

men behaftet ist, was hohe Erhebungs- und Befolgungskosten nach sich zieht.

## Fazit

Man kann es drehen und wenden wie man will: Es gibt keine überzeugenden

ökonomischen Gründe für die Wiedererhebung der Vermögensteuer oder die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe. Wenn man mehr Umverteilung will, lassen sich Umverteilungsziele besser mit einer reformierten Erbschaftsteuer und der progressiven Einkommensteuer erreichen als mit einer Vermögensteuer. Allerdings wer-

den die Einkommen in Deutschland schon jetzt stärker umverteilt als in nahezu allen anderen Ländern in Europa. Eine noch stärkere Umverteilung insbesondere über eine Verschärfung der Steuerprogression hätte einen hohen Preis in Form von Wachstums- und Beschäftigungsverlusten. ■

# Steuerpolitik im Wahlkampf 2013: Der lange Weg vom Wahlkampf- slogan zum Gesetz

► DB0593409

Steuerpolitische Themen eignen sich für Zuspitzungen und Polarisierung und können daher Wahlen entscheiden. Deshalb ist die zukünftige Steuerpolitik ein besonders beliebtes Wahlkampfthema. Politiker meinen, ihre Wähler mit steuerpolitischen Themen mobilisieren zu können, wobei zweifelhaft ist, ob diese herausgehobene Rolle der tatsächlichen Bedeutung für den Wähler gerecht wird.

Was das Steuerrecht von anderen, möglicherweise für die Lebenswirklichkeit der meisten Wähler viel bedeutsameren Themen, etwa der Energiepolitik, der Bildungs-, Renten- oder Europapolitik unterscheidet, ist, dass steuerpolitische Aussagen vermeintlich konkrete, ja sogar in Zahlen ausdrückbare Schlussfolgerungen auf die Situation des Einzelnen erlauben. Zudem lässt sich mit dem Steuerrecht praktisch jeder Lebensbereich erreichen. Steuern dienen zur Übersetzung für Politikziele, die mit dem eigentlichen Zweck der Steuer als Instrument staatlicher Mittelbeschaffung nichts oder nur wenig zu tun haben.

## Steuerpolitik als Wahlkampf- thema versus reale Steuer- gesetzgebung

Bemerkenswert ist die Diskrepanz zwischen steuerpolitischen Wahlkampfthemen und realer Steuergesetzgebung. Einer „poppigen“ Wahlkampfhese folgt nicht immer auch ein Gesetz. Dies ist bedauerlich, wenn richtige Wahlkampfziele nicht weiterverfolgt werden.

Die ausklingende Legislaturperiode war steuerpolitisch dadurch gekennzeichnet,

dass die im Koalitionsvertrag formulierten und durchaus sinnvollen Reformvorhaben – etwa die grundlegende Modernisierung der Gruppenbesteuerung, die Überprüfung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes oder die Reform der Gemeindefinanzierung – im Sande verlaufen sind. Es kann aber auch beruhigend sein, wenn nicht jede populistische steuerpolitische Forderung ihren Weg in das Bundesgesetzblatt findet. Freilich kann man sich auch darauf nicht verlassen. Manches Wahlkampfversprechen wird entgegen jeder Vernunft weiterverfolgt.

Dies wirft die Frage auf, wie realitätsnah die steuerpolitischen Forderungen des Wahlkampfes 2013 sind. Passen die Forderungen in das System? Greifen sie tatsächlich bestehenden Reformbedarf auf? Sind sie überhaupt umsetzbar?

## Gerechtigkeit – das beherr- schende Thema des Wahl- kampfes 2013?

Waren andere Wahlkämpfe vor allem von den Schlagworten Steuervereinfachung („Bierdeckel“) und Steuerentlastung („Mehr Netto vom Brutto“) geprägt, steht der Wahlkampf 2013 unter dem Motto (soziale) Gerechtigkeit und Konsolidierung der Staatsfinanzen. Dabei geht es nicht um Belastungsgleichheit als verfassungsrechtliches Steuergerechtigkeitsideal, sondern vor allem um Umverteilungsgerechtigkeit. Große Reformversprechen einer Neukodifizierung des Einkommensteuerrechts, wie sie unter der Ägide von Prof. Paul Kirchhof den Bundestagswahlkampf 2005 beherrschten, werden nicht mehr getätigt.



