

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Steuerpolitik

Elisabeth Wehling
VON VIEL LEID
UND WENIG FREUD.
REDEN ÜBER STEUERN

Stefan Bach
PERMANENTE
STEUERREFORM.
STEUERPOLITISCHE
LEITBILDER UND
ENTWICKLUNGSTRENDS

Constanze Elter
ALTE KÄMPFE,
NEUE POSITIONEN?
STEUERPOLITIK ALS
WAHLKAMPFTHEMA

Jens Beckert
NEID ODER SOZIALE
GERECHTIGKEIT?
DIE GESELLSCHAFTLICHE
UMKÄMPFTHEIT
DER ERBSCHAFTSSTEUER

Lukas Hakelberg · Thomas Rixen
DAS ENDE
DER STEUEROASEN?

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Steuerpolitik

APuZ 23–25/2017

ELISABETH WEHLING

VON VIEL LEID UND WENIG FREUD.
REDEN ÜBER STEUERN

Wenn wir über Steuern sprechen, überwiegen Metaphern, die eine Einschränkung der individuellen Freiheit suggerieren. Einige muten unverfänglich an oder sehr überzogen. Und doch spiegeln sie eine Denkweise über Steuern wider, die uns nachdenklich stimmen sollte.

Seite 4–10

STEFAN BACH

PERMANENTE STEUERREFORM.
STEUERPOLITISCHE LEITBILDER
UND ENTWICKLUNGSTRENDS

Seit den 1950er Jahren ist die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung in Deutschland weitgehend konstant. Innerhalb des Steuersystems hat es jedoch deutliche Strukturverschiebungen gegeben. Diese entwickelten sich entlang der jeweils dominierenden steuerpolitischen Leitbilder.

Seite 11–17

CONSTANZE ELTER

ALTE KÄMPFE, NEUE POSITIONEN?
STEUERPOLITIK ALS WAHLKAMPFTHEMA

Seit Jahrzehnten zieht sich die Steuerpolitik wie ein Leitmotiv durch die Wahlversprechen der Parteien. Auch im Bundestagswahlkampf 2017 wird die steuerpolitische Karte gespielt – dieses Mal mit dem Trumpf möglicher Steuersenkungen.

Seite 18–22

JENS BECKERT

NEID ODER SOZIALE GERECHTIGKEIT?
DIE GESELLSCHAFTLICHE UMKÄMPFTHEIT
DER ERBSCHAFTSSTEUER

Die Erbschaftbesteuerung ist ein Minenfeld aus materiellen Interessen, emotionalen Erwartungen, unklaren funktionalen Folgen und widersprüchlichen Werten. Aufgrund dieser Vielschichtigkeit wird das Thema in der Politik mit spitzen Fingern angefasst.

Seite 23–29

LUKAS HAKELBERG · THOMAS RIXEN

DAS ENDE DER STEUEROASEN?

Der Kampf gegen Steuerflucht folgte in den vergangenen Jahren der Dramaturgie einer Fernsehserie: Immer wieder wich das vermeintliche Ende der Steueroasen einer Fortsetzung. Diese Zitterpartie ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen Steuerskandalen und Wirtschaftsinteressen.

Seite 30–36

EDITORIAL

Fast 40 verschiedene Steuern werden in Deutschland erhoben – einige unmittelbar bei den Bürgerinnen und Bürgern, wie die Einkommens-, Kfz- oder Hundesteuer, andere über die Verbrauchspreise, wie die Biersteuer oder die Mehrwertsteuer. Jüngsten Schätzungen zufolge beläuft sich das Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden für 2017 auf rund 732 Milliarden Euro. Damit sind Steuern die wichtigste Einnahmequelle des Staates. Sie erlauben ihm, von der Finanzierung der technischen und sozialen Infrastruktur über die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit bis hin zur Stabilisierung der Wirtschaft im Krisenfall, Aufgaben für das Gemeinwesen wahrzunehmen.

Steuerpolitische Fragen rühren an den Kern staatlichen Handelns: Was soll der Staat leisten? Welchen Beitrag darf und kann er dafür von seinen Bürgerinnen und Bürgern innerhalb des Rahmens demokratischer Prinzipien wie Freiheit und Gleichheit erwarten? Geht er verantwortungsvoll mit den Mitteln um, die ihm zur Verfügung stehen? Auf kaum einem anderen Gebiet treten die im politischen Spektrum konkurrierenden Staats- und Gesellschaftskonzepte so deutlich hervor und erhitzen sich die Gemüter derart rasch wie in der Steuerpolitik. Das macht das Politikfeld vor allem in Wahlkampfzeiten zum klassischen parteipolitischen Kampfschauplatz.

Auch im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 versuchen die Parteien, sich mit steuerpolitischen Forderungen zu profilieren. Dabei stehen weniger Konzepte für eine umfassende Steuerreform im Fokus, wie sie etwa in den 2000er Jahren mit Blick auf Einfachheit und Transparenz des Steuersystems diskutiert wurden, sondern vielmehr die Höhe und Verteilung der Steuerbelastung. In Detailfragen werden unterschiedliche Akzente gesetzt, doch herrscht im Grundton erstaunliche Einigkeit: Die unteren und mittleren Einkommensklassen sollen entlastet werden.

Anne-Sophie Friedel

VON VIEL LEID UND WENIG FREUD

Reden über Steuern

Elisabeth Wehling

Die Wirkung von Sprache auf unser Denken und Handeln wird häufig unterschätzt. Der Grund dafür ist, dass Menschen oft unzutreffende Vorstellungen von ihrem eigenen Denken haben. Bis heute gehen viele davon aus, es gebe einen vom Körper unabhängigen Verstand – eine Vernunft, die getrennt sei von Emotionen, Bewegungen und Sinneswahrnehmungen. Tatsächlich aber ist unser Verstand eng mit unserem Körper verflochten. Das Gehirn verarbeitet etwa Sprache, indem es abgespeichertes Weltwissen aktiviert, also körperliche Erfahrungen mit der Welt – „verkörperlichtes Denken“ nennen Kognitionswissenschaftler das Phänomen.

Wann immer wir etwa ein Wort hören, ruft unser Gehirn einen „Frame“ auf, also einen Deutungsrahmen, der unsere Erfahrung zu dem Wort umfasst. Dazu gehören etwa Bewegungen, Bilder, Gerüche, Geschmäcke, Geräusche und Emotionen. Wer „greifen“ und „werfen“ liest, dessen Gehirn simuliert Handbewegungen. Wer „süß“ oder „bitter“ liest, dessen Gehirn aktiviert die Region, die für Geschmackswahrnehmungen zuständig ist. Ist ein Frame erst einmal aktiviert, bestimmt er, wie wir die Welt wahrnehmen und welche Bedeutung wir faktischen Informationen zuschreiben.

Gerade in der Politik sind Frames von höchster Relevanz. Erstens sind politische Ideen besonders abstrakt. Daher stützt sich unser Gehirn oft auf konkrete alltägliche Konzepte, um abstraktere politische Konzepte zu denken. So wird etwa die Fluchtkrise zur „Flüchtlingswelle“ oder derjenige, der einen anderen in seine Dienste stellt, zum „Arbeitgeber“. Zweitens ist politischer Streit immer ein ideologischer Streit – ein Aufeinandertreffen unterschiedlicher und oft sogar gegensätzlicher Vorstellungen davon, was eine „gute“, was eine „schlechte“ Gesellschaft ausmacht. Egal, was der Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung ist – Umwelt, Arbeitsmarkt oder eben Steuern –, es wird nicht um die Faktenlage gestritten,

sondern um ihre Interpretation. Was sind Ursachen, was Lösungen? Worin liegt das moralische Mandat einer Regierung, was macht die Gesellschaft zu einer „besseren“ Version ihrer selbst?

Selten ist die Frage danach, innerhalb welcher Frames man faktische Gegebenheiten denkt und spricht, so wichtig wie in der Politik. Frames führen dazu, dass man bestimmte Aspekte einer Situation hervorhebt und andere unter den Teppich kehrt. Demokratie ernst zu nehmen, bedeutet immer auch, in der politischen Auseinandersetzung solche sprachlichen Frames zu finden, die die eigene moralisch-ideologische Perspektive unmissverständlich erkennbar machen. Denn: Sprache ist keine Ergänzung zu politischer Gestaltung. Sprache *ist* politische Gestaltung. Das gilt auch für die Steuerdebatte.

Steuern sind eine Last oder gar existenziell bedrohlich, sie bestrafen den Bürger, er wird gemolken oder gejagt, und wenn er kein Schlupfloch findet, all dem im eigenen Land zu entkommen, so muss er fliehen, in eine Oase oder ins Asyl – so oder ähnlich denken wir über Steuern. Zumindest spiegelt das unser Sprachgebrauch wider. Der Frame von Steuern als bedrohliche Einschränkung der individuellen Freiheit wird durch eine ganze Heerschar von Metaphern erweckt. Einige muten zunächst vielleicht unverfänglich an oder so überzogen, dass sie nicht ernst gemeint sein können. Und doch spiegeln alle eine Denkweise über Steuern wider, die uns zumindest nachdenklich werden lassen sollte.

ERLEICHTERT UNS

„So steigt die Steuerlast der Deutschen“, titelt die „Süddeutsche Zeitung“ zum 6. Dezember 2013, und in der „Welt“ liest man: „Steuerlast ist seit einem Jahrzehnt kaum gesunken“.⁰¹ Die beiden Aussagen haben eines gemeinsam: Sie liefern dieselbe moralische Interpretation von Steuern – Steuern sind eine Last. Der Frame von Steuern

als Last fährt gleich mit einer ganzen Armada von Begriffen auf – „Steuerlast“, „Steuerbelastung“, „Steuererleichterung“, „Steuerbürde“. Und wenn es um die Angleichung von Steuern geht, so geht es fast immer auch darum, wen es aus der Sicht einer Partei oder Gruppe zu „belasten“ und wen hingegen es zu „entlasten“ gilt.

Die Metapher von der Steuerlast bricht unsere Wahrnehmung von Steuern auf eine konkrete, körperliche Erfahrung herunter. Nicht umsonst sprechen wir davon, dass Steuern von uns „getragen“ werden und Steuern auf unseren Schultern „lasten“. Steuern werden in diesem Bild zu einer physischen Last, etwas Erdrückendem, das uns daran hindert, uns frei zu bewegen. Geringe Steuern zu zahlen wird in diesem Frame folgerichtig als positiv bewertet. Und jene, die den Bürger von seinen „Steuerbürden“ befreien wollen – durch „Steuererleichterung“ und „Steuerbefreiung“ –, tun ihm per se Gutes.

Dieser Frame blendet dabei völlig aus, dass es unsere Steuerbeiträge sind, mit deren Hilfe wir es uns selbst überhaupt erst ermöglichen, relativ frei und unbelastet in diesem Land zu leben. Der britische Chemiker James Dewar hat diesen Umstand einmal so auf den Punkt gebracht: „Es gibt nur etwas, was mehr schmerzt, als Einkommenssteuer zu zahlen – keine Einkommenssteuer zu zahlen.“⁰²

DER BAUER UND SEIN VIEH

Zur Erhöhung der Kfz-Steuer ist in einer Online-Diskussion zu lesen: „Unsere Politiker (...) betrachten die eigenen Bürger nur als Melkkuh“,⁰³ und das „Handelsblatt“ titelt am 11. Juli 2014 „Grunderwerbssteuer: Melkkuh Immobilienkäufer“. In der „Nassauischen Neuen Presse“ liest man am 24. Januar 2015, der Bürger sei „keine Milchkuh, die man ständig weiter melken kann“. In Österreich tritt die SPÖ im September 2012 mit dem Slogan „Welche Kuh würden Sie melken?“ für eine Millionärssteuer an, über die also – in die-

ser Metapher bleibend – besonders fette Kühe gemolken, magere aber verschont werden sollen.

Der Frame, der hier über die Metapher vom Bürger als Melkkuh aktiviert wird, ist alles andere als wertneutral: Der Staat als Bauer verfügt über die Bürger als Nutztiere. Kühe werden gemolken, bis die Euter leer sind. Milch kommt dem Bauern zugute, nicht aber den Kühen selbst. Steuern nutzen also dem Staat, nicht dem Bürger. Kühe werden ohne ihre Zustimmung und im Zweifelsfall gegen ihren Willen gemolken.

Denkt man dieses sprachliche Bild bis zum Ende, landet man bei der Schlachtbank. So zum Beispiel Georg Nüßlein von der CDU im Sommer 2011, als er gegen die Brennstoffsteuer-Erhöhung argumentiert und dem linken Flügel rät: „Sie müssen sich schon entscheiden, ob Sie die Kuh schlachten oder melken wollen.“⁰⁴ Nun ist zwar klar, dass der Staat dem Bürger nicht wirklich ans Leben will. Doch das Bild suggeriert eine bestimmte Attitüde dem Bürger gegenüber: Dessen Wohlergehen geht den Staat letztlich nur insofern an, als es ihm nützt. Und wie beim Melken wird so viel aus ihm „herausgequetscht“ wie möglich.

Die Metapher vom Bürger als Melkkuh macht schwer vermittelbar, dass Steuern dem Bürger selbst und nicht dem Staate zugutekommen. Staat und Bürger sind eben nicht getrennte Entitäten, wie es dieser Frame vermitteln will. Der Staat existiert eben nicht als sich des Bürgers bedienender Selbstzweck. Vielmehr dient unsere staatliche Verwaltung dazu, unsere gemeinsam erbrachten finanziellen Mittel so zu verwalten, dass für die unsere Freiheit sichernden Grundstrukturen und für unseren Schutz gesorgt ist.

Jedoch – der Frame vom Bürger als Melkkuh hat noch einen anderen gedanklichen „Haken“. Und zwar bietet er uns eine moralische Bewertung wohlhabender und weniger wohlhabender Mitbürger an. Der Wert einer Milchkuh hängt nämlich davon ab, wie viel Milch sie produziert. Eine Kuh, die viel Milch produziert, ist wertvoller als eine, die wenig Milch produziert. Damit werden wohlhabende Bürger, die mehr Steuern beitragen können, als für die Gemeinschaft besonders wertvoll definiert, und solche, die nur wenig Steuermilch produzieren, als für die Gemeinschaft von geringem Nutzen begriffbar gemacht.

01 Martin Greive, Steuerlast ist seit einem Jahrzehnt kaum gesunken, in: Die Welt, 12.7.2015.

02 Klaus-J. Fink, 888 Weisheiten und Zitate für Finanzprofis: Die passenden Worte für jede Situation im Beratungsgespräch, Wiesbaden 2007.

03 Leserkommentar zu Jan Hildebrand, Umstellung der Kfz-Steuer wird Millionen kosten, 30.11.2014, www.handelsblatt.com/11055204.html.

04 Melanie Amann, Der Triumph der Abkassierer. Interview mit Georg Nüßlein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 5.6.2011.

Und das bleibt nicht die einzige Aussage. Der Frame impliziert darüber hinaus Schlussfolgerungen über die individuelle Stärke und Leistungsfähigkeit des einzelnen Bürgers. Alle Kühe eines Bauern produzieren unter den gleichen Bedingungen Milch – sie weiden auf derselben Wiese, stehen im selben Stall und fressen das gleiche Futter. Eine Kuh, die unter gleichen Bedingungen mehr Milch produziert als andere Kühe, ist also von Natur aus stark.

In der gedanklichen Übertragung auf unsere Steuerdebatte werden damit soziale Ungleichheiten und durch Gesellschaftsstrukturen mitbedingte Vorteile ausgeblendet. Gutes Einkommen und der Besitz von Vermögen werden zu einem Ausdruck von Stärke und Produktivität des Individuums. Die gute Steuer-Melkkuh ist also nicht etwa vielleicht sozial begünstigt, in einer vorteilhaften Situation oder einfach mit viel Glück und Tatkraft zur rechten Zeit am rechten Ort.

Der Frame vom Bürger als Melkkuh ist übrigens nicht die einzige Formulierung, die den Steuern beitragenden Mitbürger als Nutztier und den Staat als seinen Besitzer begreifbar macht. Das sprachliche Bild hat Geschichte. Ende des 19. Jahrhunderts verkündete Austin O'Malley, amerikanischer Schriftsteller: „Beim Steuereintreiben wie beim Schafscheren soll man aufhören, wenn die Haut kommt.“ Und schon im 17. Jahrhundert sagte Jean-Baptiste Colbert, Finanzminister unter Ludwig XIV: „Die Kunst der Besteuerung besteht ganz einfach darin, die Gans so zu rupfen, dass man möglichst viel Federn bei möglichst wenig Geschrei erhält.“

Der Frame vom Bürger als Gans ist in der österreichischen Debatte zur Steuergerechtigkeit fest etabliert. Hier werden besonders wohlhabende Mitbürger als „Gstopfte“, also gestopfte Gänse, bezeichnet. So liest sich beispielsweise am 29. April 2012 in der „Kronen Zeitung“ zur „Reichensteuer“: „Die Gstopften sollen blechen“. Diese Bezeichnung wird in der Debatte um die sogenannte Reichensteuer quer durch das politische Spektrum genutzt. Gibt man die Begriffe „Gstopfte“ und „Reichensteuer“ zusammen bei Google ein, erhält man gut 1000 Einträge.

Solche Frames, die den Bürger als Nutztier begreifbar machen – wahlweise als Kuh, Gans oder Schaf – bergen also etliche Schlussfolgerungen über das Verhältnis zwischen Bürger und Staat sowie den Sinn und Zweck von Steuern an

sich. Und übrigens werden Kuh, Gans und Schaf in unserem Volksmund auch als besonders gefügige und dumme Tiere angesehen.

AUF DER JAGD

Die beleuchteten Frames von Steuern als Last, dem Staat als Dienstleistungsunternehmen und dem Bürger als Nutztier sind nicht die einzigen sprachlichen und somit gedanklichen Bilder, die in der deutschsprachigen Steuerdebatte genutzt werden. Und sie erwecken vergleichsweise „harmlose“ Frames, in denen wir über Steuern denken – anders der Frame von Besteuerung als Jagd.

Wir sprechen davon, dass Steuern auf bestimmte Bevölkerungsgruppen „abzielen“ oder sie „treffen“. Von etwas getroffen zu werden, ist immer negativ. Im Krieg wird man von Geschossen getroffen. Man kann beim Spielen von Bällen getroffen werden und man kann im Sturm von einem herabfallenden Ast getroffen werden. Man kann auch metaphorisch getroffen werden, und hier ist die negative Konnotation nicht zwangsläufig. So kann man zum Beispiel von einer Erkenntnis getroffen werden, aber eben auch von einem Schicksalsschlag oder Unglück. Wenn einem etwas besonders Schönes oder großes Glück widerfährt, so spricht man in der Regel zumindest nicht davon, metaphorisch getroffen zu werden: Ich wurde gestern von einem Lottogewinn getroffen? Die Tatsache, dass Steuern oft als gefährliche Geschosse begreifbar gemacht werden, wird in Aussagen wie dieser vom ehemaligen Präsidenten des Bundesfinanzhofes, Franz Klein, besonders deutlich: „Wen, in bestimmten Einkommensbereichen, das Steuerrecht ohne Vergünstigungen voll trifft, der kann nicht überleben.“

Wenn jemand getroffen wird, gibt es immer auch ein handelndes Subjekt, jemanden, der zielt. Folgerichtig bringt es die ÖVP in Österreich auf den Punkt: „Wenn die SPÖ auf die Reichen zielt, nimmt sie stets den Mittelstand ins Visier.“⁰⁵ Wenn nun einer auf Objekte zielt, so kann das schlicht der Freude und sportlichen Ertüchtigung dienen. Wenn man aber auf Menschen zielt, will man ihnen Böses. Mit diesem Frame wird das Erheben von Steuern als schädlich für den Betroffenen und als auf böswilligen Absichten des Staates

⁰⁵ ÖVP, Eigentumssteuer. Top-Standpunkt. Fakten – Sager – Positionen, Wien 2012.

basierend definiert. Kein Wunder also, dass der kluge Bürger den Steuern oft „ausweicht“: Wer will schon getroffen werden?

Die Metapher von Steuern als Geschosse allein könnte an ein Kriegsszenario denken lassen. Im Zusammenhang mit weiteren Begriffen wie „erwischen“, „Falle“ und „Schlupfloch“ scheint jedoch der Frame von Besteuerung als Jagd zutreffend, wobei in der Jagd natürlich durchaus kriegerische Elemente enthalten sind – und umgekehrt. In Österreich wurde dieser Frame in der Debatte zur Vermögenssteuer genutzt: „Eine Vermögenssteuer soll alle erwischen, egal, ob im aktiven Fall oder ob sie erben“,⁰⁶ sagte Bundeskanzler Werner Faymann im Interview und propagierte einige Monate später zum Thema Einkommenssteuer: „Man muss (...) die obersten 80 000 erwischen“.⁰⁷ Und in Deutschland wurde ein Jagdszenario für im Ausland lebende deutsche Ruheständler 2011 so formuliert: „In einer ersten Welle war der Fiskus Pensionären auf den Fersen, die ihre Einkünfte aus eigenem Antrieb deklariert haben.“⁰⁸

Eine Metapher, die die sprachliche Inszenierung von der Besteuerung als Jagd des bösen Staates auf den Bürger besonders veranschaulicht, ist jene von der Steuerfalle. „Die Steuerfalle für säumige Rentner schnappt zu“ berichtet „Die Welt“ am 13. November 2011, als steuersäumige, ins Ausland gezogene Rentner auf ihre Steuerpflichten hingewiesen werden. Die „Süddeutsche Zeitung“ titelt am 7. März 2012 zum selben Thema: „Auslandsrentner in der Steuerfalle“. Die Logik ist klar: Wer Steuern zahlt, der ist in die Falle gegangen.

