



Das Dilemma der Staatsfinanzen

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir stehen kurz vor der Bundestagswahl (zumindest trifft das für den Termin zu, an dem ich diese Kolumne schreibe: der 10. September 2013; wenn der Versand an Sie erfolgt, ist die Wahl wahrscheinlich schon gelaufen), und das gibt Anlass, über das Steueraufkommen und den Zustand der Staatsfinanzen nachzudenken.

Kennen Sie das „Wagnersche Gesetz“? Das **Wagnersche Gesetz steigender Staatsquoten**, benannt nach dem deutschen Ökonomen Adolph Wagner (1835–1917), ist ein Erklärungsversuch für das international zu beobachtende Staatswachstum und besagt, dass im Zeitverlauf der Staat in Form höherer Steuern eine ständig steigende Quote des Bruttoinlandsprodukts zur Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse beansprucht. Auf dem Weg vom reinen Ordnungsstaat zum Wohlfahrtsstaat moderner Prägung nimmt die Staatstätigkeit permanent zu, weil die vom Staat zu regelnden gesellschaftlichen Strukturen immer komplexer werden. Hinzu kommt der Effekt, dass in parlamentarischen Demokratien in Wahlkampfzeiten regelmäßig zusätzliche Leistungen versprochen werden, die anschließend durch Gewöhnung „Bestandskraft“ erlangen („Sperrklinkeneffekt“).

In der Tat brechen die Steuereinnahmen in unserem Land einen Rekord nach dem anderen. Noch nie hat der Staat so viel Geld eingenommen wie heute. Das Steueraufkommen stieg seit 2007 von 538 Milliarden Euro auf über 600 Milliarden Euro in 2012, und 2016 oder spätestens 2017 werden die Steuereinnahmen auf mehr als 700 Milliarden Euro anwachsen. Mehr als sechs Monate arbeiten wir Deutschen nur für den Fiskus und die Sozialkassen. Deutschland rangiert damit auf einem wenig rühmlichen Platz 23 unter den aktuell 27 EU-Mitgliedern.

Dabei geht die Zunahme des Steueraufkommens einher mit immer noch steigenden Staatsschulden, die eine echte Hypothek für unser Gemeinwesen sind. Diese Hypothek wird von Regierung zu Regierung und von Wählergeneration zu Wählergeneration weiter gereicht. Offensichtlich sind die jeweiligen Zeitgenossen bereit, die Zinsen für die Altschulden, die frühere Generationen aufgetürmt haben, zu bezahlen, solange sie selbst in den Genuss kreditfinanzierter Staatsausgaben kommen und sie erwarten dürfen, dass die Rückzahlung der Schulden auf künftige Generationen überwältigt werden kann. Das scheint ein allgemein akzeptiertes, auf dem staatlichen Papiergeldmonopol beruhendes Spiel zu sein.

Meschede, September/Oktober 2013

Zurück zu den Steuern! Angesichts der steuerpolitischen Forderungen, mit denen einige Parteien im Wahlkampf unterwegs sind, lohnt es sich, ein wenig über die Begründung für die Einführung von Steuern, ihre Entwicklung im Zeitablauf und ihre ökonomischen Wirkungen nachzudenken. Man stößt dann rasch auf das sogenannte **Nonaffektationsprinzip**. Dabei handelt es sich um den finanzwirtschaftlichen Grundsatz der Unzulässigkeit einer Zweckbindung öffentlicher Einnahmen. Sämtliche Einnahmen müssen als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabenbedarf des Staates zur Verfügung stehen bzw. keine Ausgabenleistung darf von dem tatsächlichen Aufkommen einer bestimmten Steuer abhängig gemacht werden (Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Staatszwecke).

In historischer Betrachtung ist dazu Zwiespältiges festzustellen. Einerseits kann man sehen, dass die Regierungen das Nonaffektationsprinzip argumentatorisch gern beiseiteschieben, wenn es sie bei der Durchsetzung politischer Interessen der Steuererhebung stört. Andererseits zeigt sich, dass zweckorientiert eingeführte Steuern ein dauerhaftes Eigenleben entwickeln und auch dann weiterhin in den großen Topf der Staatsfinanzen fließen, auch wenn die Gründe für ihre Einführung entfallen sind. Dazu einige Beispiele:

