

Steuerpolitische Vorschläge im Wahlkampf 2009

In der nächsten Legislaturperiode endlich mehr Steuergerechtigkeit?

- Professor Dr. Johanna Hey -

I. Weniger Wahlkampfretorik, mehr Ehrlichkeit!

Kein Bundestagswahlkampf kommt ohne vollmundige Versprechen zum Steuerrecht aus. Auch 2009 werden die üblichen Parolen ausgegeben. CDU/CSU werben damit, ihre Steuerpolitik sei „leistungsgerecht, familiengerecht, generationengerecht und krisenfest“. Gemeinsam mit der FDP tritt man für ein Steuerrecht nach den „Prinzipien“ „einfach, niedrig und gerecht“ ein. „Sozial gerecht und wirtschaftlich vernünftig“ ist das Motto der SPD. Derartige Slogans sind zeitlos, austauschbar und universal (s. Barack Obama: tax reform for simplicity, fairness, and growth). Sie bleiben jedoch inhaltsleer, solange nicht dargelegt wird, wie diese Ziele erreicht werden sollen.

So beliebt Steuern als Wahlkampfthema sind, so wenig interessiert sich der Bürger für den Zustand des Steuerrechts. Selbst für die im Zuge des Wahlkampfes 2009 ausgegebenen Steuersenkungsversprechen ist der Wähler augenblicklich wenig empfänglich. Laut Handelsblatt vom 22. 7. 2009 halten nur 7% der Bürger Steuer- und Abgabensenkungen in der derzeitigen Lage für ein wichtiges Thema. Dies zeugt bei einer beschlossenen Rekordneuverschuldung des Bundes für 2010 von 86 Mrd. Euro vom Realitätssinn des Wahlvolkes. Gleichzeitig ist es Ausdruck einer tiefen Steuerpolitikverdrossenheit. An durchgreifende Verbesserungen glaubt niemand. Der Wähler weiß, dass das Steuerrecht trotz der Versprechungen in vergangenen Wahlkämpfen nicht gerechter, und schon gar nicht einfacher geworden ist. „Mehr Netto für alle“ klingt prima, aber wie soll dies funktionieren bei explodierender Staatsverschuldung und ohne radikale Ausgabenkürzungen?

Man mag aus der letzten Bundestagswahl die Lehre gezogen haben, dass sich Steuererhöhungen zur Mobilisierung von Wählern nicht eignen. Doch die Verschleierung der wahren Lage ist ein Zeichen fehlenden Respekts vor dem Wähler, mangelnder Wahlkampfmoral. Ob Umsatzsteuererhöhung, einmalige Vermögensabgabe im Sinne eines Finanzmarktkrisenlastenausgleichs oder weitere Verbreiterungen der Bemessungsgrundlagen wie die Streichung des Sonderausgabenabzugs für die Kirchensteuer – in Berlin gibt es derzeit keine Tabus. In den Wahlkampfprogrammen findet sich dazu fast nichts. Trotzdem wird unmittelbar nach der Regierungsbildung die Maschinerie in Gang gesetzt werden, und dann wird es nur ein Prinzip geben: Einnahmeerhöhung. Ob es dabei gerecht zugeht oder nicht, wird dann keine Rolle mehr spielen. Schon deshalb ist gegenüber den hehren Zielen in Wahlkampfprogrammen größte Vorsicht geboten.

II. Was versprechen die Parteien?

1.) Konzentration auf Steuersätze und Lenkung

Ohnehin fehlt es an Konkretisierung. Statt Antworten auf die Probleme unseres Steuersystems zu geben, ergehen sich die Parteien wie üblich vor allem in Steuersatzarithmetik. Im Übrigen bleiben die Programme vage. Der Weg aus der bestehenden Steuergerechtigkeitskrise, aus der Verletzung des Nettoprinzips, der Verschonungswillkür in der Erbschaftsteuer oder der wuchernden Missbrauchsgesetzgebung bleibt unklar. Ein Bekenntnis zu systematischen Steuerrechtsreformen fehlt.

Lediglich die Liberalen warten mit detaillierten Vorstellungen für ein neues Einkommens- und Unternehmensteuerrecht auf. Es ist bemerkenswert, dass nicht die großen Parteien, sondern die FDP die Kraft hat, ausformulierte Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen (<http://www.hermann-otto-solms.de/files/1217/LiberaleSteuer-2005-1.pdf>), wobei auch hier die frühe Festlegung von Steuersätzen und das Werben mit massiven Steuersenkungen Zweifel an der Realisierbarkeit wecken.