Die Metapher von Steuern als Falle ist in der deutschsprachigen Debatte zwar derzeit noch weniger geläufig als manch andere, doch hat sie großes Potenzial, denn die Vorstellung, dass Steuern den Bürger gefangen halten, ihn einengen und seiner Bewegungsfreiheit berauben, ist sprachlich bereits allgegenwärtig. Spannend bleibt die Frage, mit welchem Köder der Bürger in die Falle gelockt wird – Gesetzestreue kann wohl nicht gemeint sein.

AUF DER FLUCHT ...

In einer Debatte, die Besteuerung als Jagd begreifbar macht, gibt es für den um sein Wohl und Überleben besorgten Bürger nur eine Handlungsoption: Wer gejagt wird, der sucht zu entkommen. Und genau dieser Schlussfolgerung bleiben wir auch in unseren Steuerdebatten treu: „Keine Privatperson, kein Gewerbetreibender oder Bauer, niemand wird den neuen Steuern entkommen“, prophezeit die Direktorin des Bauernbundes in Niederösterreich im Oktober 2012 zu der von der SPÖ vorgeschlagenen Eigentumssteuer.⁰⁹ Und Nobelpreisträger Joseph Stiglitz sagt in einem Interview mit der „Welt“: „Es ist immer besser, ein ganzes Bündel unterschiedlicher Steuern zu haben (...). Vermögende können so vielleicht eine Steuer vermeiden, aber allen Steuern können sie nicht entkommen.“¹⁰ Wer sich gejagt sieht, der muss also nach Wegen suchen, seinen Jägern zu entkommen. Und wer bereits eingekreist oder gefangen ist, dem bleibt nur noch zu wünschen, dass er ein Schlupfloch findet, durch das er entfliehen und damit der Bedrohung am Ende doch noch entgehen kann.

Schon seit Langem werden Gesetzeslücken, die angemessene Besteuerung umgehbar machen, als „Schlupflöcher“ bezeichnet: „Obama will Schlupfloch für Reiche stopfen“, schreibt der „Standard“ am 18. Januar 2015, und „Spiegel Online“ verkündet im Herbst 2014 den „Tod des weltberühmten Steuerschlupflochs“ Irland. Die Entrichtung von anfallenden Steuern also wird als eine Situation begriffen – oder begreifbar gemacht – in der man gefangen ist, denn warum sonst würde man ein Schlupfloch nutzen?

Kontrastierend zu der Schärfe, mit der diese Metapher ein Gefangensein des Bürgers vermittelt, wird zugleich weichgezeichnet, dass sich jemand seiner Verpflichtung der Gemeinschaft gegenüber entzieht, wenn er ein Steuerschlupfloch nutzt. Das Bild vom „Schlupfloch“, die Idee aus etwas „herauszuschlüpfen“, hat durchaus etwas Verniedlichendes, und zwar nicht zuletzt durch die mit dem Konzept assoziierte Körpergröße – wer es schafft, durch eine Öffnung hindurch zu

06 Helmut Brandstätter, „Mehr Respekt in der Regierung“. Interview mit Werner Faymann, in: Kurier, 5. 12. 2010.

07 Ders., „Die 80 000 Reichsten will ich erwischen“. Interview mit Werner Faymann, in: Kurier, 3. 9. 2011.

08 Berrit Gräber, Finanzamt: Die Steuerfalle für säumige Rentner schnappt zu, in: Die Welt, 13. 11. 2011.

09 Niederösterreichischer Bauernbund, Tanner: SPÖ-Steuerpläne sind ein Angriff auf das breite Volksvermögen, 2012, www.noebauernbund.at/aktuell/news/news-einzelansicht/?fx_ttnews%5Btt_news%5D=454&cHash=3deb5c8e1962a98d65de0ca6297078a6.

10 Zit. nach „Eine Steuer auf Vermögen ist eine gute Idee“. Interview mit Joseph Stiglitz, in: Die Welt, 15. 10. 2012.

„schlüpfen“, der ist im Allgemeinen klein, passt gerade mal so eben durch die Öffnung hindurch. Und auch der verwandte Frame vom Schlüpfen in der Tierwelt – Vogelbabys „schlüpfen“ aus Eiern – trägt zu dieser Verniedlichung bei.

Welche gedanklichen Konsequenzen aber stecken noch in diesem Frame? Nun, wenn es eine Bedrohung der Freiheit, gar eine Jagd gibt, dann ist es folgerichtig, zu flüchten. Und tatsächlich bezeichnet man es als „Steuerflucht“, wenn jemand der Gemeinschaft seinen anfallenden Steuerbeitrag entzieht, indem er ins Ausland geht. Eine moralische Interpretation wird auch hier gleich mitgeliefert: Wer auf der Flucht ist, dem will ein anderer etwas Böses. Der Steuerflüchtling sieht sich einer politischen Übermacht gegenüber, die ihm in der einen oder anderen Weise „an den Kragen“ will.

Aber wird dies tatsächlich als Flucht, und zwar im Sinne von politischer Flucht, gedacht und entsprechend argumentiert? Die Antwort lautet: Ja. Der Frame der politischen Flucht umfasst folgende semantische Rollen: Es gibt eine politische Übermacht, der sich der Flüchtling wehrlos gegenüber sieht. Und es gibt ein Fluchtziel, einen Ort nämlich, der sicher ist und an dem der Flüchtling Asyl findet. Wenn man die Rollen in diesem Frame nun metaphorisch besetzt, so werden demokratisch beschlossene Steuergesetze zur politischen Übermacht, die einer gesellschaftlichen Minderheit – zum Beispiel den besonders vermögenden Mitbürgern oder den „oberen Zehntausend“ – etwas Böses will. Derjenige, der sich diesen Gesetzen entzieht, wird zum Steuerflüchtling. Orte mit niedriger Besteuerung werden zum Steuerasyl.

Und Letzteres wird in der Debatte auch konkret so benannt: „Kritische Fragen zu Chodorowskis ‚Steuerasyl‘“, schreibt die „Handelszeitung“ am 7. April 2014. Die „Berliner Zeitung“ berichtet: „Putin bietet Depardieu russisches Steuerasyl an“,¹¹ und die „Süddeutsche Zeitung“ schreibt, Gérard Depardieu habe große Pläne für ein eventuelles Leben in Tschetschenien, womit „Langeweile in seinem Steuer-Asyl“ schon einmal ausgeschlossen sei.¹² Der Vorsitzende der Partei

Die Linke, Bernd Riexinger, verkündet am 17. August 2012 in der „Welt“: „Es gibt kein Asylrecht für das große Geld.“ Und in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ (FAZ) heißt es: „Die Schweizer Banken lebten jahrzehntelang blendend von Steuerflüchtlingen. Künftig soll es angeblich keinen Schutz vor dem Fiskus mehr geben.“¹³

Der Frame vom Steuerasyl ist bemerkenswert, denn er macht Steuern nicht nur als Bedrohung begreifbar, er impliziert auch Schlussfolgerungen über die Art dieser Bedrohung. Asyl wird Flüchtlingen gewährt, die in ihrem eigenen Land vom Staat verfolgt werden, und zwar in solcher Weise, dass Verletzungen der Menschenrechte zu befürchten sind: Freiheitsentzug, Folter, Tötung. Asyl ist oft eine Frage von Leben und Tod. Niemand bekommt in einem Land Asyl, weil es ihm zu Hause nicht gefällt. Menschen bekommen auch kein Asyl, weil sie im eigenen Land nicht genügend erwirtschaften können, um angemessen zu leben, für ihre Gesundheit zu sorgen oder sich zu bilden. In dem Frame vom Steuerasyl werden also Steuern als Bedrohung grundlegender Menschenrechte begreifbar gemacht. Die Bedrohung geht vom Steuern erhebenden Staat aus. Und das Gewähren von Steuerasyl wird zur menschlichen Pflicht. Die moralische Erzählung könnte nicht deutlicher und wirkkräftiger sein: Der Staat verkörpert das Böse. Über Steuern verletzt er die Menschenrechte seiner (wohlhabenden) Mitbürger und bringt sie in höchste existenzielle Not. Die Steuerflüchtlinge sind wehrlos und schuldlos. Länder, die ihnen Steuerasyl gewähren, handeln in höchstem Maße moralisch.

... INS PARADIES

Wenn es so schlimm ist, im eigenen Land seinen angemessenen Teil an Steuern beizutragen, dann müssen Orte mit geringerer Besteuerung das reinste Paradies sein! Und so sprechen wir denn auch in unseren Steuerdebatten von „Steuerparadiesen“. Der aktivierte Frame könnte keine eindeutiger moralische Interpretation liefern: Geringere Steuern zu zahlen, das ist das Paradies. Im Paradies lebt es sich gut! Und für nicht wenige Mitbürger dürfte die Metapher vom Paradies auch die Schlussfolgerung mitliefern: Nur gute Menschen kommen ins Paradies. Alle anderen schmoren in

11 Carsten Volkery, Britischer Premier vor Unterhauswahl: Camerons Zwei-Fronten-Kampf, 1. 10. 2014, www.spiegel.de/politik/ausland/a-994867.html.

12 Putin bietet Depardieu russisches Steuerasyl an, in: Berliner Zeitung, 21. 12. 2012.

13 Depardieu und der Despot, in: Süddeutsche Zeitung, 25. 2. 2013.

der Steuerhölle, die nicht wenige von uns automatisch und unbewusst assoziieren dürften, wenn sie das Wort „Steuerparadies“ hören.

Welche Metapher wird darüber hinaus für Niedrigsteuerländer genutzt? Die Idee von der „Steuroase“. Und nicht selten kommen die verwendeten Metaphern auch im Doppelpack: „Steuerparadies Niederlande“, schreibt „Spiegel Online“ im Herbst 2014 und weiter: „Steuroase Luxemburg“.¹⁴ Die „FAZ“ wirft einen „Blick ins Steuerparadies“,¹⁵ und „Die Welt“ schreibt im Frühjahr 2013: „Die EU trocknet langsam aber sicher Europas Steuroasen aus. Luxemburg gab am Wochenende bekannt, nicht länger als Zufluchtsort für Steuerflüchtlinge gelten zu wollen.“¹⁶

Welcher Frame wird durch die Metapher von der Oase erweckt? Ganz einfach: Oasen sind Orte des Labsals in einer wüsten, oft existenziell bedrohlichen Umgebung. Wer rechtzeitig an eine Oase gelangt, der überlebt. Wer nicht, der verdurstet. Die niedrigere Besteuerung wird als Leben erhaltendes Wasser begriffbar gemacht, denn das unterscheidet eine Oase von der umliegenden Wüste – es gibt Wasser.

Länder mit angemessen hoher Besteuerung sind so wenig einladend und so lebensbedrohlich wie die Wüste. Wer hier Steuern zahlt, ist dem Dahindarben anheimgegeben. Der damalige FDP-Chef Guido Westerwelle blieb diesem Bild treu, indem er über die Kritik an Niedrigsteuerländern im März 2009 sagte: „Für die Menschen ist nicht die Oase das Problem, sondern die Wüste drum herum.“¹⁷ Wenn nun also, wie oben prophezeit, auch noch die Steuroasen austrocknen, dann steht uns allen eine Zeit der Dürre bevor. Innerhalb einer Debatte, die diesem Frame treu bleibt, stellt sich dann völlig zu Recht die Frage: Ist es moralisch richtig, auch noch die letzten Steuroasen auszutrocknen, und damit den Menschen jede Hoffnung auf Erlösung zu nehmen?

Politische Metaphern sind verräterisch, denn sie legen den Blick auf unser Denken frei. Und darüber hinaus haben sie ihre Tücken. Die ehemali-

ge Grünen-Fraktionschefin Renate Künast sagte einmal: „In den Oasen saufen die großen Kamele (...) den anderen das Wasser [weg].“¹⁸ Damit bleibt sie dem Bild treu, nach dem das Vermeiden von Steuern lebenserhaltend ist. Wer Steuern vermeidet – also in einer Oase trinken kann –, der wird überleben. Was aber in der Aussage auch mitgedacht ist, und so wohl nicht gemeint gewesen sein wird, ist die Vorstellung, dass sich „große“ wie „kleine“ Kamele zu Recht in den Steuroasen um das Wasser scharen – und das Problem nurmehr darin liegt, wer sich in diesen Oasen Zugang zu mehr Wasser verschafft als andere.

STRAFE MUSS NICHT SEIN

Neben den zahlreichen oben umrissenen Frames – von Steuern als Last, den Bürgern als Nutztieren sowie der Besteuerung als Jagd oder politische Verfolgung und der Steuervermeidung als paradiesisch oder lebensrettend – gibt es noch einen weiteren Frame, der unsere Debatten über Steuern strukturiert und damit unser alltägliches Begreifen des Themas stark prägt: der Frame von Steuern als Bestrafung.

Die Vorstellung, dass Steuern eine Strafe sind, ist in der deutschsprachigen Steuerdebatte allgegenwärtig. Zum Beispiel, wenn „Zeit Online“ zur steuerlichen Gleichstellung von Lebenspartnerschaft und Ehe titelt: „Bestraft doch gleich die Kinderlosen“,¹⁹ oder in Aussagen wie diesen: „Die neue SPÖ-Vermögenssteuer bestraft jeden Einzelnen, der ein Leben lang etwas hart erarbeitet und angespart hat“²⁰ und „Der Staat bestraft immer die Fleißigen“.²¹ Und auch in den Debatten anderer Länder ist der Frame einschlägig. So sagte beispielsweise US-Präsident Barack Obama in seiner State of the Union Address 2011 über die Besteuerung von Millionären: „Wir sollten Millionäre bitten, ihre Steuerbegünstigungen aufzugeben. Dabei geht es aber nicht darum, ihren Erfolg zu bestrafen.“

14 Jürgen Dunsch, Steuerparadies Schweiz: Die Oase trocknet aus, in: FAZ, 19.2.2012.

15 Claus Hecking, Steuerparadies Niederlande. Mindestens so dreist wie Luxemburg, 10.11.2014, www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/a-1001616.html.

16 Dyrk Scherff/Christian Siedenbiedel, Ein Blick ins Steuerparadies. Wie funktioniert die globale Steuerflucht?, in: FAZ, 7.4.2013.

17 Ulrich Clauß, Vom Wüsten und Oasen. Guido Westerwelle, in: Die Welt, 20.3.2009.

18 Renate Künast, Bundestagsrede zur Regierungserklärung zum Europäischen Rat, Berlin 19.3.2009, www.gruene-bundestag.de/?id=275659.

19 Karsten Polke-Majewski, Bestraft doch gleich die Kinderlosen, 8.8.2012, www.zeit.de/gesellschaft/familie/2012-08/homo-ehe-steuer-cdu-csu.

20 Niederösterreichischer Bauernbund (Anm. 9).

21 Uli Dönch, Steuerzahler abkassieren, Sparer ausplündern, 23.10.2012, www.focus.de/_aid_843870.html.

Der Frame von der Steuerstrafe wird dabei nicht nur durch Begriffe wie „Strafe“ und „Bestrafung“ erweckt. Auch Worte wie „fassen“, „belangen“ oder „erwischen“ aktivieren diesen Frame: Man fasst oder erwischt Verbrecher, um sie dann für eine Straftat zu belangen. Der Frame von der Steuerstrafe wird also auch durch Aussagen wie der des SPÖ-Politikers Günther Kräuter am 6. Mai 2009 in der ORF-Sendung „Zeit im Bild“ zu den Steuerreformplänen seiner Partei erweckt: „Gemeint sind Millionäre. Die müssen gefasst werden.“ Und ebenso durch den ÖVP-Politiker Josef Pröll, wenn er sagt, dass es nicht richtig sein könne, nur die Superreichen zu belangen.²² Der Begriff „belangen“ aktiviert den Frame eines Justizverfahrens, jemand wird zur Rechenschaft gezogen, verklagt. Angemessene Steuerbeiträge werden so zur Strafe. Und der reiche Mitbürger ist schuldig allein aufgrund seines Einkommens und Vermögens.

Die moralische Botschaft, die diesem Frame innewohnt, ist klar: Finanzieller Wohlstand wird bestraft. Und Steuern sind das Strafmittel. Stellt sich nur noch die Frage, wie viele Steuern dem einzelnen Angeklagten für seinen Reichtum aufgebürdet werden – je reicher, umso höher fällt die Steuerstrafe aus. Diesen Frame aufgreifend und seiner inneren Logik folgend, schrieb die konservative ÖVP in der Debatte um Eigentumssteuern dann auch nicht zu Unrecht: „Eigentum ist Diebstahl? (...) Faymann und die SPÖ wollen die ‚oberen 80000‘ erwischen. ‚Erwischt‘ wird gewöhnlich jemand, wenn er eine Straftat begangen hat. Eigentum zu kriminalisieren führt uns geradewegs in eine Gesellschaft, die niemand wollen kann.“²³

Der Frame von der Steuerstrafe aktiviert eine Reihe gedanklicher Schlussfolgerungen: Wenn Steuern eine Strafe sind, dann bedeuten hohe Steuersätze ein hohes Strafmaß, niedrige Steuersätze hingegen ein niedriges Strafmaß. Finanziell gut gestellte Mitbürger, die höhere Sätze beitragen, sind also in diesem Frame schuldiger als jene, die weniger beitragen können. Und nicht zuletzt impliziert dieser Frame, dass Bürger nur deshalb Steuern beitragen, weil sie vom Staat dazu verurteilt werden.

Der Frame von Steuern als Bestrafung blendet dabei wichtige Aspekte unseres Steuersystems vollkommen aus. Zum einen werden Bürger nicht zu Steuern „verurteilt“, sondern tragen ihre Steu-

ern freiwillig bei – freiwillig im Sinne der Befolgung demokratisch beschlossener Gesetze. Zum anderen stellt das Beitragen von Steuern keine Wiedergutmachung einer sich aus dem eigenen Vermögen ergebenden Schuld dar, sondern ist Ausdruck einer Verantwortung sich selbst und anderen gegenüber.

Besonders vermögende Bürger beispielsweise übernehmen durch ihre finanziellen Beiträge zum gemeinschaftlichen System ein hohes Maß an Verantwortung für sich selbst und die Gemeinschaft, denn nur über unsere Steuern ist die Sicherung unserer Freiheit und unseres Schutzes möglich. Der Beitrag, den wir alle – und eben auch Vermögende – durch unsere Steuern an die Gemeinschaft leisten, wird aber im Frame von Steuern als Bestrafung nicht anerkannt. Vielmehr werden dem Steuern beitragenden Mitbürger die moralischen und eigenverantwortlichen Prinzipien seines Handelns abgesprochen.

WO BLEIBT DER STOLZ?

Es ist von besonderer Bedeutung für den Bürger, über Steuern zum gemeinschaftlichen System beizutragen. Es ist Ausdruck seiner Identität und seines moralischen Selbstverständnisses. Denn auch über Steuern drückt sich aus, nach welchen moralischen Grundsätzen wir im Leben handeln und welche Werte wir in unserer Gemeinschaft wahren wollen. Der Anspruch, über Steuern gemeinsam ein System zu finanzieren, das uns Bürger schützt und ermächtigt, ist für jeden Einzelnen immer auch Ausdruck der Verantwortung sich selbst, seiner Familie und seinen Mitbürgern gegenüber, Ausdruck eines unverrückbaren Anspruchs an Moral und Menschlichkeit in der Gemeinschaft, der er angehört und welche die Heimat seiner Werte und Identität ist. Denn nicht zuletzt beschließen wir die Steuergesetze ja demokratisch – wir entrichten unseren Steuerbeitrag, weil wir so entschieden haben!

Dieser Beitrag ist ein leicht veränderter Auszug aus: Elisabeth Wehling, *Politisches Framing, Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und damit Politik macht*, Herbert von Halem Verlag, Köln 2016.

ELISABETH WEHLING

ist promovierte Sprach- und Kognitionswissenschaftlerin und forscht an der University of California in Berkeley, USA.
elisabethwehling@berkeley.edu

²² Josef Pröll, Rede zum Bundesfinanzrahmengesetz im Nationalrat, Wien 22.4.2012.

²³ ÖVP (Anm. 5).

PERMANENTE STEUERREFORM

Steuerpolitische Leitbilder und Entwicklungstrends der vergangenen Jahrzehnte

Stefan Bach

Der deutsche Staat ist „Steuerstaat“.⁰¹ Bund, Länder und Gemeinden finanzieren ihre Aufgaben weitgehend mit Steuern. Das gesamte Steueraufkommen beträgt in Deutschland rund 24 Prozent des BIP in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Zusammen mit den Beiträgen, die zur Finanzierung der Sozialversicherungen erhoben werden, liegt die Abgabenquote derzeit bei rund 39 Prozent des BIP (*Abbildung 1*). Von jedem erwirtschafteten Euro der Volkswirtschaft gehen also 39 Cent durch die „öffentliche Hand“. Diese finanzieren öffentliche Güter und Dienstleistungen wie Sicherheit, Infrastruktur und Wissenschaft.

Formal sind Steuern Abgaben ohne Gegenleistung.⁰² Sie vermitteln keine individuell zurechenbaren Leistungen an die zahlenden Bürgerinnen und Bürger sowie Körperschaften. Von den öffentlichen Gütern und Dienstleistungen profitieren auch jene, die keine Steuern zahlen. Daher gibt es einen starken Anreiz, Steuern zu vermeiden. Und wie jede größere kollektive und gemeinwirtschaftliche Organisation neigt auch die Staatswirtschaft zu Ineffizienz. Dadurch ist der Steuerstaat immer auch ein Fremdkörper in der Marktwirtschaft, eine Kollektivwirtschaft in der Privatwirtschaft, ein Sozialismus im Kapitalismus. Zugleich sind Steuerstaat und Privatwirtschaft wie zwei ungleiche Geschwister eng miteinander verbunden. Denn öffentliche Güter sind Voraussetzung für Wohlstand und Wachstum.

