

Einfach steuern, aber solidarisch

Friedhelm Hengsbach S.J., Frankfurt am Main

28.05.2004

Seit dem 1. Mai 2004 scheint ein Gespenst durch das erweiterte Europa zu gehen, nämlich die radikale Vereinfachung der Steuern. Versteckt sich dahinter eine radikale Steuersenkung? Der Grundsatz einer gerechten Besteuerung wird dabei verdrängt.

1 Marktradikale, wirtschaftsliberale Legenden

Die Steuerpolitik in Europa krankt an drei blinden Flecken: Erstens gilt der schlanke Staat als der beste aller möglichen Staaten. Die Abkehr von selektiven Staatsinterventionen und der rigorose Kampf gegen die Inflation mögen Anfang der 70er Jahre, als das Bretton-Woods- Währungssystem aufgekündigt wurde und die ölexportierenden Staaten den Rohölpreis drastisch erhöhten, plausible politische Therapien gewesen sein, um den weltwirtschaftlichen Schocks wirksam zu begegnen. Nach mehr als einem Vierteljahrhundert ist diese Option jedoch zu einem sich selbst immunisierenden Glaubensbekenntnis erstarrt.

Zweitens haben sich die nationalen Regierungen von Finanzkonzernen, Experten und Journalisten in eine Konkurrenz um die niedrigsten Steuersätze treiben lassen. Transnationale Unternehmen und institutionelle Großanleger würden jenen Ländern kurz- und langfristiges Kapital zur Verfügung stellen und sie als Produktionsstandorte wählen, die ihnen durch ihre Kapitalbesteuerung, Sozialabgaben und Löhne größtmögliche Kosten- und Standortvorteile bieten. Seitdem liefern sich die Staaten eine Art Rattenrennen, das am Ende keinen besser stellt. Die Metapher der Steuer- und Staatenkonkurrenz führt in die Irre, weil der Vergleich zwischen der Republik Österreich und DaimlerChrysler unzutreffend ist, und weil die Unternehmen ihre Standortentscheidungen nicht in erster Linie nach Steuergesichtspunkten fällen. Empirisch jedenfalls ist die Hypothese, dass kurzfristige Kapitalströme und ausländische Direktinvestitionen den nationalen Steuersenkungen folgen, nicht belegbar.

Drittens verengt der grassierende Mikroblick eine ernsthafte sozio-ökonomische Diagnose. Sowohl gesamtwirtschaftliche als auch gesellschaftliche Zusammenhänge werden ausschließlich aus der Perspektive des einzelnen Haushalts oder Unternehmens betrachtet. Folglich ist das Gewicht der Budgetbeschränkung und der Kostensenkung im Entscheidungsverfahren überzogen. Was für einzelne Haushalte und Unternehmen vernünftig ist, gilt als vorteilhaft für die Summe der Unternehmen und für die Wirtschaft insgesamt.

Das Vorbild eines sparsamen Hausvaters aus der Frühzeit der Industrialisierung oder eines unternehmerischen Buchhalters, dem daran gelegen ist, der Hausbank eine ausgeglichene Bilanz vorzulegen, wird unzulässig auf den Finanzminister und die öffentlichen Haushalte übertragen. Darüber wird ein bewährter Grundsatz der Finanzpolitik vergessen, dass nämlich laufende Staatsausgaben durch Steuern, öffentliche Investitionen dagegen durch Kreditaufnahme zu finanzieren seien. Der Mikroblick erklärt auch die Plausibilität einfacher Steuermodelle, weil zahlreiche Funktionen, die an die herkömmliche Besteuerung gekoppelt sind, auf die Tarifpartner, das Arbeitsrecht oder die Sozial-, Umwelt- und Bildungspolitik abgewälzt werden.

