

Steuerpolitik in finanzkritischen Zeiten

Die Stabilisierung der deutschen Volkswirtschaft verlangt eine zweistufige Steuerpolitik. In der kurzen Frist sollte die Steuerpolitik dazu beitragen, die Flamme der Binnennachfrage am Lodern zu halten. Allzu viel kann sie nicht leisten, das wirksamere Instrument für die Ankurbelung der Konjunktur sind öffentliche Investitionen. Allenfalls könnte sie den Steuerpflichtigen zurückgeben, was ihnen die kalte Progression weggenommen hat. In der mittleren Frist – wenn die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise überstanden sind – wird sich die Steuerpolitik an die Sanierung der öffentlichen Haushalte machen müssen. In ihrer Größenordnung könnten die fiskalischen Folgen der Finanzkrise denjenigen der Wiedervereinigung ähneln. Diesmal trifft der finanzpolitische Schock aber eine Vielzahl von Staaten, und die gemeinsame Not verbessert die Chancen einer internationalen Kooperation. Hierauf deutet der zunehmende internationale Druck auf die Steueroasen. Die Zeit könnte endlich für eine europäische Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung reif sein. Ziel sollte die Einführung einer europäischen Körperschaftsteuer sein, um die Abwärtsspirale der Steuersätze zu stoppen und so einen Beitrag zur Konsolidierung zu leisten. Auf dem Weg dorthin bietet es sich für die großen europäischen Länder an, eine klare Sprache mit jenen kleinen Ländern zu sprechen, die in der Vergangenheit „Steuerdumping“ betrieben haben und sich heute am Rand des Staatsbankrotts befinden. Sollten diese nun von ihren Nachbarländern gerettet werden, so mögen sie zunächst ihren Körperschaftsteuersatz auf ein europäisches Mindestniveau anheben.

Ein wichtiges Thema für die Staatengemeinschaft wird die Einführung einer moderaten Steuer auf grenzüberschreitende Finanztransaktionen (Tobin Tax) sein. Der Vorschlag ist seit langem in der Diskussion. Die herrschende Ökonomenmeinung vor der Krise war, dass die Probleme der Tobin Tax ihre Vorteile überwiegen. Nun weiß man mehr über die Gefahren ungebremster globaler Finanzmärkte. Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Varianten der Tobin Tax sollten vor diesem Hintergrund neu erforscht werden.

Erhöhte Körperschaftsteuer und eine mögliche Tobin Tax werden vermutlich nicht genügen, um die öffentlichen Haushalte zu sanieren. Als besonders ergiebig könnte sich eine Erhöhung der Umsatzsteuer erweisen, insbesondere wenn sie auf EU-Ebene abgestimmt wird. Fraglich ist, ob in Deutschland die politischen Voraussetzungen für eine solche Maßnahme erfüllt sein werden. Nach der letzten Bundestagswahl führte der Kompromiss zwischen den Befürwortern einer Erhöhung der Umsatzsteuer um zwei Prozentpunkte und denjenigen, die jeglicher Erhöhung ablehnend gegenüber standen, zu einer Steigerung um drei Prozentpunkte. Jetzt liegt der Satz bereits bei 19%. Dass der kleine Mann für das Desaster der Finanzjongleure und derjenigen, die sie hätten regulieren sollen, gerade zu stehen habe, wird schwer zu vermitteln sein. Ähnliches gilt für eine allgemeine Erhöhung der Einkommensteuer. Anders sieht es hingegen bei einer zusätzlichen Belastung der sehr hohen Einkommen aus, sofern man glaubt, dass die Bezieher dieser Einkommen „die gleichen“ sind, die in den letzten Jahren beträchtliche ökonomische Renten realisieren konnten. Eine Verschärfung der Besteuerung der Superreichen in Folge einer Finanzkrise wäre kein historisches Novum. Im Schatten der großen Depression erhöhte der US-Präsident Roosevelt den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer des Bundes von 25% auf 63%, dann auf 79% und schließlich auf 91% – ein Niveau, das bis 1964 beibehalten wurde. Solche Steuersätze galten ab einem Einkommen, das heute einem Niveau von über 1 Mio. Euro entspräche.



