

WISO direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

Giacomo Corneo¹

Das sozialdemokratische Projekt steht für den Versuch, dem Kapitalismus ein menschliches Antlitz zu verleihen. Als Wirtschaftssystem entspricht das sozialdemokratische Modell einer *Marktwirtschaft mit Wohlfahrtsstaat*. Durch Märkte wird erreicht, dass ökonomische Ressourcen weitgehend effizient eingesetzt werden und dass Produkte und Produktionsverfahren ständig erneuert und verbessert werden. Der Wohlfahrtsstaat sorgt für ein deutliches Mehr an Verteilungsgerechtigkeit und federt die ökonomische Unsicherheit maßgeblich ab.

Auf einen Blick

Zum sozialdemokratischen Modell gehört eine Steuerpolitik, die den Wohlfahrtsstaat nachhaltig stützt. Deswegen sollte sie aufkommensstark und progressiv sein. Die

Verfechter einer solchen Steuerpolitik müssen sich mit der Frage ihrer politischen Akzeptanz und mit derjenigen ihrer ökonomischen Verträglichkeit auseinandersetzen. Diese beiden Fragen können nur beantwortet werden, wenn es gelingt, Steuerprogression mit Fairness und Einfachheit zu vereinbaren und gleichzeitig die Qualität der Verwendung der Steuereinnahmen durch den Staat maßgeblich zu erhöhen.

Das sozialdemokratische Modell der Marktwirtschaft mit Wohlfahrtsstaat wird deutlicher, wenn man es seinem Erzrivalen, dem marktliberalen Modell, gegenüberstellt. Im marktliberalen Modell übernimmt der Staat im Wesentlichen nur eine Ordnungsfunktion. Redistributive Ziele sind dem marktliberalen Modell fremd. Mittlerweile hat das sozialdemokratische Modell einen weiteren ernstesten Rivalen bekommen, der sogar innerhalb sozialdemokratischer Parteien viele Sympathisanten gewonnen hat: das sozialliberale Modell. Im sozialliberalen Modell verfolgt der Staat über seine Ordnungsfunktion hinaus auch das Ziel der Chancengleichheit. Im sozialdemokratischen Modell verfolgt der Staat sowohl das Ziel der Chancengleichheit als auch dasjenige der Abfederung ökonomischer

Unsicherheit. Im Gegensatz zum sozialliberalen Modell erkennt das sozialdemokratische Modell an, dass die Gleichheit der Chancen ohne eine gewisse Angleichung der Ergebnisse nicht gelingen kann, da Ungleichheit sich über die Zeit kumuliert und der Zufall immer neue ungleiche Startbedingungen erzeugt.

Wohlfahrtsstaat spiegelt fundamentales gesellschaftliches Bedürfnis wider

Im sozialdemokratischen Modell ist der Wohlfahrtsstaat das Instrument, mit dem das Gemeinwesen versucht, die Ziele der *Abfederung ökonomischer Unsicherheit* und der *Chancengleichheit* zu erreichen. Die Aktualität dieser beiden Ziele liegt auf der Hand, denn sie spiegeln fundamentale gesellschaftliche Bedürfnisse unserer Zeit wider. Für die Mehrheit der Menschen in den Industrienationen ist die ökonomische Unsicherheit durch die Globalisierung beträchtlich gestiegen. In Deutschland hat sich das Verhältnis der Exporte zum BIP seit Anfang der 90er Jahre in etwa verdoppelt und beträgt mittlerweile nahezu 50%. Die Einkommen der Menschen hängen somit immer stärker von den Wechselfällen des Weltmarkts ab. Vor nicht allzu langer Zeit wollten die Verfechter der Markteffizienzhypothese den Bürgern weismachen, dass der globale Finanzmarkt, einmal befreit von seinen Fesseln, den Individuen das Risiko abnehmen würde, das sie nicht tragen wollen. Tatsächlich hat der Siegeszug der Finanzmärkte Millionen von Erwerbstätigen und Sparern zusätzliche Einkommensrisiken aufgebürdet. Wie die globale Finanzkrise gezeigt hat, ist der Bedarf an Abfederung marktbedingter Unsicherheit und damit an kollektiver Versicherung nicht zurückgegangen, sondern gestiegen. Dieser Bedarf ist auch deswegen gestiegen, weil die zunehmende Orientierung der Konzerne am Shareholder Value die Einkommensunsicherheit der Beschäftigten erhöht hat. Und Reformen, die zur Flexibilisierung des gesamten Arbeitsmarkts geführt haben, haben vielleicht die Arbeitslosenquote verringert, aber zum Preis einer Prekarisierung der Arbeitsbedingungen und der daraus folgenden Verunsicherung der betroffenen Menschen.

