei werden sie selbstverständlich den verfassungsrechtlichen Einwänden Rechnung tragen wollen. Gleichzeitig verlangt eine vorausschauende Wirtschaftspolitik, die Vermögensteuer so auszugestalten, dass betriebliche Investitionen und Beschäftigung nicht beeinträchtigt werden. Andernfalls kommt es in Folge der Vermögensteuer zu massiven Ausfällen bei der Einkommensteuer. Es ist sehr fraglich, ob sich diese Differenzierung bewältigen ließe, sicher ist aber, dass bei der Steuererhebung sehr viel administrativer Aufwand nötig würde. Die Steuergewerkschaft warnt bereits, dass die Vorschläge der Opposition mit dem bisherigen Personalbestand nicht zu realisieren sind. Wenn aber mögliche Erträge der Vermögensteuer im Ergebnis dazu dienen, den Personaletat der Finanzämter aufzublähen, wäre damit niemandem gedient. Aber selbst wenn eine Aufteilung in Privat- und Betriebsvermögen verfassungsfest gelänge, wären wir wieder in einer Situation, die der Gestaltung der Steuerschuld Tür und Tor öffnen würde und zusätzliche Anreize für Steuervermeidungsstrategien setzt. Die Vermögensteuer bleibt eine Substanzsteuer, die den Unternehmen bei rückläufigen Gewinnen Eigenkapital entzieht und die sie nur durch den Abbau von Arbeitsplätzen erwirtschaften können. Damit wirkt sie im Ergebnis unsozial. Eine Besteuerung der Substanz verstößt gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit. Dieses Dilemma lässt sich nur auflösen, indem man auf die Substanzbesteuerung verzichtet.

Hinter jeder Vermögensbesteuerung steht die naive Vorstellung, die Reichen säßen wie Dagobert Duck auf einem Haufen Bargeld, der nutzlos herumliegt und daher besseren Zwecken durch die Politik zugeführt werden müsste. In Wirklichkeit ist Vermögen aber meist langfristig gebunden, in Grundstücken, in Gebäuden, in Produktionsanlagen oder anderen langfristigen Anlagen. Wer dieses Vermögen besteuern will, muss wissen, dass dies zu einer Verkaufswelle führen muss mit entsprechendem Preisverfall auf den betroffenen Märkten und mit einer reduzierten Werthaltigkeit im jeweiligen Vermögenssegment. Es handelt sich also keineswegs um einen isolierten Eingriff, der nur „die Reichen“ träfe und ansonsten keine schädlichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen hätte.

Was die fiskalische Ergiebigkeit angeht, mag die Vermögensabgabe der Grünen als einzige der vorgeschlagenen Maßnahmen eine Ausnahme darstellen. Die Vermögensabgabe soll dem Bund zufließen. Angesichts der Tatsache, dass sich die Steuereinnahmen des Bundes auf einem historischen Höchststand befinden und die Schuldenbremse vorzeitig eingehalten wurde, ist die Begründung, es handle sich um eine notwendige Konsolidierungsmaßnahme, wenig plausibel. In erster Linie wird vielmehr eine Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung angestrebt. Im Begründungstext des grünen Gesetzentwurfs nehmen dann auch Ausführungen zur

Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen den größeren Raum ein. Hinsichtlich der Ausweichreaktionen heißt es, die geplante Vermögensabgabe könne deshalb keinerlei schädliche Auswirkungen auf die Wirtschaft haben, da der Eingriff so ausgestaltet werde, dass sich die Betroffenen ihm nicht entziehen können. Der für die Besteuerung relevante Stichtag soll auf den 1. Januar 2012 rückverlegt werden. Ausweichreaktionen könne es so nicht geben.

Im Ergebnis wird so ein hohes Aufkommen sichergestellt, indem der Grundsatz, nicht rückwirkend zu besteuern, durchbrochen und massiv in Eigentumsrechte eingegriffen werden soll. Beide Aspekte sind verfassungsrechtlich durchaus problematisch. Nicht nur wird das steuerliche Rückwirkungsverbot außer Acht gelassen, zum anderen wird hier, anders als beim Lastenausgleich in den 50er Jahren, auf den der Entwurf Bezug nimmt, ein spezielles Gesetz für eine kleine Minderheit gemacht. Eine solche Vermögensabgabe bei gleichzeitiger Ausgabenerhöhung dürfte bei einer Klage wohl kaum vor dem Bundesverfassungsgericht bestehen.

Politisch gesehen ist auch dieser Vorschlag wenig glaubwürdig. Denn diese angeblich im Dienste der Gerechtigkeit stehende Zwangsmaßnahme wird von ihren grünen Befürwortern moralisch gerechtfertigt als eine Art solidarisches Notopfer der Vermögenden in schwerer Zeit. Nun könnte man vermuten, wo ein solches Opfer gefordert wird, wäre es an der Zeit, gleichzeitig durch Sparsamkeit bei den Staatsausgaben das Ziel eines Haushaltsausgleichs zu erreichen. Aber das Gegenteil ist der Fall. Neben ihrer Vermögensabgabe schlagen die Grünen zusätzliche neue Ausgaben vor. Ganz offenkundig können und wollen sie selbst mit ihrem radikalen Vorschlag einer Vermögensabgabe nicht einmal das Konsolidierungsziel erreichen. Die Erhebung der Vermögensabgabe soll vielmehr ganz offensichtlich der Finanzierung von Ausgabenprogrammen dienen.

Damit bestätigt sich die eingangs gemachte These, dass zusätzliche Einnahmen zu zusätzlichen Ausgaben führen werden und nicht der Konsolidierung dienen. Um echte Haushaltsdisziplin zu erreichen, brauchen wir die Steuerbremse im Grundgesetz. Sie hätte den Vorteil, dass die Politik nicht der Entwicklung hinterherläuft, sondern vorausschauend handeln muss. Es würde das Grundprinzip verankert, dass staatliche Leistungen sich nach den Einnahmen richten müssen und nicht umgekehrt. Damit wird ein Rahmen abgesteckt, der die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sichert, der Steuergerechtigkeit Rechnung trägt und zugleich die Freiheit der Steuerbürger effektiv schützt.