Von den anderen Parteien erfährt man Konkretes vor allem dort, wo es um die Erreichung außersteuerlicher Ziele geht, etwa den Einsatz des Steuerrechts für den Umweltschutz oder die Forschungsförderung. Die Politik kann einfach nicht davon lassen, das Steuerrecht als Lenkungsinstrument zu gebrauchen. Unabhängig davon, ob sich einzelne der vorgeschlagenen Maßnahmen rechtfertigen lassen, läuft dies sowohl dem gleichfalls bekundeten Interesse an niedrigen Steuersätzen als auch an Vereinfachung zuwider.

Interessant ist ferner, wie sich in Wahlkampfprogramme Detailvorschläge hineinschleichen. So findet sich in dem insgesamt 64seitigen Regierungsprogramm von CDU/CSU unter anderem der Vorschlag „die steuerrechtlichen Form- und Meldevorschriften für ehrenamtlich geführte Vereine mit gelegentlich geführtem Schankbetrieb zu vereinfachen“. Warum, fragt man sich, nur für diese Gruppe? Müsste es nicht ein Anliegen sein, steuerrechtliche Form- und Meldevorschriften insgesamt zu vereinfachen? Wie kann es angehen, dass derartige Partikularinteressen in ein Regierungsprogramm 2009-2013 Eingang finden?

2.) Einkommensteuer

Schon wegen der Vielzahl der Steuerfälle sollte einer Sanierung der Einkommensteuer das Hauptaugenmerk geschenkt werden. Zentrale Probleme der Einkommensteuer liegen nach wie vor in der einkunftsartenspezifischen Ungleichbehandlung wirtschaftlich vergleichbarer Sachverhalte und der hierdurch bedingten Intransparenz. Mehr denn je ist die Einkommensteuer Dummsteuer. Gleichzeitig versucht der Gesetzgeber die Nutzung von Belastungsunterschieden durch überkomplizierte Missbrauchsvorschriften zu verhindern. Verheerend sind zudem die Folgen der ungedeckten Steuersatzsenkungsversprechen der Vergangenheit. Sie wurden mit nahezu beliebigen Durchbrechungen des Nettoprinzips erkaufte. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Pendlerpauschale hat deutlich gemacht, dass diese Form der Gegenfinanzierung verfassungswidrig ist. Es handelt sich indes nicht um einen Einzelfall.

Wie man die Missstände beseitigen will, dazu schweigen die Wahlkampfprogramme. Nur zu Steuersätzen und Freibeträgen finden sich erneut prozent- und eurogenaue Festlegungen. Alle Parteien wollen den erst zum 1. 1. 2009 durch das Konjunkturprogramm II von 15 auf 14% gesenkten Eingangssteuersatz weiter senken bzw. den Grundfreibetrag signifikant anheben (CDU/CSU: 12%; SPD: 10%; FDP: 10%; Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Grundfreibetrag von 8500 Euro; Die Linke: Grundfreibetrag von 9300 Euro). Zum Spitzensteuersatz finden sich dagegen zwei klare Lager: Eine Anhebung des Einkommensteuerspitzenatzes fordern SPD (47% ab 125.000 Euro als sog. „Bildungssoli“), Bündnis 90/DIE GRÜNEN (45% als regulären Spitzenatz) und Die Linke (53%), während sich die FDP explizit für eine Senkung des Spitzensteuersatzes auf 35% (ab 50.000 Euro) ausspricht und CDU/CSU das Thema in Zusammenhang mit der kalten Progression aufgreifen.

Dass erst das Zusammenspiel aus Bemessungsgrundlage und Steuersatz die Belastungswirkungen erkennen lässt, ist zwar eine Banalität, scheint aber in der Politik immer noch nicht angekommen zu sein. Das Versprechen von Steuersatzsenkungen ist in der aktuellen Haushaltssituation unverantwortlich und hat mit einer Einkommensteuerreform nichts zu tun.

Auch rechtlich besteht keine Notwendigkeit, zulasten der Abziehbarkeit von Erwerbsaufwendungen und Verlusten weiter am Tarif herumzumanipulieren. Zwar ist die Inflationsbereinigung der persönlichen Freibeträge ein verfassungsrechtliches Gebot und keine politische Wohltat. Aber die bereits beschlossene Erhöhung des Grundfreibetrags (ab 2010: 8004 Euro) ist durchaus in der Lage, die Steuerfreiheit des existenznotwendigen Bedarfs zu gewährleisten. Die kalte Progression, deren Abmilderung sich CDU/CSU auf die Fahnen geschrieben haben, verfälscht zwar die ursprüngliche politische Verteilungsentscheidung, weil heutzutage bereits der Mittelstand, und nicht lediglich Spitzenverdiener mit dem Höchstsatz zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben

herangezogen werden. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten sollte das Parlament hierüber in regelmäßigen Abständen explizit abstimmen, statt die Inflation für den Staat arbeiten zu lassen. Verfassungswidrig ist dies indes nicht, und der Staat wird in den nächsten Jahren die durch die kalte Progression bedingten Mehreinnahmen bitter nötig haben. Solange nicht offengelegt wird, wie Steuersatzsenkungen oder die Abmilderung der kalten Progression finanziert werden sollen, fehlt die Entscheidungsbasis. Die Information im Wahlkampfprogramm ist wertlos.

