

Substanz pflegen statt aufzehren

Eine angemessene Besteuerung orientiert sich am Leistungsfähigkeitsprinzip. Vermögens- und Substanzsteuern stellen dieses jedoch auf den Kopf, was eine Volkswirtschaft instabiler macht. **CHRISTIAN KEUSCHNIGG**

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist für viele der Inbegriff einer gerechten Steuerpolitik. Jeder soll einen fairen Beitrag zur Finanzierung der Staatsausgaben leisten. Die zu zahlende Steuer soll sich an der persönlichen Leistungsfähigkeit bemessen, z. B. in Abhängigkeit von Einkommen, Vermögen oder Konsum. Gleiches soll gleich, Ungleiches ungleich besteuert werden. Am breitesten akzeptiert ist wohl der Grundsatz der Gleichbehandlung, wonach Personen mit gleicher Leistungsfähigkeit auch gleich viel Steuer entrichten sollen. Wer würde es nicht als unfair empfinden, wenn er mehr Steuer zahlen müsste als der Nachbar, der genau gleich viel verdient?

Eine grosse Herausforderung für die Politik ist die Ungleichheit. Einkommen und Wohlstand sind stark konzentriert. Eine massvolle Umverteilung scheint geboten. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip sollen Personen mit höheren Einkommen mehr, vielleicht gar überproportional mehr Steuern zahlen. Umso mehr können die Geringverdiener geschont werden, denen wegen der geringen Leistungsfähigkeit das Steuerzahlen besonders wehtut, und umso grösser kann der Kreis derjenigen sein, die überhaupt keine Einkommenssteuer zahlen.

Gemeinhin wird mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip ein progressiver Tarif assoziiert. Abgesehen von der wenig konkreten Forderung, dass Personen mit mehr Einkommen mehr Steuern zahlen sollen, gibt das Leistungsfähigkeitsprinzip wenig Anleitung, ob überhaupt und wie progressiv der Tarif sein soll. Wenn es hinsichtlich der Verteilung der Steuerlasten und damit des Ausmasses an Umverteilung konkret werden soll, kommt niemand an einem Werturteil vorbei. Da kann auch die Wissenschaft nicht helfen. Verteilungsziele beruhen auf Werturteilen, die je nach Person sehr unterschiedlich ausfallen. Kompromisse zur Progression sind unvermeidlich, damit die Gesellschaft zu einer konkreten Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips kommen kann.

Leistungsfähigkeit schwankt erheblich

Allerdings ist die Leistungsfähigkeit, gemessen am Einkommen oder am Vermögen, alles andere als eine Konstante und wird von der Besteuerung selbst beeinflusst. Sie ist veränderbar. Man kann in sie investieren. Mit Leistung, Ausdauer, Risikobereitschaft und auch Glück gelingt es vielen, eine Karriere nach dem Muster «arm mit zwanzig und reich mit sechzig» zu realisieren und dabei ein erhebliches Vermögen zu bilden. Der soziale Aufstieg verwandelt eine geringe in eine hohe Leistungs-

fähigkeit. Damit wird auch die Einkommensverteilung zu einer höchst dynamischen Angelegenheit.

Ein sehr progressiver Tarif, verbunden mit einer hohen Besteuerung der erworbenen Vermögen, steht dem sozialen Aufstieg entgegen. Eine Alternative ist, mit Bildung, Anreizen zur Erwerbsbeteiligung, freiem Zugang zu einträglichen Berufen, offenem Wettbewerb und freiem Unternehmertum den sozialen Aufstieg zu fördern. Umso weniger bleiben am unteren Einkommensende stecken. Dann muss man weniger im Nachhinein mit einer allzu progressiven Einkommenssteuer und hohen Unterstützungszahlungen reparieren, was vorher versäumt worden ist. Eine solche Politik ist ein Schritt von der Ergebnis- hin zur Chancengleichheit und fördert zudem den sozialen Zusammenhalt. Die Aussicht, dereinst selbst zu den gutverdienenden Gruppen zu gehören, reduziert das Verlangen nach mehr Umverteilung.