2 Polarisierung und gesellschaftliche Spaltung

In den Industrieländern werden seit einem Vierteljahrhundert gesellschaftliche Prozesse registriert, die bisher nur in Entwicklungsländern auftraten. Der hohen Staatsverschuldung und öffentlichen Armut entspricht ein beispielloser Anstieg der Geld- und Sachvermögen privater Haushalte. Der Anteil der Arbeitseinkommen am gesamten Volkseinkommen geht tendenziell zurück, während der Anteil der Kapitaleinkommen am gesamten Volkseinkommen steigt. Und der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen, die so genannte Lohnquote sinkt im Verhältnis zum Anteil der Einkommen aus selbständiger Arbeit. Die Ursache dieser Entwicklung liegt erstens in der verfestigten Massenarbeitslosigkeit, die sich seit 1973/74 in vier Schüben aufgeschaukelt hat, zweitens jedoch in einer absichtlichen Umschichtung der Steuereinnahmen, wodurch die Kapitaleinkommen bzw. Vermögen entlastet und die Arbeitsverhältnisse verteuert wurden, und drittens in der überdurchschnittlichen Anhebung der Lohnsteuern bei gleichzeitig schonender Behandlung der Einkommen von Selbständigen. Viertens hat die tendenzielle Anhebung der Verbrauchssteuern die Haushalte im unteren Einkommensbereich stärker belastet und damit vermutlich indirekt zu der vielfach beklagten Konsumschwäche, der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit oder zu den angeblich überhöhten Lohnforderungen der Gewerkschaften beigetragen.

Das Resultat dieser Steuerpolitik sind eine wachsende gesellschaftliche Polarisierung und Ausgrenzung, nicht nur sich vertiefende Risse zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen, Männern und Frauen, Vermögenden und Armen, sondern auch das Entstehen fließender Trennlinien zwischen ungleichen sozialen Lebenslagen, die häufig durch Brüche der Biographie mit beeinflusst sind, etwa einer unbefristeten Erwerbsarbeit mit sicherem Einkommen, einer befristeten Beschäftigung, einer Teilzeitarbeit, geringfügigen Beschäftigung oder Leiharbeit und Scheinselbständigkeit. Die Grauzone einer Wohlstandsschwelle grenzt diejenigen, die nicht mit riskanten Lebenslagen konfrontiert sind, sowohl von denen ab, deren Wohlstand gefährdet ist, als auch von denen, die dauernd arm und ausgegrenzt leben. Eine übergreifende Solidarität des Gebens und Nehmens im Rahmen vergleichbarer Lebenschancen und -risiken wird durch eine solche Steuerpolitik deformiert.

3 Funktionen der Steuerpolitik

Die Besteuerung ausschließlich als Bestandteil eines Vertragsverhältnisses zwischen einzelnen Bürgerinnen bzw. Bürgern und dem Staat zu sehen, ist nur die eine Seite der Münze. Die andere Seite besteht darin, die Aufgaben des Staates in einer kapitalistischen, demokratiefähigen Marktwirtschaft zu präzisieren, und daraus das Recht des Staates abzuleiten, sich den dazu nötigen Anteil am Volkseinkommen durch Steuern, Abgaben und Gebühren zu sichern. Für drei Handlungsfelder werden Steuern gebraucht.

Erstens ist die Aufgabe des Staates unbestritten, öffentliche Güter, die privatwirtschaftlich weder angeboten noch nachgefragt werden, bereit zu stellen. Es klingt plausibel, dass in einer Welt, in der die gesellschaftliche Verdichtung zunimmt und die gesellschaftlichen bzw. ökologischen Risiken wachsen, die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht sinkt, sondern eher steigt. Die Arbeit am Menschen, also jene Güter im Bereich der Gesundheit, Bildung, Kultur sowie die Sanierung der öffentlichen, kommunalen, urbanen und ökologischen Infrastruktur, die Grundrechtsansprüche einlösen, rechtfertigen also eine höhere, nicht sinkende Steuerbelastung. Darüber hinaus wächst dem Staat die Aufgabe zu, ein Marktversagen dann zu korrigieren, wenn die Güter- und Faktorpreise zwar kurzfristig und betriebswirtschaftlich steuernde Signale aussenden, aber langfristige und gesellschaftliche Folgewirkungen nicht anzeigen.