3.) Unternehmensbesteuerung

Bei der Besteuerung von Unternehmen sind nach den Unternehmensteuerreformen 2000 und 2008 keine grundlegenden strukturellen Änderungen zu erwarten. Nur die FDP hält am Ziel einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung fest. CDU/CSU haben immerhin erkannt, dass die durch die Unternehmensteuerreform 2008 implementierten Betriebsausgabenabzugsverbote und Verlustvernichtungsregeln krisenverschärfend wirken und wollen „die notwendigen Anpassungen“ vornehmen. Ein Bekenntnis zum objektiven Nettoprinzip ist dies nicht, sondern wohl eher die Ankündigung (weiterer?) befristeter Maßnahmen. SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und Die Linke lehnen dagegen zusätzliche Entlastungen der Unternehmen ab. Gewinnverlagerungen soll noch entschiedener entgegengetreten, der Steuersenkungswettbewerb gestoppt werden. Wie man dieses Anliegen auf europäischer Ebene durchsetzen will, bleibt völlig offen. Allein die Haushaltsprobleme der anderen EU-Staaten werden dem Wettbewerb um mobile Steuerquellen (insbesondere Unternehmensgewinne und Kapitaleinkünfte) möglicherweise zunächst die Schärfe nehmen.

Enttäuschend ist die beharrliche Weigerung der Politik, das Gewerbesteuerproblem anzupacken. Mit einer Umgestaltung der Gewerbesteuer ist auch in der nächsten Legislaturperiode nicht zu rechnen, obwohl gerade die Finanz- und Wirtschaftskrise erneut belegt, dass es sich um die denkbar schlechteste Kommunalfinanzierung handelt: Einerseits bleibt es trotz der Hinzurechnung von Zinsen, Mieten und Lizenzgebühren bei der Konjunkturanfälligkeit des Gewerbesteueraufkommens. Andererseits bergen eben jene Hinzurechnungen die Gefahr, Unternehmen, deren Erträge in der Wirtschaftskrise einbrechen, in die Insolvenz zu treiben und damit die Steuerquelle endgültig versiegen zu lassen. Innerhalb der Gewerbesteuer wird sich keine Verstärkung der gemeindlichen Steuereinnahmen erreichen lassen. Erst recht dürfen die krisenverschärfenden Hinzurechnungen nicht ausgebaut werden. Deshalb ist das Plädoyer von Bündnis 90/DIE GRÜNEN für eine „volle Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente“, was auch immer das heißen mag (Gewerbesteuer auf den Umsatz?), abzulehnen.

Eine Gewerbesteuerreform wäre nicht zum Schaden der Gemeinden. Im Gegenteil! Sie könnte zu einer Verstärkung des Aufkommens beitragen. Gleichzeitig könnte auf ertragsunabhängige Hinzurechnungen verzichtet und endlich einmal das Unternehmensteuerrecht vereinfacht werden, anstatt es permanent zusätzlich zu komplizieren. Vorschläge wie das Vier-Säulen-Modell der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft (Umgestaltung der Gewerbesteuer in einen Zuschlag zu Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung und einer besonderen Beteiligung am Lohnsteueraufkommen) liegen vor. Allein – der politische Wille fehlt.

4.) Erbschaftsteuer

Gespannt darf man sein, ob der den Zwängen der Großen Koalition geschuldete gleichheitssatzwidrige Erbschaftsteuerkompromiss bereits in der nächsten Legislaturperiode revidiert wird oder ob man einen erneuten Richterspruch aus Karlsruhe abwartet. Die FDP will die Erbschaftsteuer den Ländern überantworten. CDU/CSU äußern sich zaghaft dahingehend, der „erzielte Kompromiss solle überprüft werden“. Bündnis 90/DIE GRÜNEN und Die Linke wollen dagegen das Erbschaftsteueraufkommen durch stärkere Belastung großer Erbschaften deutlich erhöhen.

Die Erbschaftsteuerreform 2008 ist eine Blamage. Erst wird den Steuerpflichtigen auferlegt, mit hohem Aufwand Verkehrswerte zu ermitteln, um sodann die Unternehmensnachfolge gebunden an Wohlverhaltensregeln (Behaltfrist, Arbeitsplatzklausel) weitgehend wieder zu entlasten. Erkauft werden die Privilegierung des Betriebsvermögens und die hohen persönlichen Freibeträge durch hohe Steuersätze, vor allem für die Steuerklassen II und III (Geschwister, Nefen/Nichten). Monströs in der Anwendung, unergiebig im Ertrag, entscheidungsverzerrend und gleichheits-

