

Steuern: Rauf oder runter? Ansätze für eine gerechte Steuerpolitik

1. Grundlagen

Funktion	Finanzpolitik (Ausgaben)	Fiskalpolitik (Einnahmen)
Allokationsfunktion	Schaffung von Potentialfaktoren (z.B. Infrastruktur, Bildung...)	Beschränkung der Lenkungsfunktion
Distributionsfunktion	Sozialpolitik, Familienpolitik, ...	Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip
Stabilisierungsfunktion	Konjunktur- und Wachstumspolitik	Automatische Stabilisatoren

Wichtig: Obwohl haushaltsrechtlich Ausgaben und Einnahmen (Steuern!) von einander getrennt sind, sollten sie doch immer zusammen gedacht und diskutiert werden im Sinne der **Bereitstellung öffentlicher Güter** (z.B. soziale Sicherheit, Bildung, Autobahnen oder Konjunkturstabilität...), die selbstverständlich seinen Preis hat! Es macht keinen Sinn, lediglich die eine Seite (z.B. Steuersenkungen) zu diskutieren, ohne die andere Seite (Ausgabenkürzungen = Reduktion der Bereitstellung öffentlicher Güter) zu thematisieren!

Policy-Ebene → je nach theoretischem Verständnis unserer Realität (z.B. Neoklassik oder Keynesianismus) werden die Funktionen unterschiedlich gewichtet (z.B. betont die Neoklassik die Allokationsfunktion, der Keynesianismus die Stabilisierungsfunktion) und unterschiedliche Handlungsanforderungen gestellt (z.B. beinhaltet die Konsolidierung öffentlicher Haushalte kurz- bis mittelfristig eine Verbesserung der Wachstumsbedingungen nach Neoklassischem Modell, nach Keynesianismus beinhaltet eine Konsolidierung kurz- bis mittelfristig einen Wachstums- und Beschäftigungsverlust).

Polity-Ebene → je nach Realitätsinterpretation sind eher fiskal- (Neoklassik) oder eher finanzpolitische (Keynesianismus) Instrumentarien zu wählen.

Politics-Ebene → unabhängig von der Zweckrationalität bestimmen Interessen (z.B. das Interesse jeder Regierung, wiedergewählt zu werden) die finanz- und fiskalpolitischen Handlungsspielräume und Instrumenteneinsätze.

2. Wesentliche Probleme der Finanz- und Fiskalpolitik

1. Laufende Defizite und Verschuldung
2. Globalisierung/ Europäische Integration
3. (*Alterung der Gesellschaft*)
4. Gerechtigkeit

2.1 Laufende Defizite und Verschuldung

Sachstand: Seit mehreren Jahren verstößt Deutschland gegen den SWP (d.h. Netto-Neuverschuldung > 3% des BIP!) und die Staatsverschuldung ist auf über 60% des BIP angestiegen (2004: 66%!)

Probleme:

1. Politischer Reputationsverlust, ggf. Sanktionen
2. ca. 1,5 Prozentpunkte der Netto-Neuverschuldung sind ‚konjunkturelle Verschuldung‘ also der schlechten Wirtschaftsentwicklung geschuldet. Ggf. ist sind strukturelle Ausgabenbeschränkungen (‚Sparrunden‘) also ein Teil des Verschuldungsproblems
3. mit 1,4% des BIP liegen die öffentlichen Investitionen weit unter EU-Durchschnitt (2,5%) und unter der strukturellen Verschuldung (GG-Verstoß)
4. die Zinslastquote liegt bei über 8 % der gesamten Staatsausgaben (ca. 3,5 % des BIP)
→ d.h. die gesamte Netto-Neuverschuldung wird ausschließlich für Zinszahlungen ausgegeben.

Diskussion:

1. Steuersenkungen (insbesondere Körperschaftssteuer/Einkommensteuer) haben zu Einnahmeausfällen geführt, die auch nicht durch Wachstumsimpuls kompensiert wurden
2. Ausgabenenkungen (insbesondere bei Öffentl. Investitionen) haben die Finanzierungslücke nicht schließen können, wahrscheinlich über Wachstumsverluste sogar ein Teil des Problems.

3. Hoher Schuldenstand verteilungspolitisch problematisch, denn dadurch wird ein beträchtlicher Teil der staatl. Ausgabepotentiale verteilt wird an staatl. Gläubiger (voraussichtlich eher Höherverdiener).
4. Es gibt einen Trade-off zwischen Konsolidierung und (gegenwärtigem) Handlungsspielraum/Wachstumsförderung

→ ?

2.2 Globalisierung/ Europäische Integration

Sachstand: SWP beschneidet nationale Finanzpolitik („Null-Defizit-Mythos“). Fiskalpolitik nicht koordiniert. Ein Steuersenkungswettbewerb bei direkten Steuern unverkennbar.

Probleme:

1. Mobile Einkommensbezieher (insb. Unternehmen/ Finanzkapital) können sich der Besteuerung entziehen, ohne auf die ÖG an einem Standort zu verzichten (Verrechnungspreise, Verlustverrechnungen, etc.) (*Einschränkung der Distributionsfunktion*)
2. SWP reine Restriktionskoordinierung, keine Expansionskoordinierung (*Einschränkung der Stabilisierungsfunktion*)
3. Direkte Steuern zweifellos ein Standortfaktor (ohne Harmonisierung also Fehlallokation im EU-Binnenmarkt zu befürchten; *Einschränkung der Allokationsfunktion*)

Diskussion:

1. Es bedarf einer Steuerkoordinierung der direkten Steuern zumindest in der EU
2. Mobilität zumindest der Einkommenssteuerzahler deutlich eingeschränkt → Gestaltungsspielraum weiterhin vorhanden
3. Zunehmende Steuertransparenz (Differenz nomineller und effektiver Steuersatz) grundsätzlich wünschenswert in unvollkommenen Märkten
4. Verschiebung zwischen KSt und Einkommensteuer weniger problematisch als vielfach angenommen

→ ?