Zweitens gehört der soziale Ausgleich zur unverzichtbaren Aufgabe eines demokratischen Staates. Die Sicherung eines Mindestanteils am Volkseinkommen und Volksvermögen für jede Bürgerin und Bürger, damit sie das gleiche Recht in Anspruch nehmen können, sich an den Prozessen der politischen Meinungs- und Entscheidungsbildung zu beteiligen, ist unbestritten. Darüber hinaus erfordert das Wegbrechen jener gesellschaftlichen Grundlagen, auf denen die erwerbswirtschaftliche Solidarität aufruhte, nämlich die kontinuierliche Erwerbsbiographie, die lebenslange Partnerbindung der Frau an einen erwerbstätigen Mann sowie die Normalität eines Haushalts mit zwei oder mehreren Kindern den Aufbau einer erweiterten, demokratischen Solidarität, die alle Personen im Geltungsbereich der Verfassung einbezieht. Diese mag subsidiär im Rahmen einer öffentlichen Selbstverwaltung organisierbar sein, ist aber dennoch auf eine sozialstaatliche Garantie angewiesen, die durch Steuereinnahmen finanziert wird.

Drittens hat sich auf Grund wiederkehrender Finanz- und Währungskrisen der Eindruck verfestigt, dass privatkapitalistische Marktwirtschaften nicht in sich stabil und starken Schwankungen ausgeliefert sind, die breite Bevölkerungsschichten in Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung treiben. Deshalb wächst dem Staat die Aufgabe zu, die Wirtschaft durch eine variable Geld- und Finanzpolitik zu stabilisieren und die Primärverteilung zu beeinflussen. Die Übernahme der ersten Aufgabe wird derzeit durch die Maastricht-Kriterien vereitelt, die ausschließlich auf eine monetäre und fiskalische Perspektive verkürzt sind. Die Übernahme der zweiten Aufgabe wird dem Staat dadurch verwehrt, dass er von bürgerlichen Eliten genötigt wird, den Arbeitsmarkt zu entregeln, die Verhandlungsposition der Gewerkschaften zu schwächen und die Tarifverträge zu unterlaufen, die zu einer halbwegs ausgewogenen Einkommens- und Vermögensverteilung beitragen.

4 Solidarische und einfache Besteuerung

Für eine solidarische und einfache Besteuerung sind vier Grundsätze maßgebend.

(1) Mit dem Grundsatz einer synthetischen Besteuerung werden alle Einkommensarten, die im Geltungsbereich der Verfassung durch erwerbswirtschaftliche Aktivitäten außerhalb der Privatsphäre entstehen, steuerpflichtig. Dazu zählen Einkommen aus unternehmerischer und freiberuflicher Tätigkeit, aus nicht selbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen sowie Versorgungsansprüche. Sie werden zusammengerechnet und mit einem einheitlichen Steuersatz belastet. Eine duale oder differenzierte Einkommensteuer ist damit beseitigt. Gewinneinkommen werden zeitgerecht und gleichmäßig besteuert, die legalen Gestaltungsmöglichkeiten stark reduziert. Nicht begründbare Steuervorteile werden abgeschafft, Steuerschlupflöcher gestopft, Steuerflucht und Steuerhinterziehung verhindert, Freibeträge und Sonderabschreibungen durch direkte Finanzhilfen ersetzt. Transfereinkommen sind kein Steuertatbestand.

(2) Für die Besteuerung gilt der Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dieser Grundsatz rechtfertigt einen progressiven Steuertarif und schließt einen Stufen- oder gar Einheitstarif aus. Begründet wird die progressive Besteuerung damit, dass diejenigen, die über höhere Einkommen und Vermögen verfügen, einen größeren Vorteil aus der steuerfinanzierten öffentlichen Infrastruktur und den öffentlichen Gütern für sich ziehen, oder dass der Grenznutzen höherer Einkommen und Vermögen abnimmt, so dass auch die Grenzkosten progressiver Steuern sinken, zumal sie keinen Konsumverzicht zur Folge haben.