Vor diesem Hintergrund scheiden sich die Geister in der Steuer- und Finanzpolitik entlang der einschlägigen ideologischen Positionen zu Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundsätzlich kann hier zwischen dem neoliberalen Modell des schlanken „Nachtwächterstaates“ und dem linksliberalen und sozialdemokratischen Modell des Interventions- und Wohlfahrtsstaates unterschieden werden.

Zentrale Leitbilder des Neoliberalismus sind Freiheit und Marktwirtschaft, betont werden Sub-

sidialität, Eigenverantwortung und Chancengleichheit. Marktwirtschaft und Kapitalismus werden positiv gesehen und gelten als inhärent stabil. Der Staat soll sich auf ordnungspolitische Rahmensetzungen und die Bereitstellung unerlässlicher öffentlicher Güter beschränken. Kritisch gesehen werden prozessorientierte staatliche Interventionen der Struktur- und Konjunkturpolitik, umfassende Daseinsvorsorge durch öffentliche Leistungen und Regulierungen sowie eine weitreichende Umverteilung zur Herstellung von Ergebnisgleichheit. Der Staat wird meist als zu groß und zu verschwenderisch wahrgenommen, hohe Steuern als Belastung der Wirtschaftskraft gesehen. Die Einkommens- und Vermögenssteuern gelten als gestaltungsanfällig und leistungsfeindlich, vor allem bei hohen Steuersätzen. Bevorzugt werden niedrigere und proportionale „Flatrate-Steuerarten“ mit breiter Bemessungsgrundlage oder indirekte Steuern auf Konsum, wie die Mehrwertsteuer.

Das Modell des Interventions- und Wohlfahrtsstaates geht von der Instabilität der kapitalistischen Wirtschaft und deren Tendenz zur Ungleichheit bei den Lebensverhältnissen sowie bei der Einkommens- und Vermögensverteilung aus. Das soll mit aktivem Eingreifen des Staates in die Wirtschaft durch eine keynesianische Steuerung der Konjunktur, eine breite Daseinsvorsorge und soziale Sicherung für die Bürgerinnen und Bürger korrigiert werden. Ausreichende und gerechte Steuern sind zentrale Pfeiler einer solchen Politik. Bevorzugt werden progressive Einkommens- und Vermögenssteuern, das heißt die Durchschnittsbelastung soll bei zunehmender Bemessungsgrundlage steigen, während indirekte Steuern eine Nebenrolle spielen sollen, da sie regressiv wirken, also vor allem die niedrigen Einkommen belasten, die proportional einen besonders großen Teil ihres Geldes ausgeben müssen.⁰³ Effizienzverluste durch Besteuerung werden ver-

nachlässigt oder in Kauf genommen und Steuer-
vermeidungsmöglichkeiten bekämpft.

Ihre große wirtschaftliche und ideologische Bedeutung machen Steuern zu einem brisanten politischen Thema. Zugleich ist das deutsche Steuersystem sehr komplex, und es ranken sich viele Mythen darum.⁰⁴ Institutionelle, statistische und ökonomische Zusammenhänge zu Steuern und Wirtschaft sind wenig bekannt. Viele Steuerzahlerinnen und Steuerzahler überschätzen ihre Einkommenssteuerbelastung, verwechseln sie mit den Sozialbeiträgen oder vernachlässigen den Unterschied zwischen Grenz- und Durchschnittssteuersätzen.⁰⁵ Die indirekten Steuern werden dagegen kaum wahrgenommen, da sie in die Preise überwältigt werden. Wichtig zum Verständnis des Steuersystems ist auch seine Entwicklung. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag die wesentlichen steuerpolitischen Entwicklungstrends und Reformdiskussionen der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland dargestellt.

STEUERBELASTUNG KONSTANT BEI STEIGENDEN SOZIALBEITRÄGEN

Das deutsche Steuersystem, wie wir es heute kennen, wird bald 100 Jahre alt. Angesichts der desaströsen Finanzlage nach dem Ersten Weltkrieg wurde von Mitte 1919 bis zum Frühjahr 1920 in einem beispiellosen Kraftakt die nach dem damaligen Reichsfinanzminister Matthias Erzberger benannte „Erzbergersche Finanz- und Steuerreform“ umgesetzt.⁰⁶ Diese prägt das deutsche Steuer- und Finanzsystem bis heute. Alle wesentlichen Steuern wurden auf das Reich übertragen und größtenteils deutlich erhöht, die Einkommens- und Körperschaftssteuer wurden modernisiert und ab 1923 eine Vermögenssteuer ein-

geführt. Mit der Abgabenordnung wurde ein eigenes Steuerverwaltungsrecht geschaffen, die Finanzverwaltung beim Reich zentralisiert und die Finanzgerichtsbarkeit eingeführt.

Nach Inflation und Währungsstabilisierung erhöhte sich die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung Mitte der 1920er Jahre auf 15 Prozent des BIP. Gegenüber den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg war das eine Verdopplung. Es entwickelte sich eine intensive Diskussion über die Tragfähigkeit der hohen Steuerbelastungen für Wirtschaft und Bevölkerung. Wirtschaftsverbände sowie liberale und liberalkonservative Politiker verlangten Entlastungen, während Gewerkschaften, Sozialverbände, Sozialkonservative, Sozialdemokraten und Linkliberale den Wohlfahrtsstaat ausbauen wollten.⁰⁷ Diese Dichotomie prägt die steuer- und sozialpolitischen Diskurse seither, angepasst an die jeweiligen Verhältnisse und Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft.

Im historischen Längsschnitt fällt auf, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung bereits kurz vor dem Zweiten Weltkrieg heutige Dimensionen erreichte und seitdem recht konstant verlief – sie schwankte in einer Bandbreite von 21 bis 25 Prozent (*Abbildung 1*). In den vergangenen Jahren ist sie zwar wieder gestiegen, 2016 lag sie bei knapp 24 Prozent, aber auch Ende der 1990er oder Mitte der 1970er Jahre war sie ähnlich hoch.⁰⁸ Die „Rekordsteuereinnahmen“, die regelmäßig gemeldet werden, hängen weniger mit einer höher werdenden Steuerbelastung zusammen als mit nominal steigenden Einkommen. Zwar wirken sich steuerpolitische Entscheidungen wie Steuererhöhungen und -senkungen unmittelbar auf die Steuerquote aus, diese schwankt aber auch mit der Konjunktur. So führten Rezessionen wie Mitte der 1970er, Anfang der 2000er Jahre oder

01 Vgl. Josef Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, in: Rolf Stödter (Hrsg.), *Hamburg, Deutschland, Europa – Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht*, Tübingen 1977, S. 409 ff.

02 Vgl. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung.

03 Zur Steuerlastverteilung vgl. Stefan Bach/Martin Bezonska/Viktor Steiner, *Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv*, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), *Wochenbericht* 51–52/2016, S. 1207–1216; Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), *Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene*. RWI Projektbericht, Essen 2017.

04 Vgl. das Projekt „steuermythen.de“ von SPD-Bundestagsabgeordneten oder das Positionspapier *Steuerlegenden der Stiftung Marktwirtschaft sowie die Infokästen in Stefan Bach, Unsere Steuern. Wer zahlt? Wie viel? Wofür?*, Frankfurt/M. 2016.

05 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), *Die gefühlte Steuerbelastung*, in: *Monatsbericht des BMF* 2/2010.

06 Vgl. Hans-Peter Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat: Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, München 2005, S. 101 ff.; Carl-Ludwig Hoffrichter, *Rüstung, Reparationen und Sozialstaat*, in: Uwe Schultz (Hrsg.), *Mit dem Zehnten fing es an. Eine Kulturgeschichte der Steuer*, München 1986, S. 200 ff.

07 Vgl. Ullmann (Anm. 6), S. 123 ff.

08 Durch die Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), mit denen das BIP ermittelt wird, sind die Steuerquoten im Zeitverlauf nicht vollständig vergleichbar. Da das BIP in früheren Jahrzehnten systematisch niedriger berechnet wurde, fallen die Steuer- und Abgabenquoten in diesen Zeiträumen etwas höher aus.

Abbildung 1: Steuern und Sozialbeiträge in Deutschland von 1925 bis 2016 in Prozent des BIP

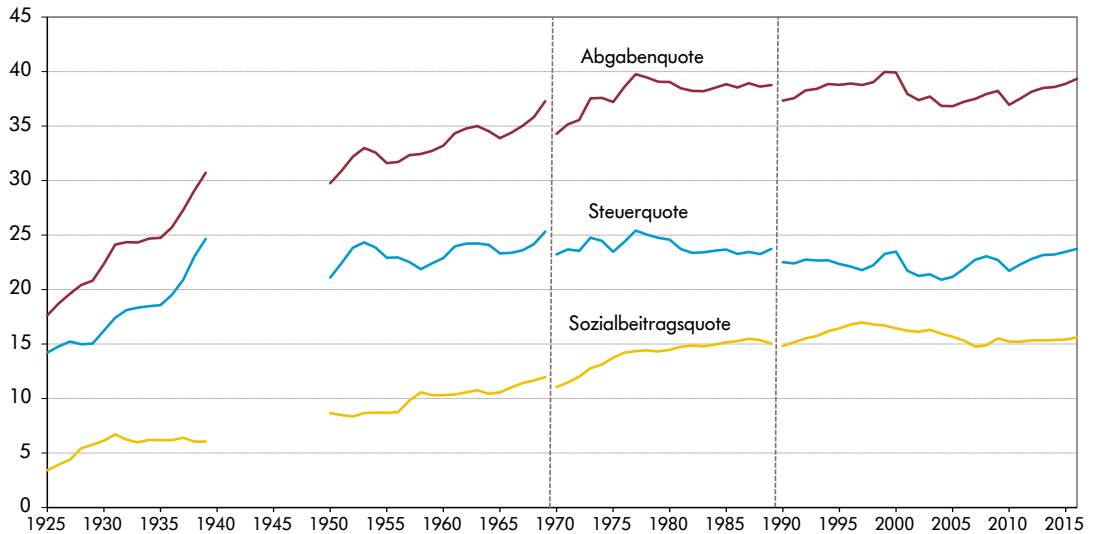
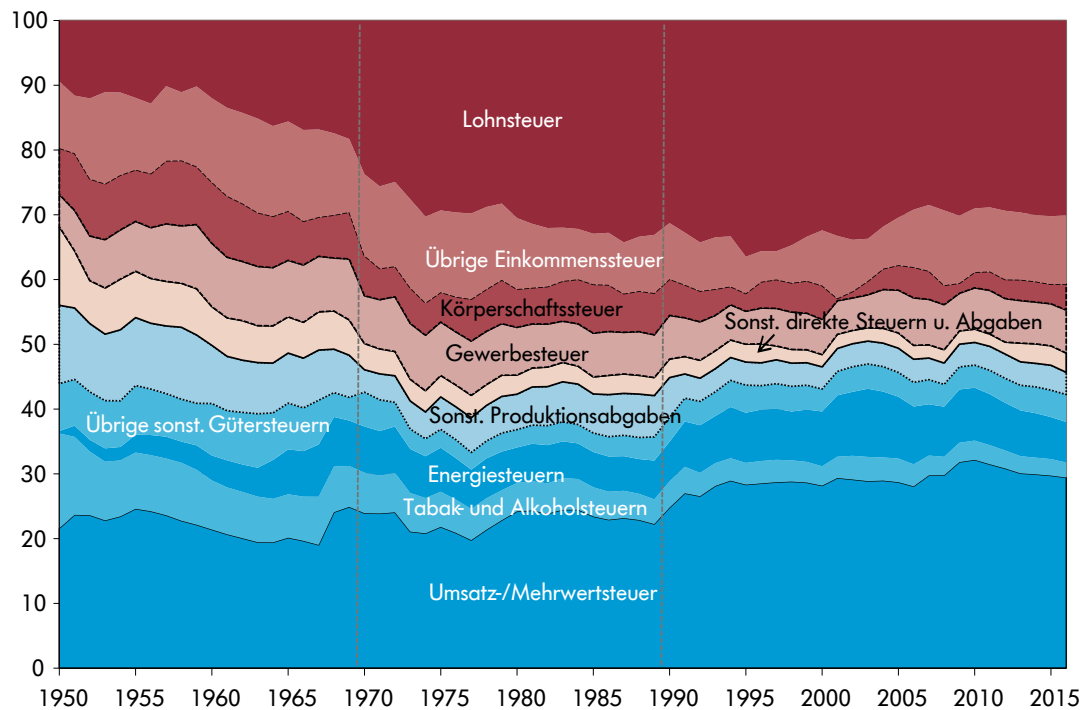


Abbildung 2: Struktur der Steuereinnahmen in Deutschland von 1950 bis 2016 in Prozent



Zugrunde gelegt werden empfangene Steuern und Sozialbeiträge des Staatssektors; ab 1970 einschließlich vermögenswirksamer Steuern und Steuereinnahmen an die EU; einschließlich unterstellter Sozialbeiträge für die Beamtenversorgung, abzüglich der Beiträge des Staates für Empfänger von Sozialleistungen.

1925–1939: Deutsches Reich, Kassenmäßiges Abgabenaufkommen; BIP nach Schätzungen von Albrecht Ritschl/Mark Spoerer, Das Bruttosozialprodukt in Deutschland nach den amtlichen Volkseinkommens- und Sozialproduktstatistiken 1901–1995, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2/1997, S. 27–54.

1950–1969: Früheres Bundesgebiet (bis 1959 ohne Berlin-West und Saarland), VGR-Revision 1991.

1970–1990: Früheres Bundesgebiet, VGR-Revision 2005.

1991–2016: Deutschland, VGR-Revision 2014.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.

2008/09 zu einem deutlichen Rückgang der Einkommens- und Unternehmenssteuern.

Deutlich gestiegen sind im säkularen Trend die Sozialbeiträge. Ab Mitte der 1950er Jahre wurde die Rentenversicherung ausgebaut, später im Zuge des medizinisch-technischen Fortschritts die Krankenversicherung. Ab Mitte der 1970er Jahre erschwerten schwächeres Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme, daher wurden die Beiträge erhöht und Leistungen gekürzt. Nach 1990 wurden die Transfers in die ostdeutschen Bundesländer zu einem erheblichen Teil über die Sozialversicherungen abgewickelt und durch weiter steigende Beiträge finanziert. Seit Ende der 1990er Jahre konnten die Belastungen durch die deutliche Aufstockung der staatlichen Zuschüsse an die Sozialversicherung leicht zurückgeführt werden. Dies wurde über Einnahmen aus Mehrwertsteuererhöhungen und der ökologischen Steuerreform finanziert. Ferner reduzierte die günstige Arbeitsmarktentwicklung der jüngeren Zeit den Druck auf die Sozialkassen.

STEUERSTRUKTUR- VERSCHIEBUNGEN

Innerhalb des Steueraufkommens haben sich die Gewichte zwischen den einzelnen Steuerarten sowie zwischen den direkten und indirekten Steuern im Laufe der Jahrzehnte beträchtlich verschoben (*Abbildung 2*). Bis in die 1980er Jahre ging in der alten Bundesrepublik die Bedeutung der indirekten Besteuerung durch die Entlastungen bei den Gütersteuern und Produktionsabgaben deutlich zurück. Diese wurden nur zum Teil durch höhere Mehrwert- und Energiesteuern kompensiert. Seit den 1990er Jahren ist der Anteil der direkten Steuern wieder rückläufig, da die unternehmens- und vermögensbezogenen Steuern an Bedeutung verloren haben. Erst in den vergangenen Jahren gibt es hier wieder eine leichte Umkehr.

Die Umsatzsteuer, die seit Ende der 1960er Jahre als Mehrwertsteuer erhoben wird, war seit jeher neben der Einkommenssteuer das zweite Standbein des deutschen Steuerstaates und hat seit den 1990er Jahren deutlich zugelegt. Unter den speziellen Verbrauchssteuern dominieren seit der Massenmotorisierung die Energiesteuern, die ebenfalls ab den 1990er Jahren bis 2003 schrittweise erhöht wurden, seitdem aber wieder an Gewicht verlieren. Dagegen haben die Tabak- und Alkohol-

steuern, die übrigen Gütersteuern und die sonstigen Produktionsabgaben, die in den 1950er Jahren noch einen beträchtlichen Teil des Steueraufkommens bestritten, im Laufe der Jahrzehnte deutlich an Bedeutung verloren. Unter diesen Steuern haben die Grundsteuer, die Grunderwerbssteuer und die Kfz-Steuer ein größeres Aufkommen, daneben gibt es noch diverse kleinere Verbrauchs- und Aufwandssteuern oder Sonderabgaben.

Direkte Steuern auf Einkommen oder Vermögen, die in Deutschland progressiv gestaltet sind, haben bis in die 1970er Jahre erheblich an Stärke gewonnen, darunter insbesondere die Lohnsteuer. Da bis Mitte der 1970er Jahre Freibeträge und Steuertarif nur wenig zurückgenommen wurden, wuchsen durch die hohen nominalen Einkommenszuwächse immer mehr Normalverdiener in die Lohn- und Einkommenssteuer hinein oder stiegen in der Steuerprogression auf. Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Anteil der Lohnsteuer wieder etwas zurückgegangen.

Das schwindende Gewicht der direkten Steuern insgesamt ist auf die übrige Einkommenssteuer, die Körperschaftssteuer und die Gewerbesteuer zurückzuführen, die im Wesentlichen den Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Steueraufkommen repräsentieren. Deren Bedeutung ist bis Mitte der 2000er Jahre kontinuierlich gesunken. Globalisierung, Standortwettbewerb und Steuerflucht belasteten die Besteuerungsgrundlagen und führten zu schrittweisen Steuerentlastungen durch Senkung der Einkommenssteuer-Spitzensätze, der Unternehmenssteuern und der Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen sowie durch die Abschaffung der Vermögens- und Gewerbekapitalsteuer. Ferner wurde das Aufkommen zeitweise durch Steuervergünstigungen stark belastet, die im Zuge der Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern gewährt wurden. Auch sonstige direkte Steuern und Abgaben wie vor allem die vermögensbezogenen Steuern (Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer) haben im Laufe der Jahrzehnte an Gewicht verloren.

STEUERPOLITIK ZWISCHEN PUNKTUELLER JUSTIERUNG UND GRUNDSATZDISKUSSION

Anfang 1953 urteilten die wissenschaftlichen Beiräte bei den Bundesministerien für Finanzen und für Wirtschaft: „Seit Langem besteht in den Kreisen von Wirtschaft, Wissenschaft und Ver-

waltung Einigkeit darüber, dass das Steuersystem der Bundesrepublik im Ganzen wie in seinen Einzelheiten einer grundlegenden Reform bedarf.“⁰⁹ Seitdem hat es dazu regelmäßig größere Anläufe gegeben.¹⁰ Bis heute ist die Erzbergerische Finanz- und Steuerreform aber die einzige umfassende Reform des deutschen Steuersystems geblieben.

Während der Wiederaufbaujahre der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg erlaubten hohe Wachstumsraten einen pragmatischen Interventionismus und Klientelismus. Das Steuersystem stand damals nicht im Vordergrund. Die hohen Steuersätze der Kriegs- und Besatzungszeit wurden sukzessive gesenkt, zahlreiche Steuervergünstigungen förderten Investitionen. Auch im Zuge der größeren Finanzreformen Ende der 1960er Jahre wurde das Steuersystem weitgehend ausgeblendet. Immerhin gelang Ende der 1960er Jahre eine grundlegende Reform der Umsatzsteuer mit dem Übergang zum europäischen Mehrwertsteuersystem, die noch immer Bestand hat. Unter der sozialliberalen Regierung ab 1969 wurde zwar eine große Steuerreform angekündigt, letztlich aber nur einzelne, überwiegend verteilungspolitisch motivierte Maßnahmen umgesetzt. Angesichts der seit den späten 1970er Jahren immer offenkundiger werdenden Probleme des Interventions- und Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit griff nach dem Regierungswechsel 1982 die schwarz-gelbe Koalition die angebotsökonomischen wirtschaftspolitischen Leitbilder auf. Die direkten Steuern wurden moderat gesenkt, aber wiederum keine größeren Steuerreformen durchgeführt. In den 1990er Jahren wurden dann zur Finanzierung der deutschen Einheit die indirekten Steuern und die Sozialbeiträge erhöht sowie der Solidaritätszuschlag eingeführt.

Eine intensive Diskussion über grundlegende Reformen der Unternehmens- und Einkommensbesteuerung entwickelte sich ab Mitte der 1990er Jahre und wirkt bis heute nach.¹¹

09 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949–1973, Tübingen 1974, S. 9.

10 Vgl. Jutta Muscheid, *Die Steuerpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982*, Berlin 1986.

11 Vgl. Steffen Ganghof, *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt/M.–New York 2004.

Wachstumsschwäche, steigende Arbeitslosigkeit, nicht zuletzt aber auch die Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland vor dem Hintergrund einer sich internationalisierenden Wirtschaft hatten die Aufnahmebereitschaft von Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsträgern für neoliberale Strukturereformen geschärft. Für die direkte Besteuerung wurden weitgehende Reformmodelle entwickelt, die eine deutliche Senkung der Steuersätze und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen vorsahen.¹² Ferner wurden die Gewerbesteuer abgeschafft und die Vermögenssteuer nicht mehr erhoben.