Ebenfalls gewinnt das Ziel der Chancengleichheit immer mehr an Bedeutung. Die Ungleichheit der

Chancen ist wegen der zunehmenden Vermögenskonzentration größer geworden. Ferner nimmt der Anteil der Kinder zu, welche in prekären familiären Strukturen aufwachsen. Immer mehr Kinder leben in Haushalten von Migranten, die oft schlecht integriert sind und geringe Aufstiegschancen haben.

Gerade heutzutage sind die Vorzüge des Modells eines handlungsfähigen Wohlfahrtsstaates in einer leistungsstarken Marktwirtschaft so klar wie lange nicht mehr. Nicht nur in seiner Wiege Europa erfreut es sich breiter Zustimmung. Wie aktuelle Entwicklungen in den USA, Japan, China und Lateinamerika zeigen, ist der Wohlfahrtsstaat ein nachgefragter Exportartikel.

Aufkommensstarke und progressive Steuerpolitik zur Stützung des Wohlfahrtsstaates

Welche Eigenschaften besitzt die Steuerpolitik im sozialdemokratischen Modell? Aus den Aufgaben, die dieses Modell dem Staat auferlegt, sind die kennzeichnenden Merkmale seiner Steuerpolitik ableitbar: Sie ist *aufkommensstark* und *progressiv*. Verglichen mit seinen liberalen Konkurrenten verlangt das sozialdemokratische Modell eine ergiebiger Besteuering, weil die Förderung von Chancengleichheit und der Schutz vor ökonomischen Risiken finanziert werden müssen. Da Steuern die Verteilung der Kaufkraft beeinflussen, bevorzugt das sozialdemokratische Modell progressive Steuern, denn diese verringern die Ungleichheit.

Verfechter des sozialdemokratischen Modells treten also für eine vergleichsweise aufkommensstarke und progressive Steuerpolitik ein. Konkret ist eine sozialdemokratische Steuerpolitik durch höhere Steuersätze, einen größeren Anteil der direkten Steuern, einen höheren Progressionsgrad und eine möglichst umfassende Definition der Leistungsfähigkeit (z. B. durch eine synthetische Einkommensteuer) gekennzeichnet.

Bei der Umsetzung einer aufkommensstarken und progressiven Steuerpolitik gibt es zwei fundamentale Herausforderungen. Die erste ist das Problem ihrer *politischen Akzeptanz*: Die meisten Menschen reagieren auf die Idee hoher Steuern zunächst ablehnend. Die zweite Herausforderung betrifft die

ökonomische Verträglichkeit hoher Steuern: Diese können Anreizwirkungen auslösen, die die Leistungsbereitschaft hemmen und sich letztlich negativ auf die gesellschaftliche Wohlfahrt niederschlagen. Eine das sozialdemokratische Modell stützende Politik muss darauf bedacht sein, die Akzeptanz der Besteuerung zu maximieren und die negativen Auswirkungen der Steuern auf das Verhalten zu minimieren. Eine wirksame Kommunikation der Gründe der Besteuerung ist deshalb genau so unentbehrlich wie ein akkurates Design der steuerpolitischen Maßnahmen.