Prof. Dr. Johanna Hey, Universität zu Köln

Immerhin wird der Wähler also nicht mit Utopien geködert, die in der realen Politik auch nicht ansatzweise eingelöst werden. Stattdessen wird der Steuerinterventionismus wiederbelebt. Nach der Vorstellung der Oppositionsparteien sollen Steuern nicht nur die für Sozialtransfers notwendigen Mittel beschaffen, sondern stärker als derzeit selbst als Instrument der Beeinflussung der Wohlstandsverteilung eingesetzt werden.

## Realisierbarkeit der zentralen Wahlkampf- forderungen?

Dabei offenbart der Wahlkampf 2013 ein weitgehendes Desinteresse gegenüber Grundsatz- und Systemfragen. Einzelmaßnahmen werden angekündigt, ohne dass deren – zum Teil tiefgreifenden – Auswirkungen auf das Gesamtgefüge hinreichend bedacht sind.

Dies gilt namentlich für die von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Linken propagierte Anhebung des Einkommensteuerspitzenatzes auf 49%, die soziale Gerechtigkeit symbolisieren soll. Wie sich

diese Maßnahme und auch die Anhebung des Abgeltungsteuersatzes auf 32% (SPD, Regierungsprogramm 2013–2017, S. 68) in das System einfüge, wird nicht diskutiert. Das Gedächtnis der Politik ist kurz. Die Frage, ob sich die Rahmenbedingungen seit der 2000 – wohlgerneht von Rot/Grün – als Reaktion auf den internationalen Steuerwettbewerb beschlossenen Absenkung des Spitzensatzes auf 42% (Steuersenkungsgesetz vom 23. 10. 2000, BGBl. I 2000 S. 1433) in einer Weise geändert haben, die eine Rückkehr zu deutlich höheren Steuersätzen erlaubt, wird gar nicht gestellt. War die Absenkung des Einkommensteuersatzes auf ursprünglich 42% vor allem dem Umstand geschuldet, allzu große Belastungsdifferenzen zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften zu vermeiden (BT-Drucks. 14/2683 S. 93), fehlt jetzt der Nachweis der Praktikabilität der zwischenzeitlich eingeführten Begünstigung nicht entnommener Gewinne des § 34a EStG. Die Bedeutung der Tarifbegünstigung nimmt zu, je weiter sich der Einkommensteuersatz von der für Kapitalgesellschaften geltenden Belastung i. H. von rd. 30% (KSt/SolZ/GewSt) entfernt. Der Einkommensteuersatz ist eben keine Schraube, an der beliebig gedreht werden könnte, sondern integraler Bestandteil eines mehr oder weniger gut abgestimmten Systems der Unternehmensbesteuerung. Die Annäherung des Einkommensteuertarifs an den Status quo ante zwingt eigentlich zu einer neuerlichen Debatte über die Rechtsformneutralität des Steuerrechts. Jürgen Trittin hat hierzu – im Kontext der Vermögensabgabe – ja schon einen Beitrag geleistet: Wer die Belastung des Unternehmensvermögens fürchte, solle sein Unternehmen eben in eine Kapitalgesellschaft umwandeln.

Genauso wenig durchdacht erscheinen die Angriffe auf das Ehegattensplitting und die hieraus abgeleitete Forderung nach Einführung eines Familiensplittings. Die Familienbesteuerung ist ganz unabhängig davon, wie man zum Ehegattensplitting steht, reformbedürftig. Das Konglomerat kindbezogener Sonderregelungen des EStG bedürfte dringend einer Neuordnung. Die OECD hat die Ineffizienz der deutschen Maßnahmen der Familienförderung angeprangert, deren Ursache in erster Linie in der Unabgestimmtheit und Konzeptlosigkeit der Maßnahmen liegt (OECD, Doing better for Families, 2011). Dieser Befund gilt auch und gerade für das Steuerrecht, das im internationalen Vergleich bereits weit überdurchschnittlich, aber eben in ineffizienter Weise zur Familienförde-

rung eingesetzt wird. Die Konzeptlosigkeit erschwert auch die Unterscheidung zwischen verfassungsrechtlich gebotener Freistellung des Familienexistenzminimums und familienpolitisch motivierten Förderatbeständen. Diese Fragen mögen zu komplex sein, um sie im Wahlkampf zu erörtern. Ihre Klärung ist aber notwendige Vorbedingung für das Gelingen einer Reform der Familienbesteuerung – ob mit, ohne oder mit modifiziertem Ehegattensplitting. Ansonsten dürften auch die Kosten einer derartigen Reform schnell aus dem Ruder laufen. Jedenfalls ist keineswegs einsichtig, dass ein Familiensplitting ohne Einbeziehung sämtlicher familienbezogener Regelungen des geltenden Rechts kostengünstiger ist als das Ehegattensplitting.