(3) Für die progressive Besteuerung ist außerdem der Grundsatz der Solidarität maßgebend. Die Steuerungsform der Solidarität koordiniert gesellschaftliches Handeln von Menschen wie die Liebe in der Partnerschaft, die Macht in der Politik und das Geld in der Wirtschaft. Wie die Marktsteuerung beruht sie auf der Gegenseitigkeit des Gebens und Nehmens. Aber im Unterschied zur anonymen Marktsteuerung, die an der strengen Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung orientiert ist, wird in solidarischen Systemen trotz unterschiedlicher Lebensrisiken eine verbindende Grundlage derer, die sich solidarisch fühlen, unterstellt. Auf Grund einer solchen Unterstellung können Beiträge gemäß der Leistungsfähigkeit erhoben und Hilfsansprüche gemäß dem Bedarf angemeldet werden. Der demokratische Sozialstaat strukturiert und verankert die Solidarität der Leistungsfähigen, Reichen und Mächtigen mit den weniger leistungsfähigen, armen und benachteiligten Mitgliedern der Gesellschaft. Die Anerkennung der Solidarität folgt der Einsicht, dass wirtschaftliche Leistungen zwar dem persönlichen Verdienst, also den selbst entwickelten Talenten und eigenen Anstrengungen, aber auch den Ergebnissen der natürlichen und gesellschaftlichen Lotterien zu verdanken sind. Dass insbesondere die Entlohnung wirtschaftlicher Leistungen sowohl der vorhandenen Kaufkraft als auch den philosophischen, patriarchalen und machtbesetzten Denkmustern folgt und nicht ohne erhebliche gesellschaftliche Vorleistungen zustande kommt. Diese Solidarität setzt eine

hohe Durchlässigkeit gesellschaftlicher Positionen voraus, die ein wechselseitiges Nehmen und Geben gestatten. Sind die Trennlinien zwischen der risikoarmen Position derer, die zu Beiträgen verpflichtet sind, und der risikoreichen Lebenslage derer, die Hilfe erwarten, extrem trennscharf, sinkt die Bereitschaft zur Solidarität. Und wenn dazu der Staat durch seine Steuerpolitik die Einkommens- und Vermögensverteilung polarisiert, entzieht er sich selbst die Grundlage einer solidarischen Besteuerung.

(4) Vermögen und Erbschaften sind ein Steuertatbestand, sobald nach der Leistungsfähigkeit besteuert wird. Diese Behauptung widerspreche der Steuersystematik, wird eingewendet, weil jedes Einkommen nur einmal zur Finanzierung staatlicher Aufgaben heranzuziehen ist. Aber der Vermögende verfügt auf Grund seines Vermögens über ein größeres Handlungs- und Freiheitspotential, über größere Kreditwürdigkeit und wirtschaftliche Macht, die seine Leistungsfähigkeit erhöhen. Eine unterschiedliche Behandlung des Geld- und Sachvermögens ist nicht vertretbar, sie widerspricht dem oben erwähnten ersten Grundsatz. Für das Immobilienvermögen ist der Verkehrswert anzusetzen. Auf jeden Fall ist der Gewinn der Veräußerung und jeder Übertragung von Vermögen zu besteuern. Erbvorgänge, die dazu dienen, Gelddynastien zu stabilisieren, haben in einer Marktwirtschaft, die dem individuellen Leistungswettbewerb verpflichtet ist, eigentlich keinen Ort. Mit Rücksicht auf herkömmliche Familienbindungen wird man die Übertragung von Vermögen auf nahe stehende Angehörige dulden. Der Wertzuwachs beim Vermögensempfänger ist allerdings ein Steuertatbestand. Den Erben von betriebsgebundenem, nicht privaten Vermögen sollte erlaubt sein, die Steuer ratenweise zu zahlen.