Steuerpolitische Herausforderungen

Weder das politische noch das ökonomische Problem, vor dem eine das sozialdemokratische Modell stützende Steuerpolitik steht, ist neu. Allerdings nehmen diese Probleme in jeder Zeitepoche eine andere Gestalt an. Ein Vergleich mit den ersten drei Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg erweist sich als lehrreich. Erst heute ist die *grenzüberschreitende Mobilität der Steuerbasis* eine ernste Herausforderung geworden. Bei nationalen Steuermaßnahmen führt die internationale Reichweite der Handlungsoptionen der Steuerzahler zum zwischenstaatlichen Steuerwettbewerb nach unten. Dies wirft schwierige Fragen auf: nach welchen Prinzipien der Staat grenzüberschreitende Transaktionen besteuern sollte, welche Form internationaler Koordination steuerpolitischer Maßnahmen angestrebt werden sollte und auf welcher Ebene sie erfolgen sollte. Die internationale Mobilität hat ferner Implikationen für die politische Akzeptanz hoher Steuern. Einerseits kann ausländischer Besitz von Unternehmen die Akzeptanz hoher Unternehmenssteuern durch die Wähler erhöhen. Andererseits können Einwanderer die Akzeptanz progressiver Steuern verringern, insbesondere wenn sie in der Gruppe der Bezieher niedriger Einkommen überrepräsentiert sind.

Schwieriger wird eine sozialdemokratische Steuerpolitik auch deswegen, weil heute das *Wirtschaftswachstum langsamer* und die *Arbeitslosigkeit höher* als in den drei „goldenen Jahrzehnten“ sind. Wenn heute mit Steuern experimentiert wird, die zu hoch sind, verursacht der Fehler höhere soziale Kosten. Es macht einen Unterschied, ob ein Prozentpunkt Wachstum verschenkt wird, wenn man von einer Wachstumsrate von vier Prozent oder von einem

Prozent ausgeht. Die Einsicht, dass Fehler zur Steuerpolitik gehören, deutet auf eine weitere spezielle Herausforderung der Gegenwart hin: die *Ausstattung des Staates mit der notwendigen Fachkompetenz*. Während in den letzten Jahrzehnten Banken und Großunternehmen reichlich für universitäre Finance und Accounting Departments spendeten und diese Bereiche expandierten, schrumpfte das Angebot finanzwissenschaftlicher Kurse an den Universitäten. Während die personelle und technische Ausstattung für die Steueroptimierung im Dienst von Unternehmen und vermögenden Individuen immer besser wurde, blieb sie bei der Steuerverwaltung auf einem niedrigen Niveau. Während die Spitzgehälter im Privatsektor rasch wuchsen, stagnierte die Entlohnung vergleichbarer Positionen im Staatsgefüge. Im Ergebnis ist daher die Verteilung der intellektuellen Ressourcen für diejenigen wesentlich ungünstiger geworden, die eine aufkommensstarke und progressive Steuerpolitik realisieren wollen.

Mehr Fairness und Einfachheit für höhere Akzeptanz

Können diese Herausforderungen gemeistert werden? Eine realistische Chance auf Erfolg hat ein sozialdemokratischer Kurs in der Steuerpolitik nur, wenn *die Mittelschicht gewonnen wird*. Die Mittelschicht, insbesondere die obere Mittelschicht, die bis ins oberste Dezil der Einkommensverteilung hineinreicht, entrichtet den Löwenanteil der Einkommensteuer. Direkt und indirekt bestimmt die Mittelschicht die Wahlergebnisse entscheidend mit. In ihren Wertvorstellungen hat sie in vielerlei Hinsicht sozialdemokratische Ideale übernommen. Die herrschende politische Einstellung der Mittelschicht kann zwar marktliberal oder reaktionär, aber auch sozialdemokratisch sein.