Giacomo Corneo

Bei welchem Einkommen könnte eine Verschärfung der Besteuerung in Deutschland gerechtfertigt erscheinen? Empirische Studien zeigen, dass in Deutschland seit den neunziger Jahren sehr hohe Einkommen schneller als das Durchschnittseinkommen gestiegen sind. Allerdings hat es keine Explosion des Durchschnittseinkommens der 10% reichsten Individuen gegeben. Dasselbe gilt sogar für die 1% reichsten Individuen – hauptsächlich Personen mit einem Bruttoeinkommen zwischen 100 000 und 300 000 Euro im Jahr. Wirklich außerordentliche Wachstumsraten des Markteinkommens konnten erst ab einem Niveau von etwa 1. Mio. Euro im Jahr verzeichnet werden. Wegen der Senkung des Spitzensteuersatzes waren die Wachstumsraten des nachsteuerlichen Einkommens dieser Superreichen noch höher.

Eine maßvolle Erhöhung der Steuerbelastung sehr hoher Einkommen kann nicht nur fiskalisch und verteilungspolitisch, sondern auch aus Effizienz­sicht vorteilhaft sein. Internationale empirische Untersuchungen zeigen, dass die langfristige Elastizität des steuerlichen Einkommens in Bezug auf den Spitzensteuersatz gering ist und nur partiell realwirtschaftliche Verhaltensänderungen abbildet. Bei niedrigem Spitzensteuersatz investieren die Manager noch mehr Zeit, um Strategien zu entwickeln, die allein der Erhöhung des eigenen Gehalts dienen. Sobald die sehr hohen Einkommen in Form teurer Wagen usw. verausgabt werden, entzünden sie eine konsumistische Kettenreaktion, bei der sich ganze Bevölkerungsgruppen überschulden, um ihren sozialen Status aufrecht zu erhalten. Entscheidet sich die Regierung für mehr Steuerprogression, wäre ein schlichtes Vorgehen wünschenswert: an Stelle der demagogischen „Reichensteuer“ sollte die Regierung den linear progressiven Steuertarif mit einer oder zwei weiteren Stufen fortsetzen. Um die fiskalische Wirkung zu verstärken und dem Fairnessbedürfnis der Bevölkerung zu entsprechen, ist eine Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge in Erwägung zu ziehen. Die grobe Verletzung der Prinzipien horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit durch die Abgeltungsteuer wirkt noch unerträglicher, wenn man erfährt, wie in der Finanzwelt Vermögen rapide vermehrt wurden. Der konsequente Ansatz wäre hier: Rückkehr zur synthetischen Einkommensteuer, verstärkter Informationsaustausch mit dem Ausland, automatische Kontrollmitteilungen der Banken. Der andere steuerpolitische Fehler, den es zu korrigieren gilt, betrifft die Erbschaftsteuer. In ihrer reformierten Version sieht sie eine faktische Freistellung für Betriebsvermögen bei Nicht-Veräußerung des Betriebs und Weiterzahlung der ursprünglichen Lohnsumme vor. Diese Bevorzugung ist nicht nur aus verteilungspolitischer Sicht abzulehnen. Sie verstößt darüber hinaus gegen das Prinzip der Marktwirtschaft, wonach Unternehmen von denjenigen Individuen geleitet werden sollten, die es am besten können – unabhängig von ihrem Verwandtschaftsgrad mit dem vorigen Besitzer.

Die skizzierte Verschärfung der gesamten Steuerprogression könnte hilfreich sein, um die politischen Sirenen zum Verstummen zu bringen, die mehr Gerechtigkeit durch ökonomisch schädliche Maßnahmen wie eine staatliche Detailregulierung der Bezahlung der Manager und die Wiedereinführung der Vermögensteuer propagieren. Diese stellen relativ unwirksame Maßnahmen dar, die zudem mit sehr hohen Folgekosten verbunden sind und einen nachhaltigen Staatsüberdruß bei Individuen hervorrufen können, die heute eine positive Einstellung zum Gemeinwesen haben. Andere Sirenen stimmen inzwischen das Lied der Inflation an: besser als durch Steuererhöhungen wäre die sich beschleunigende Staatsverschuldung durch Inflation in den Griff zu kriegen. Bevor man aber die Preisstabilität aufs Spiel setzt, sollte die Politik ihren Blick auf die zahlreichen Subventionen richten, die den Haushalt schwer belasten und deren volkswirtschaftlicher Wert äußerst fraglich ist. Man denke an die Abwrackprämie, die Riester-Förderung, das Elterngeld und zahlreiche Subventionen im Umwelt- und Agrarbereich. Es gilt, diesen finanziellen Spielraum konsequent auszunutzen.

*Giacomo Corneo ist Professor für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik an der FU Berlin
Giacomo.Corneo@fu-berlin.de*