Das steuerpolitische Herzstück des Wahlkampfes der Oppositionsparteien, die Forderung nach einer stärkeren Belastung von Vermögen, offenbart einerseits eine bemerkenswerte Unbekümmertheit gegenüber den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, andererseits die Verkennung der eigentlichen Reformaufgaben der bevorstehenden Legislaturperiode. Statt mit konkreten Antworten auf die Probleme der bestehenden vermögensbezogenen Steuern – Erbschaftsteuer und Grundsteuer – in den Wahlkampf zu ziehen, nimmt man mit der Wiederbelebung der Vermögenssteuer bzw. der Vermögensabgabe jede Menge neuer Probleme in Kauf. Zur Verwirklichung von Umverteilung ist dies weder sinnvoll noch geboten. Umverteilungseffizienter als die Vermögenssteuer ist die Erbschaftsteuer; sie ist auch vollzugseffizienter, jedoch nach wie vor dringend reformbedürftig, sodass es sehr nahe läge, mit einem Modell für eine grundlegende Erbschaftsteuerreform in den Wahlkampf zu ziehen. Dass SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihr Werben für eine Intensivierung der Umverteilung dennoch vor allem auf die Vermögenssteuer/Vermögensabgabe stützen anstatt auf die Erbschaftsteuer, ist allein wahlkampfstrategisch zu verstehen. Die Zukunft der Erbschaftsbesteuerung müsste sehr grundsätzlich angegangen werden. Bei einem Richtungswechsel hin zu einer Erbschaftsteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen könnte die Erbschaftsteuer eine deutlich größere Bevölkerungsgruppe treffen. Der Wähler reagiert hierauf höchst sensibel und deshalb bleibt die Umsetzung der geplanten Erhöhung des Erbschaftsteueraufkommens im Nebel.

Aus dem Kontext gerissen ist schließlich auch die alle Parteien verbindende Ankün-

digung, Steuerflucht und aggressive Steuergestaltungen einzudämmen. Es handelt sich ohne Frage um ein gewichtiges Thema, aber es sollte zunächst Klarheit darüber geschaffen werden, welche Instrumente Deutschland hier überhaupt zur Verfügung stehen. Die Probleme lassen sich nur sehr begrenzt unilateral in den Griff bekommen, jedenfalls nicht durch inflationäre Vermehrung punktueller Missbrauchsvermeidungsvorschriften. Grundlegendere Richtungswechsel im Internationalen Steuerrecht etwa durch Ausweitung des Betriebsstättenbegriffs sind aus systematischer Sicht sinnvoller, bergen aber aus wirtschaftspolitischer Sicht erhebliche Risiken, falls andere Staaten für eigene Zwecke ebenfalls auf diese Erweiterungen einschwenken.

## Was vom Wahlkampf übrig bleibt

CDU/CSU und FDP halten sich mit steuerpolitischen Aussagen bemerkenswert zurück. Bei Fortsetzung der derzeitigen Koalition darf man – schon aufgrund der momentanen Kräfteverhältnisse im Bundesrat – von einer steuerpolitisch eher ruhigen 18. Legislaturperiode ausgehen, die sich in der üblichen Steueränderungsgesetzgebung erschöpft. Diese Zurückhaltung mag der Erfahrung geschuldet sein, dass man an den Ankündigungen gemessen wird. Vor allem die FDP hat gelernt, wie schwierig es ist, sich mit der Steuerpolitik wirklich zu profilieren. Ein nicht eingelöstes Steuerentlastungsversprechen kann nicht wiederholt werden. Deshalb ist jetzt nur noch von einer „Steuerbremse“ die Rede.

Es mag SDP und Bündnis 90/Die Grünen – einen Wahlsieg vorausgesetzt – mit ihrer Ankündigung nach Einführung einer Vermögenssteuer ähnlich gehen. Dann allerdings ist zu befürchten, dass im Windschatten einer gescheiterten Vermögenssteuerdebatte die vermeintlich unproblematische Anhebung der Steuersätze in der Einkommensteuer eher noch üppiger ausfällt als angekündigt, jedenfalls aber ohne die notwendige Reflexion der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge. In jedem Fall wäre es wünschenswert, wenn die Vermögenssteuerpläne möglichst schnell beendet würden, damit die steuerpolitischen Ressourcen für die wirklich wichtigen und zum Teil unausweichlichen Reformthemen zur Verfügung stehen: Das sind u. a. Erbschaftsteuer, Familienbesteuerung, aber auch die für 2019 anstehende Reform des Finanzausgleichs, die sinnvollerweise endlich auch die Kommunalfinanzen einschließen sollte. ■