Die rot-grüne Regierungskoalition ab 1998 griff dann die Steuerreformpläne pragmatisch auf und setzte eigene Akzente. Die Einkommenssteuer-Spitzensätze wurden gesenkt, Steuervergünstigungen gestrichen und die Körperschaftsteuer grundlegend reformiert, um sie mit der Internationalisierung der Investitionsströme und Finanzmärkte besser kompatibel zu machen. Die ökologische Steuerreform sollte umwelt- und klimapolitische Lenkungsimpulse mit anstehenden Reformen des Steuer- und Abgabensystems verbinden, blieb allerdings aus Rücksicht auf die energieintensive Wirtschaft und die ärmeren Haushalte hinter den Erwartungen zurück. Die Reformen der Gemeindebesteuerung und Kommunalfinanzen blieben im komplexen Interessengeflecht aus Kommunen, Ländern, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und anderen Akteuren stecken.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstumsschwäche und der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen rückte ab 2003 eine noch grundsätzlichere Reformdiskussion zur Einkommens- und Unternehmensbesteuerung sowie zur radikalen Steuervereinfachung prominent auf die Agenda. Die Vorschläge kamen aus dem bürgerlich-liberalen Lager und zielten darauf, durch eine Bereinigung der Besteuerungsgrundlagen und eine Senkung der Steuersätze das Steuersystem zu vereinfachen, standortfreundlicher zu machen und Anreize für mehr Wachstum und Beschäftigung zu setzen. Führende Repräsentanten der bürgerlichen Parteien griffen die Themen auf und veranlassten die Parteigremien zu entsprechenden Be-

12 Maßgeblich angestoßen wurde diese Diskussion von dem CDU-Abgeordneten Gunnar Uldall, *Vorschlag für eine vereinfachte Einkommen- und Körperschaftsteuer*, Bonn 1996.

schließen. Die Diskussion eröffnete der damalige Finanz- und Wirtschaftsexperte der CDU, Friedrich Merz, mit seiner vielzitierten Forderung, eine Steuererklärung solle künftig auf einen Bierdeckel passen.¹³ Besondere Aufmerksamkeit erregte auch der Heidelberger Rechtswissenschaftler und ehemalige Verfassungsrichter Paul Kirchhof, der mit einer Forschungsgruppe ein grundlegendes Steuerreformkonzept entwickelt hatte.¹⁴

Letztlich konnten sich diese Vorschläge nicht durchsetzen. Zum einen wurde deutlich, dass kräftige Senkungen der Steuersätze mit beträchtlichen Steuerausfällen verbunden gewesen wären.¹⁵ Die Verbreiterungen der Bemessungsgrundlagen stießen auf starken Widerstand einflussreicher Lobbyisten. Ferner entlasteten die meisten Vorschläge vor allem die hohen Einkommen. Dies bot Angriffspunkte, um diese Pläne als fiskalisch unsolid und sozial unausgewogen zu brandmarken. Die möglichen Wachstumsimpulse und Wohlfahrtseffekte von Steuervereinfachung und wirtschaftlich neutralerer Besteuerung wurden von der Fachwelt eher zurückhaltend eingeschätzt.¹⁶

Nach der Bildung der Großen Koalition 2005 ebte die Diskussion um die große Steuerreform ab. Mit einer deutlichen Mehrwertsteuererhöhung wurden die öffentlichen Haushalte saniert und die Sozialbeiträge stabilisiert. Wichtige Elemente der Reformdiskussion wurden mit der

Unternehmenssteuerreform 2008 pragmatisch umgesetzt. Die Steuersätze wurden auf ein im internationalen Standortwettbewerb verträgliches Niveau von etwa 30 Prozent gesenkt, im Gegenzug die Bemessungsgrundlagen verbreitert und Steuergestaltungsmöglichkeiten reduziert. Die komplexen Strukturen aus Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Einkommenssteuer wurden angesichts der schwierigen politischen und föderalen Gemengelage nicht neu geordnet, sondern entsprechend den unmittelbaren Anforderungen aufeinander abgestimmt. Die Kompromisse erwiesen sich bis heute als durchaus tragfähig, zumal auch auf internationaler Ebene die Steuerflucht- und Steuergestaltungsmöglichkeiten zunehmend bekämpft wurden und sich die sonstigen Standortbedingungen in Deutschland deutlich verbesserten. Einfacher und transparenter ist das Steuerrecht dadurch aber nicht geworden.

Während die Steuerpolitik in den 2000er Jahren ein bürgerlich-liberales Thema war, wurde sie seit der Finanzkrise von den Parteien und gesellschaftlichen Organisationen des linksliberalen und linken politischen Spektrums unter Verteilungsgesichtspunkten aufgegriffen und in die öffentlichen Debatten getragen. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und der Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der 2000er Jahre hatten die Einkommens- und Vermögensungleichheit spürbar zugenommen und die Umverteilungswirkung des Steuersystems abgenommen. Trotz guter Entwicklung von Gesamtwirtschaft und Beschäftigung wurde darin eine Gerechtigkeitslücke ausgemacht. Mit höheren Spitzensteuersätzen, einer Vermögenssteuer und einer höheren Erbschaftsteuer sollten die Wohlhabenden und Reichen im Lande wieder stärker belastet werden. Im Bundestagswahlkampf 2013 spielten diese Themen eine prominente Rolle.¹⁷

Während der anschließenden Legislaturperiode wurde die Steuerpolitik jedoch wieder weitgehend ausgeblendet. Dank der guten Konjunktur und weiter steigender Beschäftigungszahlen stiegen die Steuereinnahmen kräftig, und

13 Vgl. Friedrich Merz, Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland. Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems, Beschluss B1 des 17. Parteitag der CDU Deutschlands 2003.

14 Vgl. Paul Kirchhof (Hrsg.), Einkommensteuergesetzbuch. Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Heidelberg 2003; ders., Bundessteuergesetzbuch. Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, Heidelberg u. a. 2011.

15 Vgl. Stefan Bach et al., Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: DIW Wochenbericht 16/2004, S. 185–204; ders., Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden?, in: DIW Wochenbericht 36/2005, S. 523–527.

16 Vgl. Clemens Fuest/Andreas Peichl/Thilo Schaefer, Is a Flat Tax Reform Feasible in a Grown-up Democracy of Western Europe? A Simulation Study for Germany, in: International Tax and Public Finance 5/2008, S. 620–636; Stefan Bach/Viktor Steiner, Reformen der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotswirkungen, in: Christian Seidl/Jochim Jickeli (Hrsg.), Steuern und soziale Sicherung in Deutschland: Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen, Heidelberg 2006, S. 27–53.

17 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU. Fiskalische Auswirkungen der steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Vorschläge und deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte, Köln 2013.

die öffentlichen Haushalte erzielten Überschüsse. Dadurch hat sich in der breiten Öffentlichkeit ein Bedarf nach Steuerentlastungen aufgebaut. Im derzeit anstehenden Bundestagswahlkampf geht es vor allem um Entlastungen der mittleren Einkommen.¹⁸

Allerdings führen schon kleine Entlastungen der unteren und mittleren Einkommen schnell zu erheblichen Steuerausfällen in Größenordnungen von einem Prozent des BIP und mehr. Um diese zumindest teilweise zu finanzieren, müssten die Spitzensteuersätze deutlich angehoben oder sonstige Reichensteuern erhöht werden, zum Beispiel die Erbschaftssteuer oder andere Vermögenssteuern. Das stößt auf starken Widerstand aus der Wirtschaft und den bürgerlichen Parteien und ist auch innerhalb von SPD und Grünen umstritten. Auf der Ausgabenseite sind keine größeren Einsparpotenziale abzusehen – eher wird bei Infrastruktur oder im Bildungsbereich größerer Nachholbedarf ausgemacht. Längerfristig dürften Wissensgesellschaft und Industrie 4.0, demografischer und sozialräumlicher Wandel, Zuwanderung sowie Energiewende und Klimaschutz neue Herausforderungen für Staat und öffentliche Finanzen bedeuten. Daher werden die Steuer- und Abgabenbelastungen der Mittelschichten nicht wesentlich sinken – ganz gleich, wer demnächst regiert.

FAZIT

Seit über 100 Jahren konkurrieren neoliberale, linksliberale, sozialkonservative und sozialdemokratische Vorstellungen zu Staat und Steuern miteinander, befruchten sich aber auch gegenseitig. In den vergangenen Jahrzehnten hatte der Neoliberalismus großen Einfluss auf die Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik – in Deutschland bemerkenswerterweise unter der rot-grünen Bun-

desregierung von 1998 bis 2005. Spätestens seitdem im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 die Schwächen des internationalisierten und finanzmarktgetriebenen Kapitalismus offenkundig wurden, finden Konzepte eines modernisierten Interventions- und Wohlfahrtsstaates wieder mehr Gehör, können sich bisher aber nicht klar durchsetzen.

Die steuerpolitischen Diskurse verlaufen nicht immer gradlinig.¹⁹ Das konsensorientierte deutsche Politikmodell tut sein Übriges dazu. Durch die Mitbestimmung des Bundesrates, in dem häufig konträre Mehrheitsverhältnisse zur Regierungskoalition im Bundestag herrschen, gibt es in der Steuerpolitik seit jeher den Zwang, sehr große Koalitionen zu bilden. Reformen brauchen einen langen Vorlauf oder scheitern wiederholt – man denke etwa an die verschiedenen Anläufe zur Reform der Gemeindebesteuerung oder an die mehrfach vor dem Bundesverfassungsgericht gescheiterten Erbschaftssteuerreformen. Häufig scheint zu gelten: „Alte Steuern sind gute Steuern.“²⁰ Dafür werden Schnellschüsse vermieden und bei Reformen viele mitgenommen.

Ein ideales Steuersystem, das die miteinander konkurrierenden steuerpolitischen Vorstellungen und Ziele zusammenbringt, kann in der Praxis ohnehin nicht am Reißbrett entwickelt werden. Die Steuerpolitik muss vom Bestehenden ausgehen und verschiedene Interessen berücksichtigen. Hier ist zu unterscheiden zwischen *tax design* und *tax reform*,²¹ beziehungsweise zwischen dem „idealen“ und dem „realen“, historisch gewachsenen Steuersystem.²² Letztlich gilt es, Kompromisse zu finden zwischen Effizienz und Gerechtigkeit und dabei dringende Reformanforderungen und legitime Bestandsinteressen auszugleichen. Die Ergebnisse sind für Experten und Ideologen natürlich nicht befriedigend. Denn Kompromisse sind nach Henry Kissinger, dem Altmeister der Realpolitik, dann brauchbar, dauerhaft und gerecht, wenn damit alle gleich unzufrieden sind.

STEFAN BACH

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin und Autor des Buches „Unsere Steuern. Wer zahlt? Wie viel? Wofür?“ (2016).
sbach@diw.de

¹⁸ Siehe auch den Beitrag von Constanze Elter in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹⁹ Vgl. Michael Förg et al., Psychologie, Wachstum und Reformfähigkeit. Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, Mannheim 2007.

²⁰ Stefan Bach, Warum sind alte Steuern gute Steuern? Canard'sche Steuerregel und neue Theorieansätze, in: Wirtschaftsdienst 3/1994, S. 151–156.

²¹ Vgl. Martin Feldstein, On the Theory of Tax Reform, in: Journal of Public Economics 1–2/1976, S. 77–104.

²² Heinz Haller, Rationale Steuersysteme und Bestimmungsgründe empirischer Steuerverfassungen. Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, Tübingen 1980³, S. 174f.

ALTE KÄMPFE, NEUE POSITIONEN?

Steuerpolitik als Wahlkampfthema

Constanze Elter

Steuern sind die Grundlage eines politischen Systems. Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmequelle des Staates, ohne sie könnte er das Gemeinwesen nicht gestalten. Das deutsche Steuersystem hat den Anspruch, die Lasten fair zu verteilen, die Bürgerinnen und Bürger gleich zu behandeln und ihnen gemäß dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit Steuern abzuverlangen: Steuerpflichtige in vergleichbaren wirtschaftlichen Situationen sollen gleich und Steuerpflichtige in unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen unterschiedlich hohe Steuern zahlen müssen. Welche Steuerbelastung für die Gesellschaft insgesamt sowie für die Einzelnen bei der Vielzahl voneinander abweichender Lebensumstände fair und angemessen ist, darüber lässt sich trefflich streiten – zumal für das Steuersystem neben der individuellen Leistungsfähigkeit auch Prinzipien gelten wie Gleichmäßigkeit, Transparenz und Effizienz.

Vor allem in Wahlkampfzeiten kochen die steuerpolitischen Diskussionen entlang dieser und anderer Konfliktlinien hoch. Seit Jahrzehnten zieht sich die Steuerpolitik wie ein Leitmotiv durch die Versprechen, die Parteien den Wählerinnen und Wählern alle vier Jahre geben. Das Feld ihrer Forderungen – von Steuervereinfachung über Steuergerechtigkeit bis hin zu Steuersenkungen – ist weit und spiegelt in der Reihenfolge dieser Aufzählung die steuerpolitischen Schwerpunkte der vergangenen und gegenwärtigen Bundestagswahlkämpfe wider.⁹¹ Quer durch das Parteienspektrum wollen Politiker derzeit die Steuerbelastung reduzieren. Welche gesellschaftliche Gruppe dabei allerdings im Vordergrund steht, hängt von der jeweiligen politischen Ausrichtung ab.

STEUERPLUS: EIN GUTES ARGUMENT?

Hintergrund für die Ambitionen, Steuern zu senken, sind die derzeit gut gefüllten Kassen

der öffentlichen Haushalte. Bund, Länder und Gemeinden können auch in den nächsten Jahren mit soliden Steuereinnahmen rechnen. Die aktuelle Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ – einem Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Finanzministerien von Bund und Ländern, der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, des Statistischen Bundesamtes, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Bundesbank und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände – geht für 2017 von Steuereinnahmen in Höhe von knapp 732 Milliarden Euro aus und rechnet bis 2021 mit einer Erhöhung der jährlichen Steuereinnahmen auf 852 Milliarden Euro.⁹²

Allerdings sind Prognosen immer nur so gut wie die Annahmen, die man ihnen im Vorfeld zugrunde legt. So nimmt die Qualität der Steuerschätzung ähnlich wie eine Wettervorhersage zum Ende des Prognosezeitraums ab. Dies kann zu positiven Überraschungen führen oder aber gewaltige Löcher reißen. Zudem schätzt der Arbeitskreis die Steuereinnahmen auf der Grundlage des geltenden Rechts. Steuerreformen werden in der Prognose in aller Regel nicht berücksichtigt. Vor allem vor Wahlen hat die Steuerschätzung damit ein Gewicht, das ihr vielleicht nicht gerecht wird. Aber sie liefert den Gradmesser dafür, was steuerpolitisch möglich zu sein scheint – und facht die Debatte um etwaige Steuersenkungen nach der Wahl neu an.

KEIN NEUES THEMA

Der Streit darum, wer entlastet und wer belastet werden sollte, wird immer dann intensiver, wenn das politische Berlin in den Wahlkampfmodus schaltet. Nimmt man sich die Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2013 jener Parteien vor, die anschließend regierten, trifft man auf einige Dauerbrenner: So versprach die SPD,

die Vermögenssteuer wiederzubeleben, die Abgeltungssteuer auf 32 Prozent zu erhöhen, den Spitzensteuersatz in der Einkommenssteuer auf 49 Prozent anzuheben und das Ehegattensplitting durch einen Partnerschaftstarif zu ersetzen.⁰³ Die Union wiederum setzte in puncto Steuerpolitik auf Themen wie den Abbau der kalten Progression und die internationale Steuerpolitik und kündigte an, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen und die Unternehmenssteuern in Europa anzugleichen.⁰⁴

Geblichen ist davon nach vier Jahren gemeinsamer Regierungsarbeit wenig. Die Erbschaftsteuer musste reformiert werden. Das Bundesverfassungsgericht hatte das Erbschaftsteuerrecht 2014 erneut als teilweise verfassungswidrig erklärt. Lange stritten Bund und Länder über eine Neuregelung. Erst nach langen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss gelang der Durchbruch. Auch künftig werden viele Firmenerben weitgehend von der Erbschaftsteuer verschont – wenn sie ihr Unternehmen lange genug fortführen und Arbeitsplätze erhalten. Die Vorgaben für die Steuervergünstigungen wurden auf Druck des Bundesverfassungsgerichts nun aber etwas strenger gefasst als bislang.⁰⁵ Ferner brachte die Große Koalition ein Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens auf den Weg, um durch die bessere Nutzung von Informationstechnologien die Effizienz der Finanzverwaltung zu steigern. Das Gesetz trat 2017 in Kraft, zahlreiche Punkte

werden aber erst in den kommenden Jahren greifen – und zum Teil erst dann, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen vorliegen.⁰⁶

Darüber hinaus passte die Koalition regelmäßig die steuerlichen Grundfreibeträge an – eine Verpflichtung, die sich aus dem jeweiligen Existenzminimumbericht der Bundesregierung ergab. Versteckt im „Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen“ war die jüngste Anhebung von Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag, Kindergeld und Unterhaltshöchstbetrag möglicherweise die letzte größere steuerpolitische Amtshandlung der Großen Koalition. Hier verborgen findet sich auch der Versuch, die kalte Progression auszugleichen.⁰⁷ Diese Art von Omnibus-Gesetzverfahren – also die Aufnahme von einzelnen Gesetzesänderungen in ein Paket, um sie vor dem Scheitern zu bewahren – stieß allerdings im Bundesrat auf Kritik. In einer Entscheidung wiesen die Länder darauf hin, dass für die Steuerausfälle, die durch den Abbau der kalten Progression zu erwarten seien, ein Ausgleich erforderlich sei, um eine solide Finanzierung zu gewährleisten.⁰⁸

Die große Steuerreform, wie sie die Wahlkämpfer zuvor versprochen hatten, blieb aus. Das ist kein neues Phänomen. Was das Magazin „Der Spiegel“ in einer Titelgeschichte nach der Häl-

01 Siehe auch den Beitrag von Stefan Bach in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

02 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau, Pressemitteilung, 11. 5. 2017, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/05/2017-05-11-pm-steuerschaetzung.html?pk_campaign=Newsletter-05.2017&pk_kwd=11.5.2017_Ergebnisse+der+151+Sitzung+des+Arbeitskreises+Steuersch%C3%A4tzungen+vom+9+bis+11+Mai+2017+in+Bad+Muskau.

03 Vgl. SPD-Parteivorstand, Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017, 15. 4. 2013, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschlusse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf.

04 Vgl. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017, 2013, www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf. Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommenssteuer bezeichnet, der allein auf Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist, die die Inflation ausgleichen.

05 Betriebe können weiterhin bis zu 85 Prozent steuerfrei übertragen werden, wenn der Erbe die Firma mindestens fünf Jahre fortführt. Eine vollständige Freistellung von der Steuer wird gewährt, wenn das Unternehmen sieben Jahre weitergeführt wird. Grundsätzlich muss die Lohnsummenregelung beachtet werden. So sollen Unternehmen nachweisen, dass sie auch nach der Übertragung des Betriebs Arbeitsplätze erhalten. Die Steuervorteile werden darüber hinaus eng mit der Bewertung des Unternehmens verknüpft: Nur Betriebe mit einem Wert bis 26 Millionen Euro bekommen so die Erbschaftsteuer zu 85 oder zu 100 Prozent erlassen.

06 Vgl. Constanze Elter, Jahreswechsel: Was sich im Jahr 2017 alles ändert, in: Bilanz + Buchhaltung 11/2016, S. 12–15.

07 Die Tarifeckwerte werden um die geschätzte Inflationsrate des jeweils laufenden Jahres (2017: 1,65 Prozent) für das jeweilige Folgejahr erhöht. So soll die Mehrbelastung aus dem Zusammenspiel von Inflation, Gehaltserhöhung und progressiver Besteuerung ausgeglichen werden.

08 Vgl. Beschluss des Bundesrates, Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen, Bundesratsdrucksache 717/16, 16.12.16, [www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0701-0800/717-16\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0701-0800/717-16(B).pdf).

te der Legislaturperiode 1974 resümierte, klingt brandaktuell: Die sozialliberale Koalition sei „mit großen Versprechen und noch größeren Worten“ ausgezogen. Doch das Projekt sei in vielem missraten und die Steuerreform nur in Ansätzen vollzogen worden.⁰⁹

(K)EIN WAHLKAMPF MIT STEUERN

In den Wahlprogrammen zur anstehenden Bundestagswahl 2017 trifft der Leser nun einige alte steuerpolitische Bekannte wieder – wobei SPD, CDU/CSU und auch die Grünen erst im Juni ihre programmatischen Linien endgültig festschreiben und ihr Wahlprogramm beschließen werden.¹⁰

Steuererleichterungen

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) lässt derzeit verschiedene Steuersenkungskonzepte durchrechnen. Er hat Entlastungen im Umfang von 15 Milliarden Euro jährlich in Aussicht gestellt: Die Steuernachlässe sollen ab 2020 in elf gleichen Jahresschritten kommen und vor allem für Steuerzahler mit mittleren Jahreseinkommen zwischen 30 000 und 50 000 Euro greifen.¹¹ Den Solidaritätszuschlag, der derzeit 5,5 Prozent auf die Einkommens-, Kapitalertrags- und Körperschaftssteuer beträgt, will Schäuble bis

2030 abbauen – ebenfalls ab 2020 jährlich um 0,5 Prozentpunkte. Die Sozialdemokraten wollen Geringverdiener entlasten. Bei der Entlastung unterer und mittlerer Einkommen reihen sich auch die anderen Parteien ein. Die Linke setzt allerdings voraus, dass dafür Einkommen oberhalb von 70 000 Euro mit 53 Prozent besteuert werden. Die FDP sieht Spielraum für ein Entlastungsvolumen von mindestens 30 Milliarden Euro, knüpft die Umsetzung der steuerlichen Forderungen allerdings an das Eintreffen der Steuerprognosen. Zugleich fordert die Partei, den Solidaritätszuschlag bereits in der nächsten Legislaturperiode abzuschaffen.