Um die Mittelschicht für sich zu gewinnen, müssen die Verfechter des sozialdemokratischen Modells die Akzeptanz hoher Steuern steigern: Ein dauerhafter Frieden sollte zwischen der Mittelschicht und einer hohen, progressiven Besteuerung geschlossen werden. Aus diesem Gebot lassen sich zwei Anforderungen an das Steuersystem ableiten. Erstens sollte das Steuersystem fair sein. Hohe Steuern können von der Mittelschicht akzeptiert werden, wenn sie fair sind. Fairness verlangt, dass

Gleiches gleich behandelt wird. Individuen mit gleicher Leistungsfähigkeit sollten gleiche Steuern zahlen. Dies bedeutet, dass die Zusammensetzung des Einkommens als Indikator der Leistungsfähigkeit steuerlich irrelevant ist; insbesondere werden Kapital- und Arbeitseinkommen steuerlich gleich behandelt. Entsprechendes gilt für die Behandlung der verschiedenen Vermögensarten durch die Erbschaftsteuer. Ferner bedeutet das Fairnessgebot, dass Schlupflöcher in den Steuergesetzen beseitigt werden; derjenige, der Steuern zahlt, darf nicht das Gefühl haben, der „Dumme“ zu sein. Und natürlich verlangt Fairness, dass die Steuerhinterziehung bekämpft wird. Hier darf es keine bevorzugte Behandlung prominenter Hinterzieher geben, da diese Personen anderen als Vorbilder dienen.

Die zweite Anforderung ist, dass das Steuersystem einfach sein sollte. Wohlhabende Steuerzahler können nur dann akzeptieren, eine beträchtliche Zahllast zu tragen, wenn die Erfüllung der Steuerpflicht nicht mit erdrückendem Zeitaufwand, Stress und Beratungsdienstleistungen verbunden ist. Dies setzt eine Grenze an die Komplexität des Steuersystems. Ein einfaches System besteht aus einer kleinen Anzahl von überschaubaren Steuern. Um die Befolgungskosten der Besteuerung zu senken, kommen automatische Einkommensmeldeverfahren verstärkt zum Einsatz, bilden Ausnahmetatbestände selbst eine Ausnahme und wird von Pauschalbeiträgen häufig Gebrauch gemacht.

Mittelverwendung rechtfertigt hohe Steuern

Die Verwendung der Steuereinnahmen bestimmt wesentlich mit, ob hohe und progressive Steuern den Bürgern als gerechtfertigt erscheinen und wie der Wohlfahrtsstaat ihr Verhalten beeinflusst. In diesem Sinne braucht das sozialdemokratische Modell eine *Ausgabenpolitik*, die seine Steuerpolitik unterstützt. Ein zentrales Anliegen ist die Ausgabeneffizienz. Nur wenn die Verwendung der Steuermittel effizient ist, reagieren die Wähler skeptisch, wenn Parteien mit Versprechen von Steuersenkungen auf Stimmenfang gehen. Weil sie dann befürchten müssen, dass ihre Lebensqualität unter der darauffolgenden Senkung öffentlicher Ausgaben leiden würde. Durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Transparenz und Politikevaluationen ist also dafür zu sorgen, dass hochwertige öffentliche Dienstleistungen erbracht werden, während Verschwendung vermieden wird. Ferner orientiert sich eine das sozialdemokratische Modell stützende Ausgabenpolitik an der Förderung menschlicher Produktivleistungen. Hierdurch werden mögliche negative Anreizeffekte hoher Steuern kompensiert. Um die Bildung von Humankapital und das Arbeitsangebot anzuspornen, werden z.B. Familien mit Kindern mit Krippenplätzen und Ganztagschulen bestens versorgt, anstatt ihre Leistungsbereitschaft durch monetäre Transfers zu dämpfen. Renten- und Arbeitslosenversicherung orientieren sich weitgehend am Prinzip der Teilhabeäquivalenz, so dass zusätzliche individuelle Anstrengungen vom Staat honoriert und belohnt werden.

1 Giacomo Corneo ist Professor für öffentliche Finanzen an der Freien Universität Berlin. Dieser Artikel geht auf ein Referat im Rahmen des Fachgesprächs „Ziele einer modernen, sozialen Steuerpolitik“ zurück.