2.3 Alterung der Gesellschaft

2.4 Gerechtigkeit

Sachstand: Das deutsche Steuersystem zeichnet sich durch eine Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip aus. Dennoch ist (Spitzensteuersatzbegrenzung, Steuerfreiheit von Grundeinkommen; Ausnahmetatbestände) die Steuerbelastung buckelförmig über die Einkommensskala verteilt. Diese buckelförmige Belastungsverteilung der direkten Besteuerung hat unter Rot-Grün weiter zugenommen (Entlastung der Geringeinkommensbezieher und Hocheinkommensbezieher). Die landläufig diskutierten Reformvorschläge würden die (relative) Ungleichheit der Belastung weiter erhöhen. Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung in Deutschland im EU-Vergleich unterdurchschnittlich.

Probleme:

1. Steuererhöhungen gegenwärtig sehr schwer ‚zu verkaufen‘ (Framing-Problematik, Konjunktur)
2. Zur Gerechtigkeitsdiskussion gehört auch die Seite des Bezugs von öffentlichen Gütern – diese nach Einkommensgruppen zu beurteilen ist aber sehr schwer
3. Vermögens- und Erbschaftssteuer systematisch problematisch (‚Doppelbesteuerung‘, Substanzbesteuerung, allokativen Effekte)

Diskussion:

1. Insbesondere die mittleren Einkommensbezieher müssen (relativ) entlastet werden. Hierfür wäre z.B. eine Vermögens- und Erbschaftssteuer und eine Ausweitung der Steuerprogression denkbar
2. Indirekte Besteuerung (MwSt.) unter allokativen Erwägungen einer höheren direkten Besteuerung vorzuziehen
3. Besteuerungsprinzip nach Leistungsfähigkeit weiter durchsetzen (statt Kopfsteuern, Äquivalenzsteuern)

Zusammenführung der Überlegungen:

1. Das **Distributionsziel** scheint gegenwärtig besonders gefährdet. Zwar bleiben ‚Gerechtigkeitsziele‘ grundsätzlich normativ (und können sich folglich verändern), es sprechen aber keine unüberwindlichen ökonomischen Argumente gegen eine wieder stärkere Beachtung des Distributionsziels: 1) es steigert es die Stabilität einer Volkswirtschaft; 2) zumindest ist die Mobilität von Individuen noch hinreichend beschränkt, um die grundsätzlichen Restriktionen der Globalisierung/ Europäische Integration weitgehend zu ignorieren. Im Gegenteil ergibt sich hier Spielraum für Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung
2. Das **Allokationsziel** wird insbesondere durch uneinheitliche Besteuerung in der EU gefährdet. Auch eine Verschiebung von den direkten zu den indirekten Steuern könnte dem Allokationsziel dienen – hier muss allerdings das Distributionsziel mitgedacht werden (es muss allerdings auch zwischen personeller und funktionaler Verteilung unterschieden werden!).
3. Das **Stabilitätsziel** hat in der Vergangenheit viel zu wenig Aufmerksamkeit erfahren. Einerseits muss finanzpolitisch eine Erhöhung der staatlichen Investitionsquote (unter Inkaufnahme eines temporär steigenden Gesamtdefizits und eines dauerhaft steigenden strukturellen Defizits) Priorität erlangen, andererseits sollte die Fiskalpolitik (also Steuersenkungen zu Erhöhungen der Netto-Einkommen) nicht wesentlich für die Stabilisierungsfunktion eingesetzt werden!

→ Das so genannte Solidarische Einfachsteuerkonzept (SES) verknüpft mit einer Neuausrichtung der Finanzpolitik scheint diesen Anforderungen recht nahe zu kommen:

1. Beschränkung von Ausnahmetatbeständen (z.B. im Bereich Vermietung/Verpachtung)
2. Linear-progressiver Steuerverlauf von 15% (ab 8.000,-- €) bis 45% (ab 60.000,--€)
3. Einheitlicher KSt-Satz von 30%
4. Einführung einer 1% Vermögenssteuer und Erhöhung der Erbschaftssteuer

Insgesamt muss die steuer- und finanzpolitische Diskussion wieder vom Kopf auf die Füße gestellt werden: Es gilt zunächst die o.g. Ziele zu definieren (= Ausgabenermittlung), dann ein finanzpolitisches Konzept zu wählen (Null-Defizit oder vorgegebenes Ziel für ein

strukturelles Defizit = öffentliche Investitionen). Hieraus ergibt sich dann die Steuerbelastung, die nach normativ festgelegten Kriterien verteilt werden muss, und auch die Ausgabenquote. Beides können keine unabhängigen Größen sein, sonst müsste logischerweise die Defizitquote und/oder die Ausgabenquote als abhängige Variablen erscheinen. Alle Größen als unabhängige Stellschrauben zu wählen, ist absurd.

Wenn dies auch etwas theoretisch klingt – viele Parameter (Ausgabenkategorien, das Steuersystem im Allgemeinen,...) sind natürlich weitgehend festgelegt und kurzfristig nicht veränderlich – so sollte es doch die Diskussion um Steuer- und Finanzpolitik strukturieren helfen.