Spitzensteuersatz

Anders als im Bundestagswahlkampf 2013 halten sich SPD und Grüne mit Forderungen nach höheren Spitzensteuersätzen zurück. Für Erhöhungen bei der Einkommenssteuer setzt sich derzeit nur Die Linke ein und fordert eine gesonderte zweistufige „Reichensteuer“ von 60 Prozent ab einem Jahreseinkommen von rund 260 000 Euro und 75 Prozent ab einer Million Euro. Auch die Körperschaftssteuer soll nach dem Willen der Partei wieder erhöht werden.

Ehegattensplitting

SPD und CSU haben gleichermaßen immer wieder in den Vordergrund gerückt, dass sie Familien unterstützen wollen. SPD-Chef und Kanzlerkandidat Martin Schulz hatte gerade sein Konzept der kostenlosen Bildung von der Kita bis zur Hochschule vorgestellt, da bestätigte ein Sprecher des bayerischen Finanzministeriums, dass dort derzeit die Kosten eines sogenannten Kindersplittings kalkuliert werden. Demnach soll das Haushaltseinkommen durch drei geteilt, „der niedrigere Einkommenssteuersatz für das Drittel angesetzt und dieser Betrag wieder verdreifacht“ werden.¹² Ein derartiger Umbau des gegenwärtigen Ehegattensplittings, bei dem die Einkommenssteuer auf Grundlage der Hälfte des gemeinsamen Einkommens von Ehe- und Lebenspartnern berechnet und verdoppelt wird, war bislang nicht Teil des Steuerkonzepts der Union. Die SPD fordert in ihrem Programmentwurf, das Ehegattensplitting durch ein neues Familiensplitting zu ersetzen. Ziel: Alle Fa-

09 Steuerreform: Für viele wenig, für wenige mehr, in: Der Spiegel 27/1974, S. 28–39.

10 Sofern nicht anders angegeben, orientieren sich die folgenden Ausführungen an SPD, Entwurf des Leittrags der Programmkommission für das Regierungsprogramm 2017, 15. 5. 2017, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/170515_Entwurf_WP_nach_PV.pdf; Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, 10. 3. 2017, www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogramm-entwurf_2017.pdf; Parteivorstand der Partei Die Linke, Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Für alle, 14. 1. 2017, www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm_erster_entwurf/2017-01-14_bundestagswahlprogramm2017_erster_entwurf.pdf; FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/05/23/20170523-schauen-wir-nicht-langer-zu-nach-lektorat.pdf; AfD, Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, http://alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf.

11 Vgl. Schäuble kündigt Soli-Abbau an, 11. 4. 2017, www.haube.de/steuern/gesetzgebung_politik/_168_408702.html.

12 Vgl. Cerstin Gammelin/Wolfgang Wittl, Familien im Förder-Fokus, in: Süddeutsche Zeitung, 31. 3. 2017, S. 5.

milien mit Kindern sollen steuerlich begünstigt werden, unabhängig davon, ob die Eltern verheiratet sind oder nicht.

Auch andere Parteien betrachten das Ehegattensplitting als überholt: Die Grünen sehen darin eine „große Hürde für die Erwerbstätigkeit von Frauen“¹³ und ein Armutrisiko. Die Partei will daher zur individuellen Besteuerung übergehen und ein Familienbudget einführen – allerdings nur für Paare, die nach der Reform heiraten oder sich verpartnern. Die Linke schlägt vor, das steuerliche Existenzminimum frei zu übertragen und damit ein familienfreundliches Steuermodell zu schaffen. Die AfD will das Ehegattensplitting durch ein Familiensplitting mit Freibeträgen pro Familienmitglied ersetzen. Lediglich die FDP will am derzeitigen Splittingverfahren festhalten und dafür die Kinderfreibeträge anheben. Außerdem sollen Betreuungskosten bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens künftig komplett geltend gemacht werden können.

Die Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag könnte bis zu 15 Milliarden Euro zusätzliche Steuereinnahmen bringen.¹⁴ Alleinverdiener-Ehepaare mit höherem Einkommen würden dadurch deutlich mehr belastet.

Abgeltungssteuer

Quer durch alle Parteien herrscht Konsens, dass Einkommen aus Kapitalerträgen nicht länger mit der einheitlichen Abgeltungssteuer von 25 Prozent belegt werden sollen. Die Quellensteuer war ursprünglich 2009 eingeführt worden, um Kapitalerträge zurück ins Inland zu holen. Von Anfang an hatten Kritiker dem damaligen Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) entgegengehalten, dass Kapitalerträge durch die Pauschalsteuer im Vergleich zu Arbeitseinkommen steuerlich besser dastehen. Denn Einkünfte aus Arbeit werden nach dem persönlichen Einkommenssteuersatz mit bis zu 45 Prozent besteuert. 2017 starteten die Steuerbehörden jedoch mit dem automatischen inter-

nationalen Informationsaustausch und erfahren so, wo deutsche Steuerzahler ihr Geld anlegen.¹⁵ Eine Sonderbehandlung via Abgeltungssteuer, um Kapital zurück nach Deutschland zu locken, könnte damit ohnehin überholt sein.

Erbschaftssteuer

Die SPD befindet das runderneuerte Erbschaftssteuerrecht für zu komplex und verwaltungsaufwendig. Die Erbschaftssteuer soll daher nach Auffassung der Sozialdemokraten mit dem Ziel erneut überarbeitet werden, große Vermögen stärker zu besteuern.¹⁶ Eine Verschärfung der Erbschaftssteuer lehnt die FDP ab. Die Grünen halten sich ebenfalls bedeckt: Sie wollen sich nur dann an ein neues Erbschaftssteuermodell wagen, wenn die jetzige Reform abermals vor dem Bundesverfassungsgericht scheitert. Die Linke wiederum kritisiert in ihrem Wahlprogramm, dass „die Superreichen (...) ihre Millionenvermögen in Unternehmensanteilen steuerfrei vererben“ können.¹⁷ Diese Steuerschlupflöcher seien zu stopfen, nur selbstgenutztes Wohneigentum soll steuerlich freigestellt bleiben. Die AfD dagegen fordert, die Erbschaftssteuer komplett abzuschaffen.

Vermögenssteuer

Die Vermögenssteuer hält pünktlich zu Wahlkampfzeiten immer wieder Einzug in die politische Debatte. Seit das Bundesverfassungsgericht 1997 die unterschiedliche Behandlung von Grund und Immobilien im Vergleich zu anderen Vermögenswerten als Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes erklärt hat und der Gesetzgeber auf eine Reform der Vermögensbesteuerung verzichtete, wird sie nicht mehr erhoben. Auch unter Wirtschaftswissenschaftlern gilt die allgemeine Vermögenssteuer inzwischen als Auslaufmodell.¹⁸ Trotzdem wird das Thema in der Politik „als Stellvertreter für Normen- und Wertedebatten um soziale Gerechtigkeit, die Schere zwischen Arm und

13 Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 13), S. 2.

14 Stefan Bach/Björn Fischer/Peter Haan/Katharina Wrohlich, Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 13/2017, S. 247–255.

15 Zum internationalen Kampf gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung siehe auch den Beitrag von Lukas Hakelberg und Thomas Rixen in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

16 Vgl. SPD will Erbschaftssteuer erneut reformieren, 6. 2. 2017, www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/_168_396986.html.

17 Parteivorstand der Partei Die Linke (Anm. 13), S. 22.

18 Vgl. Constanze Elter, Steuern: Von oben für Unten?, in: APuZ 15/2014, S. 37–43.

Reich und die Verteilung der Privatvermögen benutzt“, ohne dass dies konkrete Gesetzesvorhaben oder parlamentarische Plenardebatten nach sich zieht.¹⁹

Während Union und SPD ebenso wie FDP und AfD eine Vermögenssteuer ablehnen, verlangt Die Linke, Vermögen ab einer Million Euro mit fünf Prozent zu besteuern, wobei betriebsnotwendiges Vermögen bis zu einer bestimmten Höhe freigestellt werden kann. Die Grünen wollen eine „verfassungsfeste, ergiebige und umsetzbare Vermögenssteuer für Superreiche“, lassen jedoch offen, was sich in Zahlen dahinter verbergen könnte.²⁰

REFORMVORSCHLÄGE FEHLANZEIGE

Die Parteien positionieren sich zurzeit unterschiedlich stark im Bereich Steuerpolitik. Quer durch alle Wahlprogramme ist ein umfassendes Reformkonzept für das deutsche Steuersystem, das auch die Sozialabgaben berücksichtigt, jedoch höchstens in Ansätzen zu finden.

Dabei gehört die Bundesrepublik bei der Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern und Sozialabgaben im OECD-Vergleich seit Jahren zu den Spitzenreitern. Ein Angestellter mit Durchschnittsgehalt, unverheiratet und ohne Kind, zahlt 49 Prozent seines Einkommens an Steuern und Abgaben. Damit liegt Deutschland bei der Belastung Alleinstehender hinter Belgien auf dem zweiten Platz. Der Durchschnitt der OECD-Staaten liegt bei 36 Prozent, die niedrigste Quote Europas findet sich mit 22 Prozent in der Schweiz.²¹ Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung kommt in einem Gutachten für die Friedrich-Naumann-Stiftung zu ähnlichen Ergebnissen.²² Demnach übertraf die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2016 mit

rund 23 Prozent erstmals den bisherigen Höchststand aus dem Jahr 2000. Die Gesamtbelastung der verfügbaren Einkommen durch Steuern und Abgaben liege bereits ab einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 35 700 Euro bei knapp 45 Prozent. In den untersten Einkommensklassen belaufe sich die Quote auf 35 Prozent – zurückzuführen auf Sozialversicherung und indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft sieht Reformbedarf: „Weitgehend unabhängig vom Haushaltstyp müssen die Haushalte mit mittleren Einkommen rund 40 Prozent ihrer Einkünfte in Form von Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen abführen.“²³ Die Forscher empfehlen daher, den Einkommenssteuertarif speziell im unteren Verlauf zu senken.

Zwar fielen die Betrachtungen für Deutschland besser aus, wenn es ausschließlich um die Steuerbelastung ginge. Doch gilt es bei Entlastungsplänen auch die Sozialversicherungsbeiträge in den Blick zu nehmen, die in Deutschland relativ hoch sind. Im Gegensatz zu Steuern, für die es einen Grundfreibetrag gibt (2017: 8820 Euro), müssen Bezieher niedriger Einkommen bereits ab dem ersten Euro rund 20 Prozent an die Sozialkassen abführen. Denn die Sozialversicherung ist beitragsorientiert: Die Sozialabgaben sind nicht Teil des Steuersystems, sondern dienen dazu, die soziale Sicherung zu finanzieren. Hier werden Kosten für Leistungen, die einer bestimmten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen, auf diese gesamte Gruppe umgelegt. Steuern hingegen sind laut Abgabenordnung Zahlungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen.

Ließe sich aus den Programmen aller Parteien ein Bausatz für eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems erstellen, hätte man für die nächste Legislaturperiode immerhin die Basis für eine gemeinsame Anstrengung. Das wäre notwendig für eine Reform, die dann möglicherweise tatsächlich ein großer Wurf werden könnte. Ob es dieses Mal dazu kommt, bestimmt möglicherweise nicht nur der Ausgang der Bundestagswahl 2017, sondern auch der Reformwillen aller Beteiligten.

CONSTANZE ELTER

ist Steuerjournalistin, Autorin und Moderatorin.

ce@constanze-elter.de

¹⁹ Markus Rhomberg/Michaela Böhme, Stellvertreter für soziale Gerechtigkeit? Debatten zu Substanzsteuern in Medien und Politik, in: Zeppelin Universität, Schriftenreihe des Friedrichshafener Instituts für Familienunternehmen, Bd. 5, S. 63–69, hier S. 68; siehe auch ders., Wirksame politische Kommunikation, in: Friedrichshafener Institut für Familienunternehmen, Pffig 3/2015, S. 1 f.

²⁰ Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 15), S. 3.

²¹ OECD, Taxing Wages 2017, Paris 2017.

²² Christoph M. Schmidt, Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene, Essen 2017.

²³ Martin Beznoska/Tobias Hentze, Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland, in: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 1/2017, S. 99–115.

NEID ODER SOZIALE GERECHTIGKEIT?

Die gesellschaftliche Umkämpftheit der Erbschaftssteuer

Jens Beckert

Jedes Jahr wird in Deutschland Vermögen im Wert von über 200 Milliarden Euro vererbt oder verschenkt. Da bei einer Erbschaft Vermögen übertragen wird, folgt die Erbschaftsverteilung der Vermögensverteilung: Die untere Hälfte der deutschen Haushalte verfügt nach Abzug der Schulden über quasi kein Vermögen und vererbt daher auch nicht. 75 Prozent aller Erbschaften liegen bei unter Hunderttausend Euro. Über 60 Prozent des Vermögens konzentrieren sich bei den reichsten zehn Prozent der Haushalte. Das obere eine Prozent verfügt über 32 Prozent des insgesamt in der Gesellschaft vorhandenen Privatvermögens.⁰¹ Wirklich bedeutende Erbschaften werden ausschließlich von einer kleinen Vermögenselite angetreten. Nur eine von etwa 70 Erbschaften umfasst ein Vermögen von einer halben Million Euro oder mehr, zugleich erhalten diese 1,5 Prozent der Erben ein Drittel des insgesamt vererbten Vermögens. Simulationsrechnungen zeigen, dass im Jahr lediglich 1200 Erbschaften eine Erbsumme von fünf Millionen Euro überschreiten. Diese 0,08 Prozent aller Erben stehen jedoch für 14 Prozent des insgesamt geerbten Vermögens.⁰²

Besteuert wird dieser Vermögenszugewinn der Erben fast nicht. Die jährlichen Einnahmen aus der Erbschaftssteuer betragen um die fünf Milliarden Euro. Im Durchschnitt werden Erbschaften also mit rund 2,5 Prozent besteuert. Aufgrund der hohen Freibeträge ist kaum ein Erbe erbschaftssteuerpflichtig. Vermögen bis zwei Millionen Euro kann in einer gewöhnlichen Familiensituation erbschaftssteuerfrei vererbt werden. Doch auch die privilegiertesten Erben zahlen kaum Erbschaftssteuern. Denn die größten Vermögen bestehen überwiegend aus Unternehmensvermögen, das von der Erbschaftssteuer quasi befreit ist. So wurden im Zeitraum zwischen 2011 und 2014 Erwerbe ab 20 Millionen Euro im Durchschnitt zu 93 Prozent von der Erbschaftssteuer befreit.⁰³

HEISSES EISEN

In einer Gesellschaft, die sich am Leistungsprinzip orientiert, bereitet dies eigentlich den Stoff für ein heißes Wahlkampfthema, so könnte man meinen: Eine effektive Erbschaftsbesteuerung findet gegenwärtig in Deutschland nicht statt, und die soziale Ungleichheit der Vermögensverteilung wird von Generation zu Generation fortgetragen. Doch spielt die Erbschaftssteuer im Bundestagswahlkampf 2017 kaum eine Rolle. Ganz im Gegenteil: Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von Ende 2014 die Regierung zu Reformen bei der Erbschaftsbesteuerung von Unternehmensvermögen gezwungen hat⁰⁴ und die Große Koalition sich erst nach zähen Verhandlungen im Herbst 2016 auf einen Kompromiss einigen konnte, ist man offenbar erleichtert, das Thema vom Tisch zu haben. Das entspricht einem Muster: Sämtliche Erbschaftssteuerreformen der vergangenen Jahrzehnte waren Reaktionen auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts, mit denen der Gesetzgeber zum Handeln aufgefordert wurde.

Die Erbschaftssteuer scheint politisch ein heißes Eisen zu sein, das niemand anfassen möchte. Und obwohl in Anbetracht der Verteilung der Erbschaften in der Gesellschaft kaum Wählerinnen und Wähler je von einer höheren Erbschaftssteuer betroffen wären, scheinen die Parteien in der Tat gut beraten zu sein, nicht mit entsprechenden Forderungen Wahlkampf zu machen: Meinungsumfragen zeigen regelmäßig, dass die Erbschaftssteuer eine besonders unbeliebte Steuer ist. Eine repräsentative Befragung kam 2013 zu dem Ergebnis, dass zwar eine Mehrheit der Bevölkerung einer Erhöhung der Einkommens- und der Erhebung der Vermögenssteuer zustimmen würde. Eine Erhöhung der Erbschaftssteuer lehnten jedoch zwei Drittel der Befragten ab.⁰⁵ Dieser Befund bestätigt sich immer wieder, nicht nur in Deutschland.

Hinzu kommt, dass die Erbschaftssteuer nicht nur einfach abgelehnt wird, sondern in außergewöhnlichem Maß Emotionen hervorruft.⁰⁶ Sofort ist von „Neidsteuern“, von der Schädigung des wirtschaftlichen Standorts durch drohende Kapitalabwanderung, von der Gefährdung des Mittelstands und von Doppelbesteuerung die Rede. Aber auch seitens der Befürworter der Steuer findet eine bemerkenswerte normative Aufladung der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Erbschaftsbesteuerung statt: Höhere Erbschaftssteuern werden mit Verweis auf soziale Gerechtigkeit, drohende Vermögenskonzentration, ungerechtfertigte Privilegierung der Erben oder dem Ziel der Chancengleichheit eingefordert. Einmal in der öffentlichen Diskussion, sorgt die Steuer für heftige Reaktionen, die zeigen, dass der Eingriff des Staates in die Vermögensübertragung zwischen den Generationen hochgradig umstritten ist und sich hier unversöhnliche Positionen gegenüberstehen.⁰⁷

Aber worin genau bestehen diese Kontroversen? Warum ist die Erbschaftssteuer so umstritten, dass sie aus dem politischen Diskurs herausgehalten wird? Wieso findet eine Steuer, von der nur eine verschwindend kleine Zahl an ohnehin privilegierten Personen betroffen ist, so wenig Rückhalt bei der breiten Masse der Wählerschaft? Eindeutige und einfache Antworten auf diese Fragen gibt es nicht. Vielmehr müssen ganz unterschiedliche Facetten einbezogen werden.

LEIDENSCHAFTEN ZWISCHEN FAKTEN, INTERESSEN UND IMAGINATIONEN

Ein erster Aspekt ist das Wissen der Wählerinnen und Wähler. Wissen sie überhaupt, dass sie von

der Erbschaftssteuer selbst im Falle ihrer Erhöhung gar nicht persönlich betroffen wären? Für Deutschland gibt es hierzu keine Erhebungen. Der Politikwissenschaftler Larry Bartels hat solche Befragungen vor einigen Jahren für die Vereinigten Staaten durchgeführt und kam dabei zu dem erstaunlichen Ergebnis, wie unwissend die Amerikanerinnen und Amerikaner im Hinblick auf die 2001 vom US-Kongress verabschiedeten Steuerreformen waren.⁰⁸ Auch in den USA spiegeln Meinungsumfragen die überwiegend ablehnende Haltung gegenüber der dort erhobenen Nachlasssteuer (Federal Estate Tax) wider. Gleichzeitig wusste die Mehrheit der Befragten nicht, dass sie angesichts ihrer eigenen Vermögensverhältnisse die Steuer nie würden zahlen müssen. Dass die Erbschaftssteuer keine breitere Unterstützung erfährt, hat auch in Deutschland, so lässt sich vermuten, mit fehlendem Wissen über einfache Fakten zu der Steuer zu tun.

Ein zweiter Aspekt berührt die Machtverteilung in der Gesellschaft. Stellt man sich vor, Erbschaften würden tatsächlich substanziell – etwa in der Höhe von Einkommen – besteuert, dann wären zwar die meisten Erben aufgrund der hohen Freibeträge nicht betroffen, doch für die kleine Gruppe der Superreichen wäre die Steuer ein herber Einschnitt in ihr Vermögen. Es ist also nicht verwunderlich, dass diese Personengruppe die Erbschaftssteuer zahnlos machen will. Auch dies ist systematisch nur für die USA untersucht worden. Der Unternehmer Bill Gates und der Ökonom Chuck Collins haben in einer Studie den Lobbyaufwand der Superreichen aufgezeigt, mit dem die Nachlasssteuer seit den 1970er Jahren torpediert wurde.⁰⁹ Dazu zählen öffentlichkeitswirksame Kampagnen, in denen die Nach-

01 Vgl. Stefan Bach/Andreas Thiemann, Hohe Erbschaftswelle, niedriges Erbschaftsteueraufkommen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenbericht 3/2016, S. 63–72, hier S. 64.

02 Vgl. ebd., S. 66.

03 Vgl. Stefan Bach/Thomas Mertz, Vor der Erbschaftssteuerreform: Nutzung der Firmenprivilegien hat Minderjährige zu Multimillionären gemacht, in: DIW Wochenbericht 36/2016, S. 812–820, hier S. 814.

04 Siehe BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 21/12 (Privilegierung des Betriebsvermögens im Erbschaftsteuerrecht), 17. 12. 2014, www.bverfg.de/e/ls20141217_1bvl002112.html.