Wissen Sie eigentlich, wie die Schaumweinsteuer (sog. „**Sektsteuer**“) entstanden ist? Diese Steuer ist 1902 vom Reichstag zur Finanzierung der kaiserlichen Marine eingeführt worden. Unabhängig davon, dass die innere Verknüpfung zwischen kriegerischen Interessen und einer Steuer auf ein einzelnes Genussmittel ziemlich bizarr erscheint, existiert diese Steuer bis heute fröhlich weiter und trägt mit knapp 500 Millionen Euro jährlich zur Finanzierung des Bundeshaushalts bei. Die Sektsteuer ist das bekannteste Beispiel für eine Abgabe, die zu einem bestimmten Zweck eingeführt, aber nach dessen Wegfall nicht wieder abgeschafft wurde. Ein rares Gegenbeispiel ist die **Zündwarensteuer**, die tatsächlich der Vergangenheit angehört.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die **Mineralölsteuer** (Jahresaufkommen ca. 40 Milliarden Euro). Diese Belastung des motorisierten Individualverkehrs über die Kraftfahrzeugsteuer hinaus war den ohnehin finanziell gebeutelten Autofahrern wohl nur politisch zu „verkaufen“, indem man unter Verdrängung des Nonaffektationsprinzips wesentliche Teile des Steueraufkommens für den Bau und die Erhaltung des Straßennetzes zweckgebunden hat (Verursacherprinzip).

Wenn die Autofahrer insofern zufrieden gestellt sind oder sich zufrieden gestellt wähnen, haben sie sich zu früh gefreut. Denn bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts setzen die Parlamentarier, die ja gesetzgeberisch das Sagen haben, mit schöner Regelmäßigkeit die Zweckbindung der Mineralölsteuer außer Kraft, sodass diese wie alle übrigen Steuern in den großen Haushaltstopf fließt und dort verschwindet. Das Ergebnis sehen wir am beklagenswerten Zustand unserer Straßen und Brücken.

Aktuell, und damit sind wir spätestens beim Bundestagswahlkampf, der aber bereits entschieden sein wird, wenn Sie diese Zeilen lesen, wird das Nonaffektationsprinzip in besonderer Weise problematisiert im Zusammenhang mit dem **Solidaritätszuschlag**. Diese Steuer wurde 1991 eingeführt, um die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung Deutschlands stemmen zu können. Der Solidaritätszuschlag wird als Zuschlag auf die Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer erhoben. Der Steuersatz betrug anfänglich 7,5 %, seit 1998 5,5 %, das jährliche Steueraufkommen liegt derzeit bei knapp 14 Milliarden Euro.

Der Name „Solidaritätszuschlag“ täuscht aus politischem Kalkül eine Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips vor, die aber tatsächlich nicht gegeben ist. Das ist formal schon daran zu erkennen, dass die Abgabe nicht nur in den alten, sondern als gesamtdeutsche Belastung ebenso in den neuen Bundesländern erhoben wird. Verfassungsrechtlicher Angriffspunkt ist der Umstand, dass aus einem ursprünglich zweckgebunden Finanzierungsauftrag mit zeitlich begrenzter Reichweite eine dauerhafte Zusatzbelastung der Steuerzahler geworden ist. Bisher hat das Bundesverfassungsgericht derartige Beschwerden jedoch abgeschmettert, zumindest für die Steuererhebung in der Vergangenheit (Entscheidung vom 23.09.2010).

Inhaltlich richtet sich zunehmende Kritik gegen die Ausgestaltung der Steuer und die Verwendung der Steuermittel. Von Beginn an war die tatsächliche Verwendung der Gelder recht ungenau formuliert, und die daraus resultierenden Geldströme lassen sich teilweise nur schwer oder gar nicht nachvollziehen. Letztlich wandert der Solidaritätszuschlag heute in den großen Topf der Steuereinnahmen des Bundes und ist somit ein Teil des allgemeinen Haushaltsbudgets. Zwar werden aus diesem Topf auch Investitionen in Ostdeutschland finanziert, im Grunde handelt es sich jedoch heute um eine zusätzliche Finanzierungsquelle, an deren Sprudeln sich die Parlamentarier gewöhnt haben und auf die sie nicht mehr verzichten wollen.

Wenn das so ist, muss man dem Solidaritätszuschlag das Deckmäntelchen der Ostorientierung nehmen. Heutzutage ist es doch nicht mehr so, dass – gemessen an der Wirtschaftskraft – die ostdeutschen Städte und Kommunen generell hinter den westdeutschen Städten und Kommunen zurück sind. Auf der einen Seite sehen wir im Osten Städte mit herausragender Prosperität, denken Sie beispielsweise an Leipzig oder Dresden, auf der anderen Seite haben wir, zum Beispiel im Ruhrgebiet, Städte, die verarmen und verfallen. In ihrer Wirtschaftskraft werden viele Revierstädte heute von ostdeutschen Kommunen abgehängt. Vor diesem Hintergrund sollte der Solidaritätszuschlag entweder abgeschafft oder inhaltlich neu gestaltet werden. Mal sehen, was die Parteien daraus machen.

Sie haben bzw. hatten die Wahl. Ihr