Die Leistungsfähigkeit kann sich rasch ändern, viel schneller als im Laufe einer langsam fortschreitenden Karriere. Was die Gesellschaft wirklich voranbringt, sind Mut zum kalkulierten Risiko und Unternehmertum. Sonst wären Innovation und Unternehmensgründungen zur Erneuerung der Wirtschaft kaum möglich. In einer innovativen Wirtschaft im weltweiten Wettbewerb ist Risiko unvermeidlich. Wenn die Arbeitenden Sicherheit haben wollen, müssen andere ein umso grösseres Risiko tragen. Nur so können die Lohneinkommen stabil bleiben, während die Gewinne der Unternehmer und der Kapitalertrag der Anleger stark schwanken. Im Boom sprudeln die Gewinne, in der Rezession hagelt es Verluste, und die Vermögenswerte schmelzen dahin. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit am Kapitaleinkommen eines Augenblicks festzumachen, würde ein völlig verzerrtes Bild ergeben. Bei stark schwankenden Einkommen erschliesst sich die tatsächliche Leistungsfähigkeit erst im längeren Durchschnitt.

Wenn das Leistungsfähigkeitsprinzip für alle Einkommen, also für Arbeitseinkommen genauso wie für Kapitaleinkommen, gelten soll, dann folgen starke Konsequenzen für die Steuerpolitik. Verlustausgleich und Verlustvortrag helfen, das steuerbare Einkommen über die Zeit zu glätten, damit ein zutreffendes Bild der Leistungsfähigkeit entsteht. Wenn die Besteuerung auf ein verlässliches Mass der Leistungsfähigkeit abstellen soll, ist die volle Verlustverrechnung zwingend. Einschränkungen bedeuten, dass der Fiskus vor allem am hohen Ertrag im Boom teilhaben, aber mit Verlusten in der Krise nichts zu tun haben will.

Eine volle Verlustverrechnung ist nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip geboten und volkswirtschaftlich sinnvoll. Keine Institution kann Risiken so gut tragen und durch Diversifikation reduzieren wie der Staat. Dagegen ist die finanzielle Leistungsfähigkeit von Unternehmern und Investoren begrenzt und rasch ausgereizt. In der Krise schnellen die Konkurse hoch, damit auch die Arbeitslosigkeit. Ist das nicht die grösste Sorge in der Covid-Krise? War nicht in der Finanzkrise die Fähigkeit von Banken, Unternehmen und Haushalten in Gefahr, mit dem Risiko fertigzuwerden? Der Staat ist mit der Besteuerung anteilig an allen Gewinnen und Kapitalerträgen beteiligt und hat ungleich bessere Möglichkeiten, durch Diversifikation das Risiko zu beseitigen oder über die Zeit zu glätten. Indem er volle Verlustverrechnung gewährt, trägt er das Risiko anteilig mit und entlastet die Unternehmen und die Investoren in schwierigen Zeiten, wenn ihre Leistungsfähigkeit besonders gering ist. Damit stärkt er die Krisenrobustheit und baut die automatischen Stabilisatoren im Steuersystem aus.

Die Risikofähigkeit erhalten

Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip soll die Steuerlast hoch sein, wenn die Leistungsfähigkeit hoch ist. Substanzsteuern, wie z. B. die Vermögenssteuer und die Kapitalsteuer, stellen das Leistungsfähigkeitsprinzip jedoch völlig auf den Kopf. Vermögen ändern sich nämlich nur langsam, während der Ertrag daraus sehr stark schwankt. Man stelle sich eine durchschnittliche Rendite von 4% vor. Im Normalzustand würde also eine Vermögenssteuer von 1% ein Viertel des Ertrags ausmachen. In Boomphasen steigt die Rendite leicht auf 8% und mehr. In der Krise gibt es aber statt einer Rendite vor allem Verluste. Im Boom macht die Steuer nur ein Achtel des Ertrags aus (1% von 8%). In der Krise ist sie konfiskatorisch hoch, denn es ist gar kein Ertrag da, um die Steuer zu bezahlen. Sie zehrt damit die Substanz auf, also die Einkommensquelle selbst.

Im Boom, wenn die Fähigkeit zum Steuerzahlen hoch und der Steuerwiderstand gering ist, fällt die Belastung des Ertrags besonders gering aus. In der Rezession, wenn Eigentümer Mühe haben, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, wirkt die Steuer konfiskatorisch. Wer will da noch Risiko tragen und Verantwortung für andere übernehmen, die Sicherheit wollen? Die Schweizer Wirtschaft sollte ein sturmfestes Bollwerk sein, das den Arbeitenden auch dann Sicherheit bieten kann, wenn Finanzkrise, Covid-Krise oder Frankenschok zuschlagen. Daher sollte sich die Steuerpolitik am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren und die Fähigkeit pflegen, Risiken zu tragen. Die Substanzsteuern müssen weg.

.....
Christian Keuschnigg ist Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und leitet das Wirtschaftspolitische Zentrum St. Gallen und Wien.



«Verteilungsziele beruhen auf Werturteilen.»