05 Vgl. Infratest dimap, ARD-Deutschlandtrend, Mai 2013, S. 3f., www.infratest-dimap.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/dt1305_bericht_01.pdf.

06 Vgl. Jens Beckert/Lukas R. Arndt, Unverdientes Vermögen oder illegitimer Eingriff in das Eigentumsrecht? Der öffentliche Diskurs um die Erbschaftssteuer in Deutschland und Österreich, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 8/2016.

07 Schon Karl Marx machte um die Erbschaftssteuer lieber einen Bogen, weil er die heftigen Reaktionen der Bourgeoisie fürchtete. Die Enteignung der Produktionsmittel würde nach der Revolution das Problem von selbst lösen. Vgl. Jens Beckert, Unverdientes Vermögen. Soziologie des Erbrechts, Frankfurt/M. 2004, S. 254.

08 Vgl. Larry M. Bartels, Unenlightened Self-Interest: The Strange Appeal of Estate Tax Repeal, in: The American Prospect Magazine 6/2004, S. A17 ff.

09 Vgl. William H. Gates Jr./Chuck Collins, Wealth and Our Commonwealth: Why America Should Tax Accumulated Fortunes, Boston 2003.

lasssteuer als „death-tax“ diffamiert und immer wieder davor gewarnt wurde, dass die Steuer Familienbetriebe ruiniere. Dafür konnten zwar keine empirischen Belege angeführt werden, doch verfangen die Argumente im öffentlichen Diskurs und unterminierten die Legitimität der Steuer. Auch in Deutschland sind in den Auseinandersetzungen um die Erbschaftssteuer, insbesondere bei der strittigen Frage der Besteuerung von Unternehmensvermögen, die Lobbyverbände der Familienunternehmen in der Politik und in der Öffentlichkeit aktiv. Der 2016 gefundene Kompromiss, der Unternehmensvermögen weiterhin weitgehend von der Erbschaftssteuer befreit, folgte im Wesentlichen den Forderungen der Familienunternehmen. Die erfolgreiche Interessenpolitik der potenziell von der Steuer Betroffenen ist somit ein weiterer Aspekt der Erklärung des fast völligen Verzichts auf die Besteuerung von Erbschaften und dem geringen Interesse der Politik an entsprechenden Maßnahmen.

Doch sind Unwissenheit und Lobbyismus allenfalls teilweise Erklärungen. Hinzu kommt, dass es eine tief sitzende Abwehr gegen die Besteuerung von Erbschaften in Teilen der Bevölkerung zu geben scheint, die eher etwas mit Imaginationen als mit Fakten zu tun hat. Erbschaften werden auch in Familien der Mittelschicht als imaginäres Verbindungsglied zwischen den Generationen und Vehikel der sozialen Mobilität wahrgenommen. Bei der Vermögensvererbung handelt es sich nicht um die Übertragung irgendwelchen Eigentums. In Erbschaften symbolisieren sich vielmehr biografische Erwartungen: Die Erben sehen den Vermögenstransfer nicht einfach als Einkommen, sondern als Ausdruck familiärer Kontinuität. Der Erblasser assoziiert mit der Vermögensübertragung ein symbolisches Fortleben in der Kette folgender Generationen. Das Eigentum wird gewissermaßen durch den Tod „infiziert“ und der Sphäre des Profanen entrissen. Bei Erbschaften geht es um Dinge, die „von anderen unterschieden und auf besondere Weise behandelt werden“.¹⁰ Der staatliche Eingriff in den Vermögenstransfer *mortis causa* trifft ein Vermögen, das in hohem Maße konstitutiv für die familiäre Identität der Erblasser und der Erben ist.

10 Ulrike Langbein, Erbstücke. Zur individuellen Aneignung materieller Kultur, in: Frank Lettke (Hrsg.), Erben und Vererben. Gestaltung und Regulation von Generationenbeziehungen, Konstanz 2003, S. 233–262, hier S. 234.

Dies begründet eine emotional beladene Situation, die zu jenen Leidenschaften beiträgt, die sich in Erbschaftssteuerdiskussionen äußern.

Doch auch gesellschaftliche Entwicklungen tragen offenbar zu der Anklammerung an das Erbe bei. Die starke Ablehnung der Besteuerung von Erbschaften galt historisch durchaus nicht immer. Zu den Hochzeiten der sozialen Reformbewegungen des frühen 20. Jahrhunderts und bis in die 1970er Jahre erfuhren Erbschaftssteuern eine breite gesellschaftliche Unterstützung als Instrument der Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit.¹¹ Dies ist zugleich die Phase politischer Entwicklung, in der Individuen vor den Gefährdungen durch Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Unfällen durch ein sozialstaatliches System gesellschaftlicher Solidarität geschützt wurden. Schon im frühen 20. Jahrhundert argumentierten Politiker, eine Erbschaftssteuer sei gerechtfertigt, weil das Erbe aufgrund des abnehmenden Gewichts der Familie und des Bedeutungszuwachses des Staates an Wichtigkeit für die Familie verliere, zugleich der Staat jedoch mehr Ressourcen für die Bewältigung der ihm übertragenen Aufgaben brauche.

Heute wird die Situation anders wahrgenommen. Die Ausweitung von Marktprinzipien während der vergangenen 30 Jahre, mit der die Einzelnen viel stärker aufgefordert sind, grundlegende Lebensrisiken zumindest teilweise selbst zu tragen, hat zu einem Prozess der sozialen Schließung beigetragen, in dem familiäre Solidarität gewissermaßen als Substitut für den zurückgehenden staatlichen Schutz wieder einen viel höheren Stellenwert erlangt. Zumindest in der Imagination wird das eigene Vermögen und dessen mögliche Übertragung an die Kinder (sei es als Schenkung oder als Erbschaft) als Versicherung innerhalb der Familie gegen Lebensrisiken betrachtet, für deren Bewältigung man sich nicht mehr auf die gesellschaftliche Solidarität verlassen zu können meint. Die Erbschaftssteuer wird dann als Bedrohung des verbliebenen und als essenziell betrachteten Schutzes durch die Familie vor sozialer Instabilität wahrgenommen – selbst wenn dies angesichts der tatsächlichen Vermögensverhältnisse für die meisten Menschen weitgehend eine Fiktion ist.

11 Vgl. Beckert (Anm. 7).

WIDERSPRÜCHLICHE ARGUMENTATIONSMUSTER

Ein weiteres Moment tritt hinzu. Wie keine andere Steuer berührt die Erbschaftssteuer in der Wahrnehmung vieler ganz grundsätzliche Funktionen der Gesellschaft. Die Besteuerung von Erbschaften wird vor dem Hintergrund ihrer Folgen für die familiäre Solidarität, den wirtschaftlichen Wohlstand und das demokratische Gemeinwesen sowie unter direktem Bezug auf Werte der Freiheit, sozialen Gerechtigkeit und Chancengleichheit diskutiert. Zu dieser wahrgenommenen Vielschichtigkeit des Erbes und seiner Besteuerung hinzu kommt die Widersprüchlichkeit jeglicher institutionellen Regelung der Erbschaftssteuer im Hinblick auf die hervorgehobenen funktionalen Folgen und die angeführten grundsätzlichen Werte. Mit Verweis auf die gleichen Ziele und Werte lassen sich ganz unterschiedliche Regelungen der Erbschaftsbesteuerung verfechten. Diese Gemengelage schließt Konsens aus und trägt folgenreicher zu den grundsätzlichen Konflikten um die Steuer bei.

Familie

Diese Grundsätzlichkeit bei gleichzeitiger Widersprüchlichkeit beginnt bereits bei den angeführten Folgen für die Familie. Erbschaften und Schenkungen leisten einen wichtigen Beitrag zur familiären Solidarität und stärken insoweit Familienstrukturen. Dies gilt nicht nur im Imaginären, sondern zeigt sich auch ganz konkret, wenn Transfers zwischen den Generationen als Gabe eingesetzt und durch Gegengaben, insbesondere emotionale Zuwendung, ausgeglichen werden. Dies geschieht vornehmlich durch Schenkungen und lässt sich in Familien sehr konkret beobachten: Die Zuwendungen der Großeltern an die Enkel, die diese durch Kontaktbewahrung erwidern, oder auch die erbrachten Pflegeleistungen für die Eltern, die unausgesprochen mit der Erwartung der Erbschaft verbunden sein können.¹² Mit den Transfers und den Transfererwartungen werden solidarische Unterstützungsleistungen in der Familie gestärkt und damit der Familienzusammenhang selbst.

¹² Vgl. Martin Kohli, *Intergenerational Transfers and Inheritance: A Comparative View*, in: Merrill Silverstein (Hrsg.), *Intergenerational Relations Across Time and Place*, New York 2004, S. 266–289.

Höhere Erbschaftssteuern würden die „Kosten“ für intrafamiliäre Transfers erhöhen, was potenzielle Erblasser dazu veranlassen könnte, ihr Vermögen stärker für Konsumzwecke zu verwenden oder aber erbschaftssteuerfrei an gemeinnützige Stiftungen zu übertragen. Soweit solche Effekte eintreten würden, wäre die Besteuerung von Erbschaften für die familiäre Solidarität dysfunktional.

Wenngleich dies letztlich eine empirische Frage ist, ist hier jedoch zumindest Vorsicht angebracht. Denn gegen das „Verprassen“ bestehenden Vermögens am Lebensende und die Vererbung außerhalb der Familie bestehen enge normative Schranken. Auch bedeutet eine höhere Besteuerung großer Erbschaften nicht deren Konfiskation. Trotz der höheren Steuerabgaben könnten insbesondere die Besitzer großer Vermögen, die von der Steuer betroffen wären, weiterhin familiäre Unterstützung gewährleisten.

Außerdem sind die positiven Auswirkungen der Vermögensvererbung auf die Familie gar nicht so eindeutig. Denn Erbschaften befördern nicht nur Solidarität, sondern sind auch Anlass für die größten Konflikte innerhalb von Familien. Wie jeder mit der Materie beschäftigte Anwalt bestätigt, zerstreiten sich Familien über Erbschaften mehr als über irgendein anderes Familienergebnis. Das gilt für geringfügige Erbschaften, bei denen der symbolische Gehalt der Erbschaft im Vordergrund steht, ebenso wie für Großerbschaften, bei denen Milliarden im Spiel sind. Erbschaften mobilisieren Familiendynamiken in häufig sehr destruktiver Form.

Wirtschaft

In der politischen Diskussion viel stärker im Vordergrund stehen die ökonomischen Folgen der Erbschaftssteuer. In den jüngsten Auseinandersetzungen um die Reform nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2014 standen wirtschaftliche Fragen klar im Vordergrund. Doch welche wirtschaftlichen Konsequenzen die Erbschaftsbesteuerung hat, ist durchaus umstritten. Ein klassisch wirtschaftsliberales Argument, das bereits von Adam Smith angeführt wurde, ist der Verweis auf den Entzug von Unternehmenskapital. In der jüngsten Reformdebatte wurde gerade mit diesem Argument von den Eigentümern (großer) Familienunternehmen gegen eine stärkere Besteuerung von Unternehmensvermögen argumentiert. Die

Erbschaftssteuer sei für die Unternehmen eine Substanzsteuer und würde ihre Wettbewerbsfähigkeit infrage stellen und damit Arbeitsplätze gefährden.

Es ist völlig unbestreitbar, dass die Erbschaftsbesteuerung nicht dazu führen darf, dass Unternehmen in ihrer Existenz bedroht werden. Doch dafür gibt es auch keinerlei empirische Belege, weder in Deutschland noch in den USA, wo dieser Argumentationsstrang eine mindestens ebenso große Bedeutung hat. Für die Unternehmensnachfolge scheinen innerhalb des Erbrechts die nicht abdingbaren Pflichtteilsrechte bedeutender zu sein als die Erbschaftssteuer¹³ und ansonsten Probleme, die mit dem Finden geeigneter Nachfolger zusammenhängen. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat 2012 in seinem Gutachten zur Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftssteuer festgestellt, dass es nur wenige Hinweise darauf gibt, „dass eine Verschonung von Betriebsvermögen geboten ist, um Arbeitsplatzverluste zu vermeiden“.¹⁴

Zur Begleichung der Steuer können Unternehmen am Kapitalmarkt Kredite aufnehmen, sie können im Vorfeld der Vererbung eine Erbschaftssteuerversicherung abschließen, Steuerschulden können gestundet werden, und auch ist aufgrund der hierfür erforderlichen vielen nichtsteuerlichen Maßnahmen nicht mit einer großen Anzahl internationaler Ausweichreaktionen zu rechnen. Probleme der Fortführung von Unternehmen könnten auch durch die Ausweitung des Marktes für Unternehmenskontrolle insbesondere bei Personengesellschaften vermieden werden. Es wäre für Erben dann leichter, das geerbte Unternehmen zu verkaufen, wobei die Steuer aus dem Verkaufserlös beglichen werden könnte und das Unternehmen durch neue Eigentümer fortgeführt würde. Diese Marktlogik kollidiert jedoch zweifelsohne mit einem verbreiteten familiären Kontinuitätsverständnis, das die Fortführung des geerbten Unternehmens in Familienhand verlangt.

13 Vgl. Karsten Schmidt, Pflichtteil und Unternehmensnachfolge: Rechtspolitische Überlegungen im Schnittpunkt von Erbrecht und Unternehmensrecht, in: Anne Röhler (Hrsg.); Reformfragen des Pflichtteilsrechts, Köln 2007 S. 37–56.

14 Bundesministerium der Finanzen (BMF), Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftssteuer. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2012, S. 32.

Die faktische Befreiung von Unternehmensvermögen von der Erbschaftssteuer ist eine Privilegierung der reichsten Bevölkerungsgruppe und wird vom Fiskus teuer bezahlt. Mit dem Marktwert berechnet, machen Unternehmen rund ein Drittel des Werts aller Erbschaften und Schenkungen aus.¹⁵ Allein zwischen 2011 und 2014 sind dem Staat durch die Steuerbefreiung von Unternehmen Einnahmen in Höhe von 40 Milliarden Euro entgangen.¹⁶ Und dabei ist aus ökonomischer Perspektive unklar, ob diese Subvention nicht sogar schädlich ist. Denn durch die Steuerbefreiung kommt es möglicherweise zu Verzerrungseffekten bei Investitionen. Hinzu kommen die makroökonomischen Kosten gesteigerter sozialer Ungleichheit, auf die Wirtschaftswissenschaftler hinweisen. In Gesellschaften mit höherer sozialer Ungleichheit wird laut OECD weniger in Bildung investiert, was zur Schwächung der Humankapitalbildung und zu negativen Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum führt.¹⁷ Steigende soziale Ungleichheit führt darüber hinaus zu geringerem privaten Konsum und damit zu einem niedrigeren Lebensstandard.¹⁸

Ebenso vieldeutig sind die Folgen der Erbschaftsbesteuerung auf mikroökonomischer Ebene. Hier wird das Argument angeführt, in der Möglichkeit der Vermögensvererbung bestehe ein erhebliches Motiv zum Erwerbsstreben. Gäbe es eine hohe Besteuerung von Erbschaften, würden Menschen wirtschaftlich inaktiv oder sie würden ihre Ersparnisse bis zum Lebensende verbrauchen. Dies wäre in einer Wettbewerbsökonomie verheerend, da die Erwerbsneigung der Wirtschaftssubjekte, ihre disziplinierte Anstrengung zum Erreichen wirtschaftlicher Ziele, eine bedeutende Grundlage wirtschaftlicher Wohlstandsentwicklung ist.

Die Frage ist jedoch, inwiefern ein solcher Zusammenhang zwischen Erwerbsstreben und Vermögensvererbung tatsächlich besteht. Empirische Forschungen zur Erwerbsmotivation weisen darauf hin, dass die Möglichkeit der Vermögensvererbung allenfalls eine beschränkte Rolle

15 Vgl. ebd., S. 15.

16 Vgl. Bach/Mertz (Anm. 3), S. 813.

17 Vgl. OECD, In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris 2015.

18 Vgl. Hanne Albig et al., Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst, in: DIW Wochenbericht 10/2017, S. 159–168, hier S. 164.

spielt.¹⁹ Erfolgsorientierung wird wesentlich durch soziales Status- und Machtstreben, Sicherheitsbedürfnisse oder auch einer aus der Tätigkeit selbst entstehenden intrinsischen Motivation erzeugt. Dies schließt den Zusammenhang zwischen Erwerbsmotivation und Erbschaftsbesteuerung nicht aus, doch ist dieser aufgrund der Pluralität von Erwerbsmotiven sehr viel schwächer zu veranschlagen, als von Gegnern der Erbschaftsbesteuerung behauptet.

Kurioserweise stößt die mögliche Minderung der Erwerbsmotivation durch die Besteuerung von Erbschaften außerdem auf einen gegenteiligen Effekt, wonach Vermögensvererbung gerade zur Entmutigung ökonomischer Initiative führt – nicht bei den Erblässern, sondern bei den Erben. Erben großer Vermögen werden in eine materielle Situation gebracht, in der sie ein Leben in Wohlstand allein aus den Zinserträgen ihres Vermögens bestreiten können. In Amerika werden Personen, die ihr Leben lang Zuwendungen aus einer Familienstiftung (Trust) erhalten, als Trust-Babies bezeichnet. Weshalb sollen sich diese dauerhaft versorgten Erben selbst noch anstrengen? Die Erbschaftssteuerstatistik zeigt, dass zwischen 2011 und 2014 in Deutschland 90 Kindern im Alter unter 14 Jahren ein Vermögen von fast 30 Milliarden Euro übertragen wurde. Im Durchschnitt waren dies 327 Millionen Euro pro Kind.²⁰ Die Paradoxie ist, dass der zu vererbende Reichtum möglicherweise genau die Werte in den eigenen Kindern zerstört, die die Erwirtschaftung dieses Reichtums durch die Eltern begünstigt haben.

Demokratisches Gemeinwesen

Kontrovers ist die Erbschaftssteuer darüber hinaus aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Vermögensvererbung. Seit geraumer Zeit werden die bereits angesprochenen Folgen starker Vermögenskonzentration und der damit einhergehenden sozialen Ungleichheit als mögliche Gefahr für die demokratische Ordnung diskutiert. Erbschaften sind eine zentrale Quelle der Perpetuierung von Vermögenskonzentration über die Generationen. Verschiedene Zusammenhänge

lassen sich erkennen: zum einen die Gefahr der Umwandlung ökonomischer Macht in politische Macht. Man muss nur in die Vereinigten Staaten sehen, wo Milliardäre sich mit Spenden in Millionenhöhe an Präsidentschaftskandidaten politischen Einfluss geradezu kaufen.²¹ Hierfür gibt es in den USA spezielle rechtliche Grundlagen, doch lässt sich die politische Einflussnahme der Reichen selbstverständlich auch in Deutschland erkennen. Ein Zurückschneiden der größten Vermögen im Erbgang könnte die Pluralität im demokratischen Willensbildungsprozess stärken.

Zum anderen birgt prononcierte Ungleichheit die Gefahr, dass Lebenswelten so weit auseinanderfallen, dass die gemeinschaftlichen Grundlagen der Gesellschaft unterminiert werden. Wenn grundlegende Erfahrungen und Risiken immer weniger zwischen den Menschen geteilt werden, dann schwindet der soziale Zusammenhalt als Grundlage der Demokratie. Die hohe Wahlabstinz der unteren sozialen Schichten ist ein Indikator für die bereits eingetretenen Folgen der mittlerweile erreichten sozialen Entfernung zwischen den sozialen Schichten.²² Die Gefahr, zu einer sozial rigiden Gesellschaft zu mutieren, wächst mit der Zunahme sozialer Ungleichheit und unterminiert die Voraussetzungen der staatsbürgerlichen Gleichheit. Hier könnte eine effektive Erbschaftssteuer gegensteuern.

Gesellschaftliche Werte

Schließlich erstreckt sich die Widersprüchlichkeit der Erbschaftssteuer auf zentrale in der Gesellschaft legitimierte Werte. Auch dies trägt zur Kontroversität der Steuer bei. Die Erbschaftsbesteuerung ist zu befürworten oder abzulehnen, nicht weil sie bestimmte funktionale Folgen hat, sondern weil damit gesellschaftliche Wertvorstellungen berührt werden.

Auf der einen Seite werden individuelle Freiheitsrechte der Verfügung über Privateigentum angeführt, was den Eingriff des Staates

¹⁹ Vgl. David Haslett, *Is Inheritance Justified?*, in: *Philosophy and Public Affairs* 15/1986, S. 122–155, hier S. 147; Jim D. Wisman/Larry Savers, *Wealth Taxation for the United States*, in: *Journal of Economic Issues* 7/1973, S. 417–436, hier S. 423.

²⁰ Vgl. Bach/Mertz (Anm. 3), S. 814.

²¹ Fast die Hälfte der bis zum Sommer 2015 von den Präsidentschaftskandidaten beziehungsweise den „Superpacs“ vereinnahmten knapp 400 Millionen US-Dollar Wahlkampfspenden kamen von nicht mehr als 158 Familien. Vgl. Nicholas Confessore/Sarah Cohen/Karen Yourish, *The Families Funding the 2016 Presidential Election*, 10. 10. 2015, www.nytimes.com/interactive/2015/10/11/us/politics/2016-presidential-election-super-pac-donors.html.

²² Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M. 2015.

in die Dispositionen des Erblassers problematisch erscheinen lässt. Privates Eigentum umfasst demnach nicht nur das Recht, über dieses zu Lebzeiten frei zu verfügen, sondern auch zu bestimmen, an wen es nach dem eigenen Ableben übertragen werden soll. Jeder steuerliche Eingriff in dieses Recht ist abzulehnen. Andererseits werden Werte der sozialen Gerechtigkeit im Sinne der solidarischen Unterstützung wirtschaftlich schwächerer Gesellschaftsmitglieder angeführt, sowie Werte der Chancengleichheit, verbunden mit der Orientierung am Leistungsprinzip. Diese im Hinblick auf die Institutionalisierung von Erbschaftssteuern widersprüchlichen Wertorientierungen erfahren in liberal verfassten Gemeinwesen zugleich gesellschaftliche Legitimation.

Im Unterschied zum Bezug auf individuelle Eigentumsrechte verweisen die Bezüge auf soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit auf die Legitimität der Besteuerung von Erbschaften. Soziale Gerechtigkeit meint die Korrektur ungleicher materieller Lebensbedingungen durch Instrumente staatlicher Umverteilung. Die Erbschaftssteuer war seit dem 19. Jahrhundert immer auch als ein Instrument gedacht, mit dem in den Prozess der Vermögenskonzentration korrigierend eingegriffen werden kann. In dem Minderheitenvotum zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Erbschaftsbesteuerung von Unternehmen vom Dezember 2014 wurde der Sozialstaatsgedanke der Erbschaftssteuer ebenfalls aufgegriffen. Die Erbschaftssteuer, so die drei Verfassungsrichter, diene nicht nur der Erzielung von Steuereinnahmen, sondern sei auch ein Instrument des Sozialstaates. Die Steuer solle verhindern, „dass Reichtum in der Folge der Generationen in den Händen weniger kumuliert und allein aufgrund von Herkunft oder persönlicher Verbundenheit unverhältnismäßig anwächst“.²³

Der Bezug auf das Prinzip der Chancengleichheit legitimiert ebenfalls die Besteuerung von Erbschaften, da die Vermögensvererbung zu offensichtlich ungleichen Startchancen der Gesellschaftsmitglieder führt, was der Rechtfertigung sozialer Ungleichheit aus den unterschiedlichen Leistungsbeiträgen widerspricht. Erbschaften führen zu einem Rennen um An-

teile am wirtschaftlichen Wohlstand, bei dem die Teilnehmer nicht von derselben Startlinie aus loslaufen.²⁴

SCHLUSS

Natürlich ist die Erbschaftssteuer nur eine institutionelle Form, mit der die Weiterentwicklung ungleicher Vermögensverteilung begrenzt werden kann. Eine höhere Kapitalertragssteuer, eine höhere Steuerprogression bei der Einkommenssteuer, die Erhebung der Vermögenssteuer und in der Breite wirkende Lohnsteigerungen hätten diesen Effekt ebenfalls. Doch gilt im Kontext unserer sich als Leistungsgesellschaft verstehenden Gesellschaft, dass die Besteuerung von Erbschaften normativ ein besonders probates Instrument ist, sind Erbschaften doch leistungsfrei erlangte Vermögen.

Dennoch ist diese Position nicht einhellig. Tatsächlich ist die Erbschaftssteuer ein politisches Minenfeld aus materiellen Interessen, emotionalen Erwartungen, unklaren funktionalen Folgen und widersprüchlichen Werten. Um zu verstehen, weshalb dieses heiße Eisen in der Politik möglichst umgangen wird, so muss man sich dieser Vielschichtigkeit bewusst werden. Es ist politisch opportuner, Steuermehreinnahmen nicht bei der Erbschaftssteuer zu suchen. Mit einer Anhebung der Umsatzsteuer könnte der Finanzminister viel umfangreichere Steuermehreinnahmen erzielen und hätte mit weit geringerem politischen Widerstand zu rechnen. Doch jenseits solcher opportunistischer politischer Kalkulation bleibt ein Stachel. Der Verzicht auf eine effektive Erbschaftssteuer trägt zur Perpetuierung von Vermögensungleichheit über die Generationen bei und unterminiert damit zentrale Versprechen der Moderne: die Idee der Chancengleichheit und das Leistungsprinzip.

JENS BECKERT

ist Professor für Soziologie und Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln.
beckert@mpifg.de

²³ BVerfGE (Anm. 1).

²⁴ Vgl. Haslett (Anm. 19), S. 144ff.

DAS ENDE DER STEUEROASEN?

Lukas Hakelberg · Thomas Rixen

Der Kampf gegen Steuerflucht folgte in den vergangenen Jahren der Dramaturgie einer Fernsehserie: Das vermeintliche Ende der Steueroasen wich stets einer Fortsetzung. Diese Zitterpartie ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen öffentlichkeitswirksamen Steuerskandalen und Wirtschaftsinteressen: Während Skandale wie jene um die „Luxemburg-Leaks“ oder die „Panama Papers“ und prominente Hinterziehungsfälle Handlungsdruck aufbauen, sind von Steuerinitiativen betroffene Interessengruppen oft in der Lage, den Regulierungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Im Ergebnis feiern sich Staats- und Regierungschefs für neue, aber unzureichende Regeln, an die Steueroasen ihr Geschäftsmodell anpassen können und somit die Voraussetzung für den nächsten Skandal schaffen. Aber was ist eine Steueroase überhaupt? Wie konnte sich dieses volkswirtschaftliche Modell etablieren und wie kann der beschriebene Zyklus aus Skandal, Anpassung und neuem Skandal unterbrochen werden?

Im Folgenden identifizieren wir zunächst den internationalen Steuerwettbewerb als strukturelle Voraussetzung für die Entstehung von Steueroasen. Danach stellen wir die wesentlichen politischen Entwicklungen im Kampf gegen schädlichen Steuerwettbewerb auf globaler und europäischer Ebene dar. Dabei wird sich zeigen, dass gegen die (legale) Steuervermeidung großer Konzerne bisher wenig erreicht wurde, während es im Kampf gegen illegale Steuerhinterziehung durch Privatpersonen Fortschritte gibt.

WARUM GIBT ES STEUEROASEN?

Steueroasen entstehen im Rahmen des internationalen Steuerwettbewerbs: Staaten versuchen, durch steuerpolitische Maßnahmen mobile Wirtschaftsgüter – meistens Kapital in Form von Investitionen und Finanzvermögen – aus an-

deren Staaten anzuziehen. Es regiert das Prinzip von Angebot und Nachfrage. Nachfrage entsteht durch Privatpersonen und Unternehmen, die ihre Steuerzahlungen minimieren wollen. Angebote in Form von Niedrig- oder Nichtbesteuerung werden durch souveräne Staaten unterbreitet. Kapitalmobilität und gegenseitige Unterbietung ziehen alle Staaten in den Wettbewerb hinein.

Steuerwettbewerb ist also ein systemisches Phänomen, entzieht sich aber keineswegs der politischen Gestaltung. Es hat vielmehr zwei miteinander verbundene politisch-institutionelle Ursachen.⁰¹ Die erste Ursache liegt im vorherrschenden Verständnis nationaler Souveränität: Staaten verfügen im Steuerbereich über nahezu ungehinderte De-jure-Souveränität, also das formale Recht, Gesetze zu verabschieden. Die unregulierte Ausübung dieses Rechts führt aber dazu, dass sie sich wechselseitig in einen Unterbietungswettbewerb zwingen, der ihre De-facto-Souveränität, also die Freiheit, bestimmte politische Programme und Ziele effektiv zu verfolgen, beschneidet.

Die zweite Ursache des Steuerwettbewerbs liegt in der politisch herbeigeführten Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs: Ein Aspekt dieser Liberalisierung ist seit den 1920er Jahren die Vermeidung von Doppelbesteuerung. Unter Führung des Völkerbunds und später der OECD wurden im Laufe der Jahrzehnte Prinzipien erarbeitet, die verhindern sollten, dass sowohl das Herkunftsland als auch der Quellenstaat, in dem der zu versteuernde Ertrag entsteht oder das zu versteuernde Vermögen wirtschaftlich eingesetzt wird, grenzüberschreitende Investitionen besteuern. In diesen Prinzipien, die in Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) umgesetzt wurden, spiegelt sich die De-jure-Souveränität. Sie sind so ausgestaltet, dass sie den Staaten Besteuerungsrechte formal zuteilen, ihnen aber maximale Freiheit lassen, ob und wie sie diese Rechte ausüben. So beseitigt das DBA-Regime mit der Doppelbesteuerung ein Hemmnis

für internationale Investitionen, ermöglicht aber die doppelte Nichtbesteuerung. Die Tragweite dieses Konstruktionsfehlers wurde erst nach der Deregulierung der globalen Finanzmärkte und der mit ihr einhergehenden Vervielfachung internationaler Transaktionen deutlich.⁰² Es entstand der internationale Steuerwettbewerb und mit ihm die entsprechende ökonomische Theorie.

Im ursprünglichen Modell des Ökonomen Charles Tiebout konkurrieren Gebietskörperschaften um mobile Steuerzahler. Durch die „Abstimmung mit den Füßen“ ordnen sich die Steuerzahler der Gebietskörperschaft mit der gewünschten Ausstattung an öffentlichen Gütern zu. In Analogie zu Märkten für Privatgüter stellen Steuern also einen Preis dar, dessen Höhe der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen entspricht. Der Steuerwettbewerb führt demnach zu einer effizienten Verteilung öffentlicher Güter.⁰³ Für die meisten Ökonomen ist diese Modellaussage jedoch nicht haltbar, da sie „fiskalische Externalitäten“ ignoriert. In der strategischen Interaktion orientieren sich Regierungen nämlich am individuell vorteilhaften Zufluss des mobilen Faktors, übersehen dabei aber den entstehenden, kollektiv schädlichen Unterbietungswettbewerb. Im Ergebnis sind die Steuern überall ineffizient niedrig und alle Staaten mit öffentlichen Gütern unterversorgt.⁰⁴

Eine wichtige Erweiterung des Standardmodells betrifft die Bevölkerungsgröße eines Landes. Kleine Staaten können relativ zu ihrer Bevölkerung mehr ausländisches Kapital anziehen als große Staaten. Sie können die Einnahmeverluste, die sich aus niedrigeren Steuersätzen ergeben, also durch den herbeigeführten Zufluss ausländischen Kapitals ausgleichen. Da dies großen Staaten nicht möglich ist, erheben kleine Staaten im Steuerwettbewerb niedrigere Sätze und erhöhen gleichzeitig ihre Wohlfahrt. Aufgrund ihrer niedrigen Sätze gewinnen sie aber weniger hinzu,

als die Großen an Wohlfahrt verlieren.⁰⁵ Das Modell des „asymmetrischen Steuerwettbewerbs“ erklärt, warum fast alle Steueroasen kleine Staaten sind.

Um Steuerwettbewerb zu verstehen, ist außerdem die Unterscheidung zwischen realem und virtuellem Wettbewerb wichtig. Bei ersterem konkurrieren die Staaten um reale ökonomische Aktivität, also ausländische Direktinvestitionen. Da Standortentscheidungen auch von Faktoren wie Bildungsniveau, Arbeitskosten, Marktzugang und lokaler Infrastruktur abhängen, ist der Einfluss der Steuerpolitik hier erkennbar, aber nicht sehr hoch.⁰⁶ Der virtuelle Wettbewerb hingegen führt zu Steuervermeidung und Steuerhinterziehung.

Die legale Steuervermeidung von Konzernen wird durch den Wettbewerb um sogenannte Papiergewinne ermöglicht. Steueroasen nehmen Zins- oder Lizenzeinkünfte beispielsweise von der Besteuerung aus oder erkennen firmeninterne Verrechnungspreise ungeprüft an. Unternehmen können dort also Gesellschaften gründen, die Konzerntöchter in Normalsteuerländern mit Krediten finanzieren und deren Gewinne über Zinszahlungen absaugen. Eine andere Strategie ist die Auslagerung von Lizenzrechten an diese Gesellschaften. Die Konzerntöchter in Normalsteuerländern müssen dann hohe Lizenzgebühren für die Nutzung von Software oder Markenrechten abführen, sodass dort (gewinn- und steuermindernde) Kosten entstehen, während der zu versteuernde Gewinn in der Steueroase realisiert wird. Empirisch zeigt sich, dass die deklarierten Unternehmensgewinne tatsächlich stark auf Steuersatzdifferenziale zwischen Staaten reagieren.⁰⁷

Die illegale Steuerhinterziehung insbesondere von Privatanlegern wird hingegen durch die zwischenstaatliche Konkurrenz um Portfolioanlagen ermöglicht. Das Geschäftsmodell der Steueroasen basiert hier auf extrem niedrigen oder gar keinen Steuern auf Kapitalerträge und einem strikten Bankgeheimnis. Dazu werden häufig Stiftungen, Trusts oder Briefkastenfirmen angeboten, die es

01 Vgl. hier und im Folgenden Thomas Rixen, *From Double Tax Avoidance to Tax Competition*, in: *Review of International Political Economy* 2/2011, S. 197–227.

02 Vgl. Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca 1994.

03 Vgl. Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in: *Journal of Political Economy* 5/1956, S. 416–424.

04 Vgl. George R. Zodrow/Peter Mieszkowski, Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics* 19/1986, S. 356–370.

05 Vgl. Sam Bucovetsky, *Asymmetric Tax Competition*, in: *Journal of Urban Economics* 2/1991, S. 167–181.

06 Vgl. Ruud A. de Mooij/Sjef Ederveen, *Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings*, in: *Oxford Review of Economic Policy* 4/2008, S. 680–697.

07 Vgl. ebd.

Investoren erlauben, anonym zu bleiben und ihre Kapitaleinkünfte entgegen ihrer rechtlichen Verpflichtung vor dem Finanzamt am Wohnsitz zu verstecken.⁰⁸

In der Praxis geht es also überwiegend um virtuellen Wettbewerb: Anders als in den eingangs vorgestellten Modellen ziehen Steueroasen meist wenig realwirtschaftliche Aktivität an. Die Steuerzahler bleiben mit ihren Produktionsstandorten beziehungsweise Wohnsitzen in den Normalsteuerländern und verlagern lediglich ihre steuerpflichtigen Einkünfte oder Vermögen in Steueroasen. Sie nutzen also Infrastruktur und öffentliche Güter in den Ländern, in denen sie produzieren oder leben, ohne sich im vorgesehenen Umfang an deren Finanzierung zu beteiligen. Statt mit funktionierendem Wettbewerb haben wir es mit Schwarzfahreerei zu tun.

Obwohl der Steuerwettbewerb die Gesamtwohlfahrt mindert, produziert er Gewinner und Verlierer. Bei erster Betrachtung verlieren die großen, wirtschaftlich starken Länder, während Steueroasen profitieren, indem sie Buchgewinne und Portfoliakapital anziehen. Der Wirtschaftswissenschaftler Gabriel Zucman schätzt, dass Steuervermeidung allein die USA 150 Milliarden Euro jährlich kostet, während Steuerhinterziehung weltweit pro Jahr Einnahmeausfälle in Höhe von 190 Milliarden Euro produziert.⁰⁹

Auch in Bezug auf die Verteilung der Steuerlast ergeben sich innerhalb der großen Industrieländer Probleme. Erstens hat die Art der Steuerenkungen Konsequenzen für die Verteilung der Steuerlast auf verschiedene Unternehmensgruppen. So haben die Industrieländer die Bemessungsgrundlagen verbreitert, um die Absenkung der nominalen Körperschaftsteuersätze zumindest teilweise zu finanzieren. Alle Unternehmen profitieren von der Absenkung der Sätze, aber nur die kleinen und mittelständischen Unternehmen sind von der Erweiterung der Bemessungsgrundlage betroffen, da sie weniger Möglichkeiten zur Gewinnverlagerung haben als multinationale Konzerne.¹⁰ Zweitens kommt es

zu einer Überwälzung der Steuerlast von mobilem Kapital auf immobile Faktoren wie Arbeit und Konsum.¹¹

Steueroasen profitieren hingegen vom Steuerwettbewerb. Zwischen 1982 und 1999 erzielten sie höhere Wachstumsraten als der Rest der Welt, allerdings mit erheblichen Schwankungen, abhängig von der Qualität ihrer jeweiligen Institutionen.¹² Die angezogenen Investitionen fließen jedoch nicht in die Realwirtschaft der Steueroasen, sondern lediglich in Anlagedepots, Stiftungen und Trusts. Der Wachstumseffekt in den Steueroasen beschränkt sich deshalb auf ein höheres Geschäftsaufkommen in der Finanzbranche. Dieses einseitige Wachstum führt die Länder jedoch in eine politische und ökonomische Abhängigkeit, die man analog zum bekannteren Ressourcenfluch als Finanzfluch bezeichnen kann.¹³

Zusammengefasst: Der Steuerwettbewerb produziert einen globalen Wohlfahrtsverlust, der den Industriestaaten hohe Kosten aufbürdet. Die Steueroasen profitieren, die Nachhaltigkeit ihrer Gewinne ist aber zweifelhaft. In der funktionalen und interpersonellen Verteilungsperspektive profitiert eine kleine Zahl von Kapitalbesitzern zulasten vieler Arbeitnehmerinnen und Konsumenten.

KAMPF GEGEN SCHÄDLICHEN STEUERWETTBEWERB

Die wenigen Profiteure innerhalb der Industriestaaten sind oft einflussreich genug, um die Eindämmung des internationalen Steuerwettbewerbs zu verhindern. Dementsprechend setzen die Regierungen der Industriestaaten internationale Regeln zur Bekämpfung von Steuerflucht meist nur durch, wenn betroffene Profiteure des Steuerwettbewerbs wenig politischen Einfluss haben. Wie die Analyse der wichtigsten Initiativen gegen schädlichen Steuerwettbewerb zeigt, haben die Industriestaaten aus diesem Grund bisher wenig gegen Steuervermeidung durch Konzerne aus-

08 Vgl. Ronen Palan/Richard Murphy/Christina Chavagneux, *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca 2010.

09 Vgl. Gabriel Zucman, *Taxing Across Borders*, in: *Journal of Economic Perspectives* 4/2014, S. 121–148.

10 Vgl. Michael P. Devereux/Rachel Griffith/Alexander Klemm, *Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition*, in: *Economic Policy* 35/2002, S. 451–495.

11 Vgl. z.B. Hannes Winner, *Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data*, in: *International Tax and Public Finance* 5/2005, S. 667–687.

12 Vgl. James R. Hines, *Do Tax Havens Flourish?*, in: James M. Poterba (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy*, Bd. 19, Cambridge 2005, S. 65–100.

13 Nicholas Shaxson/John Christensen/Duncan Wigan, *The Finance Curse: Britain and the World Economy*, in: *British Journal of Politics and International Relations* 1/2016, S. 255–269.

gerichtet, während sie jüngst Erfolge bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung durch Privatpersonen erzielt haben.

Erste OECD-Maßnahmen

Zwischen 1991 und 1994 machten mehrere Berichte der OECD und des Internationalen Währungsfonds die Staatengemeinschaft darauf aufmerksam, dass Banken einen Großteil der internationalen Transaktionen in Steueroasen abwickelten und der Bestand komplett unverteuerter Gewinne und Vermögen stark angewachsen war. Um diese selbstgeschaffenen Trends wieder einzudämmen, riefen die Staats- und Regierungschefs der sieben größten Industrienationen (G7) die OECD 1996 dazu auf, einen multilateralen Ansatz zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs zu entwickeln.¹⁴

Die OECD antwortete 1998 mit einem Bericht, der schädliche Steuerpraktiken identifizierte und sich für deren Beseitigung aussprach.¹⁵ Erstens kritisierte die Organisation Steueroasen für ihre Verschwiegenheit. Statt sich der Amtshilfe zu verweigern, sollten sie bei Steuerhinterziehungsverdacht Informationen über ausländische Kontoinhaber preisgeben. Zweitens prangerte sie schädliche Steuerregime an, die auch OECD-Mitglieder dazu nutzten, ausländischen – aber nicht einheimischen – Unternehmen Steuervergünstigungen anzubieten. Diese Regelungen sollten abgeschafft werden. Um diese Empfehlungen durchzusetzen, forderten die G7 eine schwarze Liste von der OECD und kündigten Abwehrmaßnahmen gegen nichtkooperative Länder an. Solange die US-Regierung unter Bill Clinton diese Sanktionsdrohung unterstützte, wuchs die Zahl der Steueroasen, die zusagten, schädliche Praktiken zu beenden. Entsprechend den Forderungen multinationaler Unternehmen verwässerte die OECD aber gleichzeitig die Definition schädlicher Steuerregime. Die Steueroasen konnten also Vereinbarungen mit der OECD treffen, ohne ihr Geschäft mit ausländischen Konzernen zu gefährden.¹⁶

Nach dem Amtsantritt von US-Präsident George W. Bush brach das Projekt zusammen. Mit einer regressiven Steueragenda angetreten, bewies seine Regierung ein offenes Ohr für Lobbyisten, die den Steuerwettbewerb als Disziplinierungsinstrument für einen überbordenden Staat priesen und die OECD verdächtigten, ein weltweites Steuerkartell schaffen zu wollen. Sie zog die US-Unterstützung für das Projekt und die dahinterstehende Sanktionsdrohung zurück und zwang die Organisation, die Steuervermeidung multinationaler Unternehmen von der Agenda zu nehmen. In der Folge sollte die OECD lediglich die Ausweitung des Informationsaustausches auf Anfrage erwirken, eine Maßnahme, die hauptsächlich auf die Vermeidung von Steuerhinterziehung durch Privatpersonen zielte. Dies gelang ihr ohne eine glaubhafte Sanktionsdrohung der G7 allerdings nicht. So weigerten sich selbst die OECD-Mitglieder Luxemburg, Österreich und Schweiz, eine Neuformulierung des Amtshilfeparagraphen in bilateralen Steuerabkommen anzuwenden.¹⁷ Zudem setzt der Informationsaustausch auf Anfrage einen konkreten Steuerhinterziehungsverdacht voraus, was den Anwendungsbereich des Standards minimiert.¹⁸

Erste EU-Maßnahmen

Parallel zur OECD begann auch die EU, Maßnahmen gegen Steuerflucht zu treffen. Hierbei wurde sie allerdings von der sogenannten Politikverflechtung aufgehalten. So hatten sich die Mitgliedsstaaten zwar auf eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs einigen können. Die unterschiedlichen Interessen von kapitalimportierenden und kapitalexportierenden Mitgliedsstaaten gepaart mit der Weigerung, eine Kernkompetenz des Nationalstaates auf die supranationale Ebene zu delegieren, hinderten sie allerdings daran, die fiskalischen Konsequenzen mittels gemeinsamer steuerrechtlicher Regeln abzufedern. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung konnte der Europäische Rat 1997 zwar einen Verhaltenskodex gegen staatliche Steuervergünstigungen für

14 Vgl. Richard Eccleston, *The Dynamics of Global Economic Governance*, Cheltenham 2012.

15 Vgl. OECD, *Harmful Tax Competition*, Paris 1998.

16 Vgl. Michael C. Webb, *Defining the Boundaries of Legitimate State Practice*, in: *Review of International Political Economy* 4/2004, S. 787–827.

