

Soziale Kohäsion als steuerpolitischer Kompass

Giacomo Corneo

Rationale Steuerpolitik gründet auf der Erfassung der ökonomischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sie zu wirken hat. Solche Bedingungen ergeben sich heute aus der Anpassung an die neolibérale Globalisierung. Sie so zu meistern, dass keine soziale Spaltung entsteht, sondern alle Bürger am vermehrten Wohlstand teilhaben, ist eine zentrale Aufgabe der Steuerpolitik.

Wenn Löhne stagnieren, Kapitalrenditen und Managergehälter boomen und die Einkommensvolatilität zunimmt, sollten finanzpolitische Maßnahmen die wachsende Ungleichheit bremsen. Steuern und Staatsausgaben haben eine Umverteilungsfunktion – von den Gewinnern der Globalisierung zu den Verlierern, sodass die verfügbaren Einkommen beider Gruppen etwa gleich schnell steigen. Dies kann und sollte erreicht werden, ohne Anreizwirkungen auszulösen, die die Volkswirtschaft auf einen langsameren Wachstumspfad bringen würden, und ohne die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen zu gefährden.

Die Steuerpolitik der letzten Jahre förderte die soziale Kohäsion nicht. Als in der Periode 1992 bis 2002 das durchschnittliche Markteinkommen stagnierte und das Markteinkommen der reichsten 0,001 % der Bevölkerung um beinahe 40 % stieg, nahm der effektive Einkommensteuersatz der Durchschnittsverdiener geringfügig zu und derjenige der Reichsten um fast ein Fünftel ab. In derselben Periode beseitigte der Gesetzgeber die Vermögensteuer. Es folgten die Senkung der Körperschaftsteuer, die Anhebung der Umsatzsteuer, die Senkung des Spitzensteuersatzes und die Einführung einer niedrigen Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge.

Diese regressiven Steuerentlastungen wurden als Mittel angepriesen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Wissenschaftliche Evaluationen konnten bisher keine Wachstumsimpulse entdecken. Indizien gibt es eher für einen arbeitsmarktpolitischen Effekt: Eine von den Arbeitnehmern als ungerecht empfundene Steuerpolitik vergiftete das Klima kollektiver Lohnverhandlungen und spornte berufsständische Gewerkschaften an, aggressiver aufzutreten.

Wie Steuerpolitik am Ziel sozialer Kohäsion orientiert werden könnte, lässt sich am Beispiel der derzeit diskutierten Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Reform der Erbschaftsteuer illustrieren:

Die Liechtenstein-Affäre hat gezeigt, wie einige Vermögensbesitzer ihr Einkommen dem Zugriff des Fiskus gesetzeswidrig entziehen. Diese Hinterziehung wirksam zu bekämpfen, wäre ein Beitrag zur sozialen Kohäsion. Bei grenzüberschreitenden Überweisungen könnte der Gesetzgeber von den hiesigen Finanzintermediären fordern, das Finanzamt des Kunden automatisch zu informieren. Diese Lockerung des Bankgeheimnisses dürfte eine nachhaltige Verbesserung der Steuermoral bewirken. Die gegenteilige Wirkung entfaltet eine Steueramnestie, wie sie in Deutschland 2004 erlassen wurde. Für beide Faktoren liefert der Blick in die Schweiz empirische Belege.

Die Hinterziehung könnte ferner durch einen verbesserten

Steuervollzug eingedämmt werden. Die Rechnungshöfe beklagen seit Langem, dass sowohl die Kontrolldichte als auch die Steuerfahndung unzureichend seien. Diese Fehlleistung erklärt sich weniger durch unüberwindliche Hindernisse als durch den schwachen politischen Willen der Bundesländer. Denn einerseits ist aufgrund des Länderfinanzausgleichs ein wirksamerer Steuervollzug für das einzelne Bundesland fiskalisch uninteressant. Und andererseits kann ein lockerer Steuervollzug einen Standortvorteil gegenüber den anderen Bundesländern schaffen. Eine Lösung aus dieser Impasse könnte die Übernahme der Länderfinanzverwaltung durch den Bund bringen. Dies würde die Fehlanreize des heutigen Systems beseitigen und Effizienzvorteile gegenüber 16 unabhängigen Steuerverwaltungen bieten.

Soziale Kohäsion könnte die öffentliche Hand auch durch die Reform der Erbschaftsteuer fördern. Diese Steuer ist ein natürlicher Bestandteil jeglicher Politik der Chancengleichheit. Kein Neugeborenes verantwortet den Reichtum oder die Armut der Familie, in der es zur Welt kommt. Obwohl in Deutschland konzentriertes Vermögen in beachtlicher Höhe vererbt wird, ist das Aufkommen der Erbschaftsteuer im internationalen Vergleich gering. Der Grund liegt in der erheblichen Unterbewertung von Betriebsvermögen und weiteren Vermögensarten im Verhältnis zu ihren Verkehrswerten. Die Verfassungswidrigkeit dieser Bevorzugung veranlasste die Regierung, eine Reform zu entwerfen.

Der Regierungsentwurf löst die Probleme allerdings nicht. Während für andere Vermögenswerte eine steuerliche Gleichbehandlung realisiert werden soll, sieht er eine faktische Freistellung für Betriebsvermögen bei Nicht-Veräußerung des Betriebs und Weiterzahlung der ursprünglichen Lohnsumme vor. Diese Bevorzugung ist nicht nur aus verteilungspolitischer Sicht verwerflich. Sie verursacht hohen Verwaltungsaufwand und lädt zum Missbrauch ein. Wachstumspolitisch ist sie ein Eigentor: Die Marktwirtschaft wird nachhaltig geschwächt, wenn Steuergeschenke nicht berufliche Eignung, sondern Erbschaft in der Unternehmensführung fördern. Jüngst bestätigte eine Simulationsstudie für Deutschland, dass „preferential treatment of continued family firms is either ineffective or disastrous“. Selten bietet sich dem Gesetzgeber die Gelegenheit, durch eine einfache Handlung – die Beibehaltung der Besteuerung geerbten Betriebsvermögens – sowohl zur sozialen Kohäsion als auch zur Wirtschaftsdynamik des Landes beizutragen. Es gilt, diese Chance jetzt zu nutzen.

Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo lehrt an der Freien Universität Berlin, Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik, FB Wirtschaftswissenschaft.
e-mail: giacomo.corneo@fu-berlin.de