17 Vgl. Lukas Hakelberg, *Coercion in International Tax Cooperation*, in: *Review of International Political Economy* 3/2016, S. 511–541.

18 Vgl. Niels Johannesen/Gabriel Zucman, *The End of Banking Secrecy?*, in: *American Economic Journal* 1/2014, S. 65–91.

ausländische Firmen verabschieden. Mitgliedsstaaten wie Irland, Luxemburg und die Niederlande reagierten darauf aber mit einer generellen Absenkung der Körperschaftssteuersätze und großzügigen Verrechnungspreiszusagen für einzelne Unternehmen. Sie konnten die im Verhaltenskodex kritisierten Steuerregime also abschaffen, ohne als Holdingstandort an Attraktivität einzubüßen.¹⁹

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung unterlag einer ähnlichen Dynamik. Das wichtigste Instrument in diesem Bereich war die EU-Zinsrichtlinie, die nach jahrzehntelangen Bemühungen 2003 verabschiedet wurde. Die Richtlinie sah vor, dass EU-Mitglieder und einige über Abkommen assoziierte Nichtmitglieder Informationen über Zinseinkünfte ausländischer Anleger austauschen. Allerdings wies ihre Erstfassung erhebliche Schwachstellen auf. Erstens konnten einige Steueroasen, darunter die EU-Mitglieder Österreich und Luxemburg, nur durch das Angebot zur Unterzeichnung bewegt werden, statt des automatischen Informationsaustausches eine Quellensteuer einzuführen. Drei Viertel der Einnahmen flossen anonym, also ohne Nennung der Anleger, an die Heimatstaaten. Zweitens war der Informationsaustausch auf Zinseinkommen beschränkt. So konnten Steuerhinterzieher die Richtlinie umgehen, indem sie statt in zinstragende Papiere in Aktien investierten. Alternativ gründeten sie eine Stiftung, die als Unternehmen ebenfalls nicht unter die Zinsrichtlinie fiel.²⁰

Bekämpfung von Steuerhinterziehung seit 2008

In den 2000er Jahren erkannten die Steuerfahnder der großen Industriestaaten, dass sie Steuerhinterziehung mit dem Informationsaustausch auf Anfrage nicht bekämpfen konnten. Stattdessen kamen sie durch Datenankäufe und Whistleblower an Informationen über Offshorevermögen. Politiker von SPD und US-Demokraten brachten die so gewonnenen Erkenntnisse in Deutsch-

land und den USA an die Öffentlichkeit. Daraus entstanden 2008 die Skandale um die Bankhäuser LGT und UBS, die Befürworter eines härteren Vorgehens gegen Steuerhinterziehung nutzten, um ihr Anliegen auf die G20-Agenda zu heben. Die G20 delegierten die Aufgabe erneut an die OECD, die zunächst den Informationsaustausch auf Anfrage so verschärfte, dass nationale Gesetze Amtshilfe nicht mehr verhindern durften. Parallel erstellte die Organisation eine neue schwarze Liste und führte mit dem Global Forum on Transparency and Exchange of Information einen Prozess ein, in dem Steuerbeamte die Transparenz der Steuer- und Finanzsysteme anderer Länder bewerteten. In der Folge setzten viele Steueroasen die OECD-Vorgaben formal um, wendeten die verschärften Regeln aber kaum an.²¹ Zudem wurde der Standard weiterhin bi- statt multilateral implementiert. Anleger blieben also anonym, wenn sie ihr Vermögen in Steueroase A über eine Briefkastenfirma in Steueroase B verwalteten und A und B kein Abkommen abschlossen oder es nicht anwendeten. So wurde hinterzogenes Vermögen nicht im Heimatland angezeigt, sondern zwischen Steueroasen verschoben.²²

Die mittlerweile von Barack Obama geführte US-Regierung verlor mit dem langsamen OECD-Prozess bald die Geduld. Getrieben vom UBS-Skandal und einer progressiven Steueragenda, erarbeitete sie 2009 den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), der Anfang 2010 vom US-Kongress verabschiedet wurde. Das Gesetz verpflichtet ausländische Banken, ihre amerikanischen Kunden und deren Kapitaleinkünfte automatisch bei den US-Steuerbehörden zu melden. Weigert sich ein Finanzinstitut, werden alle Zahlungen, die es aus den Vereinigten Staaten erhält, mit einer Quellensteuer von 30 Prozent belegt. Aufgrund dieser Sanktionsdrohung signalisierten internationale Banken rasch Kooperationsbereitschaft. Allerdings wollten viele Regierungen vermeiden, dass „ihre“ Banken in Vertragsbeziehungen mit einer US-Behörde eintreten. Die Vereinigten Staaten betteten FATCA also in bilaterale Verträge ein, die Partnerregierungen entweder verpflichteten, Informationen

¹⁹ Vgl. Philipp Genschel/Thomas Rixen/Susanne Uhl, Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40/2008, S. 297–320.

²⁰ Vgl. Thomas Rixen/Peter Schwarz, How Effective Is the European Union's Savings Tax Directive?, in: Journal of Common Market Studies 1/2012, S. 151–168.

²¹ Vgl. Richard Woodward, A Strange Revolution, in: Peter Dietsch/Thomas Rixen (Hrsg.), Global Tax Governance, Colchester 2016, S. 103–122.

²² Vgl. Johannesen/Zucman (Anm. 18).

bei den lokalen Finanzinstituten einzusammeln und selber weiterzuleiten oder rechtliche Voraussetzungen für die direkte Meldung zu schaffen. Der Abschluss dieser Abkommen zwang Steueroasen somit, ihr Bankgeheimnis aufzugeben. Da aber der Zugang zum US-Finanzmarkt auf dem Spiel stand, stimmten sie ausnahmslos zu.²³

Damit verschlechterten sie auch ihre Verhandlungsposition gegenüber Drittstaaten. Innerhalb der EU zwang eine Meistbegünstigtenklausel Luxemburg und Österreich, am automatischen Informationsaustausch mit den anderen Mitgliedsstaaten teilzunehmen. Nichtmitglieder wie die Schweiz machten das gleiche Zugeständnis, da sie sich nicht mehr hinter der prinzipiellen Gültigkeit des Bankgeheimnisses verstecken konnten und ihre Finanzindustrien einen globalen Standard parallelen Verfahren für verschiedene Länder vorzogen. Somit war der Weg frei für den multilateralen automatischen Informationsaustausch. Ab 2013 konzipierte die OECD den auf FATCA basierenden gemeinsamen Berichtsstandard, der 2014 mit einem multilateralen Abkommen verabschiedet wurde. Diesem Abkommen sind bisher 100 Staaten beigetreten, darunter alle traditionellen Steueroasen, nicht aber die USA. Tatsächlich verweigert das Land, das den automatischen Informationsaustausch durchgesetzt hat, auch in den FATCA-Verträgen die Reziprozität. Damit fügt sich die US-Regierung dem Widerstand heimischer Finanzinstitute gegen weitere Berichtspflichten. Anders als in Liechtenstein oder der Schweiz können Ausländer daher in einigen US-Staaten weiterhin anonym Briefkastenfirmen eröffnen und Vermögen vor dem heimischen Fiskus verstecken. Die Konsequenz ist eine Umverteilung von Kapital aus den traditionellen Steueroasen in die USA.²⁴

Bekämpfung von Steuervermeidung seit 2012

Wie bei der Steuerhinterziehung fußt auch der neuerliche Aktivismus bei der Bekämpfung von

23 Vgl. Richard Eccleston/Felicity Gray, Foreign Accounts Tax Compliance Act and American Leadership in the Campaign Against International Tax Evasion, in: *Global Policy* 3/2014, S. 321–333.

24 Vgl. Lukas Hakelberg/Max Schaub, The Redistributive Impact of Hypocrisy in International Taxation, in: *Regulation & Governance* (i. E.).

Steuervermeidung auf Skandalen, die die Unzulänglichkeit vorhandener Regeln unterstreichen. Zwar hatten deutsche und britische Finanzbeamte schon länger moniert, dass US-Unternehmen Gewinne unbesteuert aus dem Binnenmarkt schleusen. Erst mit der Enthüllung des Steuermodells der Kaffeehauskette Starbucks gelang es aber, das Thema zu politisieren und auf die G20-Agenda zu setzen. Ziel war, Druck auf Irland, Luxemburg und die Niederlande auszuüben, die Konzernen nicht nur Zugang zum Binnenmarkt, sondern auch die steuerfreie Weiterleitung von Lizenzeinnahmen aus den übrigen EU-Mitgliedsstaaten ermöglichen. Dafür nehmen sie diese Einnahmen von der Besteuerung aus oder machen Unternehmen großzügige Verrechnungspreiszusagen. Gleichzeitig können sie EU-weite Gegenmaßnahmen im Ministerrat blockieren, während der Nichtdiskriminierungsgrundsatz des EU-Rechts Sanktionen einzelner Mitgliedsstaaten verhindert. Die Vereinigten Staaten waren der deutsch-britischen Initiative gegenüber zunächst aufgeschlossen, da US-Unternehmen die in Europa vermiedenen Steuern nicht etwa im Heimatland zahlen, sondern ihre Gewinne in Steueroasen wie Bermuda parken. Gemeinsam sorgten die drei Länder also dafür, dass die G20 wiederum die OECD beauftragten, einen Bericht über *base erosion and profit shifting* (BEPS) multinationaler Unternehmen vorzulegen.²⁵

Mit der Veröffentlichung des BEPS-Berichts 2015 traten die Interessenkonflikte zwischen den großen EU-Staaten und den USA jedoch offen zutage. Während Deutschland, Frankreich und Großbritannien die Aktivitäten von US-Unternehmen an der Quelle besteuern wollen, verteidigen die Vereinigten Staaten ihr Besteuerungsrecht für das aus diesen Aktivitäten entstehende passive Einkommen. Sie möchten die Quellensteuerlast ansässiger Unternehmen also minimieren, um die von deren ausländischen Töchtern an die einheimische Mutter ausgeschütteten Erträge zu maximieren. Dieses Ziel verfolgen auch die EU-Staaten gegenüber Schwellenländern. Daher hält der BEPS-Bericht am Fremdvergleichsgrundsatz fest, der es Konzernen ermöglicht, Gewinne zwischen Niederlassungen zu verschieben. Gleichzeitig empfiehlt er Steuerbehörden aber die Ab-

25 Vgl. Lukas Hakelberg, *Power in International Tax Policy*, Dissertation, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz 2016.

lehnung von Verrechnungspreisabsprachen, wenn die Niederlassung, die für die Nutzung eines Wirtschaftsguts Zahlungen von ihren Schwestern erhält, dieses nachweislich nicht kontrolliert. Während der BEPS-Bericht also an Grundprinzipien festhält, die Steuervermeidung erst ermöglichen, wehren sich die USA nachdrücklich gegen die Erweiterung des Quellenprinzips. Es ist daher unwahrscheinlich, dass das BEPS-Projekt Steuervermeidung nachhaltig einschränkt.²⁶

Vielversprechender erscheint hier der Vorschlag der EU-Kommission, eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage (GKKB) einzuführen. Diese sieht vor, den gesamt-europäischen Gewinn großer Konzerne zu ermitteln und dann anhand realwirtschaftlicher Faktoren wie Lohnsumme, Umsatz und Betriebsvermögen auf die Mitgliedsstaaten zu verteilen. Gewinnverlagerungen ohne die gleichzeitige Verschiebung realwirtschaftlicher Faktoren wären damit im Binnenmarkt unmöglich.²⁷ Daher blockieren die kapitalimportierenden Mitgliedsstaaten diesen Vorschlag im Ministerrat. Die EU-Kommission scheint mit ihren Staatsbeihilfverfahren gegen selektive Verrechnungspreiszusagen jedoch den Druck auf diese Vetspieler zu erhöhen. Aus Sicht der profitierenden Konzerne stellen die Verfahren nämlich die Gültigkeit der Zusagen infrage. Die so entstehende Unsicherheit senkt wiederum die Standortattraktivität der Mitgliedsstaaten, die Konzernen bisher speziell auf sie zugeschnittene Steuerdeals angeboten haben. Hält die EU-Kommission trotz massiver Kritik der USA an diesen Verfahren fest und wird dabei vom Europäischen Gerichtshof bestätigt, könnte das Interesse an gemeinsamen Besteuerungsregeln bei den Regierungen Irlands, Luxemburgs und der Niederlande wachsen.

AUSBLICK

Der bisherige Kampf gegen die schädlichen Aspekte des internationalen Steuerwettbewerbs und gegen Steueroasen war immer dann erfolg-

reich, wenn die USA glaubhaft mit Sanktionen gedroht haben. Sie tun dies allerdings nur unter einer von den Demokraten geführten Regierung, die sicherstellen muss, dass mächtige Interessengruppen möglichst nicht betroffen sind. Die USA gehen daher nicht nachdrücklich gegen Steuervermeidung durch Konzerne vor und haben beim automatischen Informationsaustausch einen doppelten Standard durchgesetzt, der die heimische Finanzindustrie bevorteilt. Die EU könnte diesen Zustand beenden, da sie mit dem Binnenmarkt ebenfalls über eine große Machtressource verfügt. Dafür müssen Kommission, EU-Parlament und Zivilgesellschaft aber dafür sorgen, dass einzelne Mitgliedsstaaten wirksame Maßnahmen gegen schädlichen Steuerwettbewerb nicht länger im Ministerrat blockieren. Staatsbeihilfverfahren, Untersuchungsausschüsse sowie skandalträchtige Leaks und breite öffentliche Aufmerksamkeit sind ein guter Anfang. Sie müssen aber intensiviert werden, damit eine geeinte EU die Einhaltung globaler Standards auch von den USA einfordern kann. Bis dahin heißt es: Fortsetzung folgt.

LUKAS HAKELBERG

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Teilprojekt „Jurisdictions“ des Forschungskonsortiums Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators (COFFERS) an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
lukas.hakelberg@uni-bamberg.de

THOMAS RIXEN

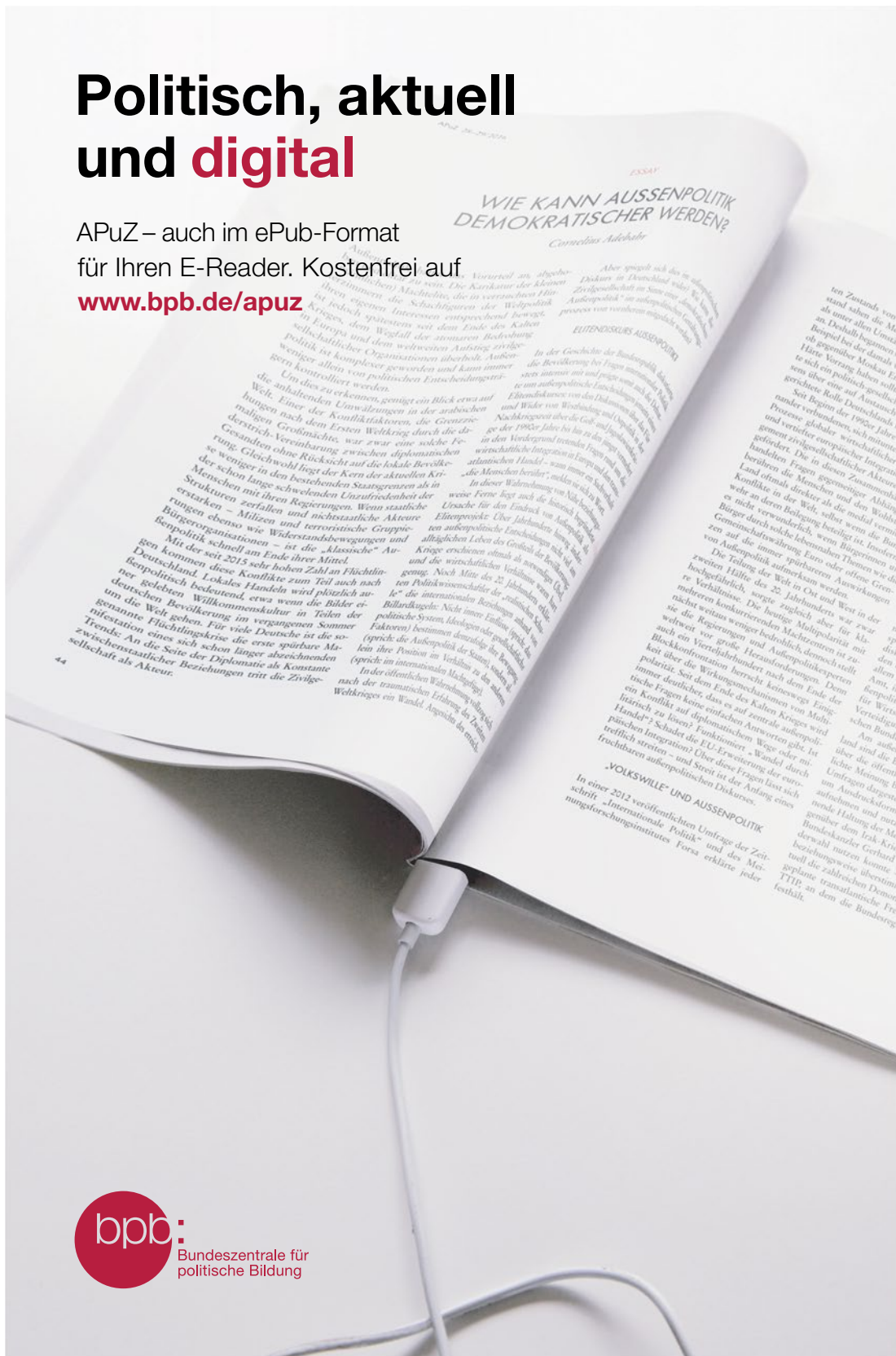
ist Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt international vergleichende Politikfeldanalyse an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und leitet das Teilprojekt „Jurisdictions“ des Forschungskonsortiums COFFERS.
thomas.rixen@uni-bamberg.de

²⁶ Vgl. BEPS Monitoring Group 2015, Overall Evaluation of the G20/OECD Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Project, 5. 10. 2015, <https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2015/10/general-evaluation.pdf>.

²⁷ Vgl. Sebastian Krauß, Besprechung des Kompromisstexts vom 19. 11. 2014 zum Vorschlag für eine Richtlinie zur GKKB, in: Internationales Steuerrecht 19/2015, S. 727–734.

Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz





Fachtagung

Im Schatten von Auschwitz ...

Studienfahrten planen zu fast vergessenen Orten nationalsozialistischer Massenverbrechen

20.–21. November 2017, Umweltforum, Berlin

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges wurde das Konzentrationslager Auschwitz zum Synonym des industriellen Massenmordes. Inzwischen besuchen jährlich fast zwei Millionen Menschen die Gedenkstätte. Sie ist zu einem Tourismusmagneten geworden.

Doch nur einen Teil der Opfer nationalsozialistischer Massenverbrechen ermordeten die Nationalsozialisten in Auschwitz-Birkenau. Viele weitere vergasteten sie in Kulmhof, Belzec, Treblinka und anderen Vernichtungslagern oder erschossen sie in Kamjanez-Podilskyj, Blagowtschschina und vielen weiteren Orten.


Der Fokus auf Auschwitz verengt die Perspektive auf die Schauplätze nationalsozialistischer Massenver-

brechen und sorgt dafür, dass diese Orte heute weitestgehend unbekannt sind – geographisch wie erinnerungskulturell.

Die Fachtagung möchte die weniger präsenten Vernichtungslager und -orte in Osteuropa in das öffentliche Bewusstsein rücken und Möglichkeiten aufzeigen, wie sie im Rahmen von Studienfahrten besucht werden können.

Angesprochen sind Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die Studienfahrten zu Gedenkstätten und Orten nationalsozialistischer Massenverbrechen planen, organisieren oder durchführen, sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Institutionen, Stiftungen, Vereinen und Verbänden, die Gedenkstättenfahrten fördern und finanzieren.

Anmeldung und weitere Informationen online unter:
www.bpb.de/im-schatten

 **bpb**:
Bundeszentrale für
politische Bildung

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 26. Mai 2017

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
26/2017, 26. Juni 2017

ARBEITSMARKT- POLITIK

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Frankfurter Societäts-Medien GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fs-medien@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen mit Ausnahme des
Beitrags von Elisabeth Wehling unter einer Creative
Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht
Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz