

UMFAIRTEILEN: REICHTUM BESTEUERN – ÖFFENTLICHE FINANZEN STÄRKEN!

EINE STELLUNGNAHME AUS DEM WISSENSCHAFTLICHEN BEIRAT VON ATTAC¹ AUGUST 2013

1. ZUNEHMENDE SCHIEFLAGE DER EINKOMMENS- UND VERMÖGENSVERTEILUNG IN DEUTSCHLAND

Die Schieflage der Einkommensverteilung in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten – insbesondere seit Anfang des neuen Jahrtausends in Besorgnis erregender Weise vergrößert. Dies gilt sowohl für die Verteilung der Markteinkommen als auch für die Verteilung der Einkommen nach staatlicher Umverteilung durch Steuern und Transfers. Zu letzterer haben insbesondere der bewusste Sozialabbau und die Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie die überproportionale Senkung der Steuerbelastung für reiche Haushalte erheblich beigetragen. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Ländern, in denen die Einkommensungleichheit am stärksten zugenommen hat. Noch dramatischer ist die Schieflage bei der Vermögensverteilung. Während die ärmere Hälfte der Bevölkerung weniger als 1 Prozent des privaten Nettovermögens besitzt, verfügen die reichsten zehn Prozent über gut zwei Drittel. Die ausgeprägte Ungleichheit und Wege zu ihrer Verminderung gehören in Deutschland mittlerweile zu den zentralen politischen Themen. Immerhin haben mit DIE LINKE, SPD und den Grünen drei der fünf im Bundestag vertretenen Fraktionen in ihre Wahlprogramme Vorschläge für eine steuerpolitische Verminderung der Ungleichheit bei gleichzeitiger Stärkung der öffentlichen Haushalte aufgenommen.

2. VIELE GUTE GRÜNDE FÜR UMFAIRTEILEN

Die Tatsache, dass die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung gegen das Gerechtigkeitsempfinden einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung verstößt, ist eigentlich Grund genug, politische Konsequenzen zu ziehen und korrigierende Umverteilungsmaßnahmen zu ergreifen. Von interessierter Seite wird die diesbezügliche Diskussion häufig als „Neiddebatte“ diffamiert oder es wird behauptet, dass die „Mittelschichten“, die Normalbürger, von den

¹ Der Wissenschaftliche Beirat von Attac ist ein pluralistisches Gremium. Daher sind Positionspapiere zu bestimmten Themen nicht Stellungnahmen des, sondern Stellungnahmen aus dem Wissenschaftlichen Beirat von Attac, es sei denn, es wird ausdrücklich anders deklariert. Der Text wurde verfasst von Achim Truger. Der Autor bedankt sich für hilfreiche Kommentare und Ergänzungen von Christian Christen, Peter Herrmann, Sigrid Skarpelis-Sperk und Thomas Weiß.

Umverteilern zur Kasse gebeten werden. Davon muss man sich jedoch nicht irritieren lassen; tatsächlich gibt es über das reine Gerechtigkeitsargument hinaus noch zahlreiche weitere gute Gründe für UmFairteilen, insbesondere über höhere Steuern und Abgaben für reiche Haushalte und Unternehmen.

Erstens war die Steuerpolitik der letzten 20 Jahre eine wesentliche Ursache für die zunehmende Schieflage vor allem im Bereich der höchsten Einkommen und Vermögen: Die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer, der Wechselsteuer und der Vermögensteuer, die drastische Absenkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, die Privilegierung von Kapitaleinkommen durch die Abgeltungsteuer, wiederholte Steuersenkungen für die Unternehmen sowie die Schwächung der Erbschaftsteuer haben reiche Haushalte und Unternehmen überproportional entlastet.

Zweitens haben die erheblichen Steuersenkungen der letzten 15 Jahre zu gravierenden Einnahmeausfällen bei den öffentlichen Haushalten geführt. Seit dem Jahr 2000 haben die Gebietskörperschaften durch Steuerrechtsänderungen rein rechnerisch per saldo – d.h. inklusive zwischenzeitlich erfolgter Steuererhöhungen – kumuliert fast 500 Mrd. Euro verloren. In diesem Jahr könnten die Steuereinnahmen um etwa 45 Mrd. Euro (1,7% des BIP) höher liegen, wenn die Steuerpolitik seit 1998 unverändert geblieben wäre. Die einnahmenseitige Schwächung der öffentlichen Finanzen bei gleichzeitig verschärftem Druck zur Haushaltskonsolidierung äußerte sich in drastischer Sparpolitik auf der Ausgabenseite. In keinem anderen OECD-Land mit Ausnahme Japans wuchsen die öffentlichen Ausgaben von 1999 bis 2012 so schwach wie in Deutschland, real stagnierten sie annähernd. Die öffentliche Investitionsquote sinkt schon seit Mitte der 1970er Jahre trendmäßig; seit zehn Jahren sind die öffentlichen Nettoinvestitionen negativ, d.h. der öffentliche Kapitalstock schrumpft von Jahr zu Jahr. Der deutsche Staat ist gemessen an den notwendigen Aufgaben (öffentliche Investitionen in traditionelle und ökologische Infrastruktur, Bildungsinvestitionen, Stärkung des Sozialstaats und des öffentlichen Sektors) bei weitem unterfinanziert; die strukturelle Finanzierungslücke dürfte bei weit über 100 Mrd. Euro liegen.

Drittens haben gerade reiche und vermögende Haushalte von den Rettungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Krise profitiert, weshalb sie in Zukunft wieder stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen sollten. Häufig wird dieses Argument so gewendet, dass die Vermögenden für die Kosten der Krisenbekämpfungsmaßnahmen in Form einer höheren Staatsverschuldung aufkommen sollen, weshalb das bei ihnen erzielte Mehraufkommen zur Reduktion der Staatsverschuldung eingesetzt werden sollte. Es soll nicht geleugnet werden, dass unter den gegebenen institutionellen Bedingungen (Schuldenbremse, Fiskalpakt) ein Abbau der Staatsverschuldung positive Effekte haben kann, wenn er den Konsolidierungsdruck vermindert und

so die Sparwut bremst. Angesichts der skizzierten großen Ausgabenbedarfe ist eine Verwendung der erzielten Mehreinnahmen zur Steigerung öffentlicher Ausgaben aber eindeutig vorzuziehen.

Viertens geht es über diese traditionell verteilungs- und gerechtigkeitsorientierten Gründe hinaus noch um mehr: Wie jüngere Forschungsergebnisse nahelegen ist eine Vielzahl drängender sozialer und individueller Probleme (z.B. Kriminalität, Übergewicht, psychische Erkrankungen) positiv mit dem Grad der ökonomischen Ungleichheit korreliert. Die Forderung nach einer Bekämpfung der ökonomischen Ungleichheit kann somit nicht mehr so leicht als Ausfluss einer „Neiddebatte“ oder als Angriff auf die Normalbürger diffamiert werden, sondern ihre Verwirklichung wird zum Schlüssel für die umfassende Verbesserung der Lebensqualität in einer Gesellschaft.

Hinzu kommt fünftens, dass in der internationalen Debatte die ökonomische Ungleichheit mittlerweile auch als wesentliches Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung wahrgenommen wird. Dabei wird sie und die durch sie entstandenen ökonomischen Ungleichgewichte als eine der Hauptursachen für die globale Finanz- und Wirtschaftskrise eingestuft. Allerdings besteht hier auch eine Wechselwirkung, schwaches Wachstum verstärkt die Ungleichheit und umgekehrt. Um wieder Wachstum zu erzielen, wird es nicht ausreichen, nur die Schiefelage bei der Einkommens- und Vermögensverteilung zu korrigieren. Es ist auch ein stärkeres politisches Eingreifen erforderlich.

3. ANSÄTZE FÜR UMFARTEILEN MITTELS STEUERN UND ABGABEN

Aus diesem Grund führt an einer strukturellen und dauerhaften Stärkung der Einnahmenseite kein Weg vorbei. Für eine sozial gerechte Umsetzung bieten sich zahlreiche Optionen an. In Frage kommen grundsätzlich eine Erhöhung der Einkommensteuer für Bezieher und Bezieherinnen hoher Einkommen, eine Stärkung der Kapitaleinkommensbesteuerung, eine Erhöhung der Erbschaftsteuer für die Reichen, die verfassungskonforme Wiedereinführung der Vermögensteuer, eine Vermögensabgabe, eine Finanztransaktionsteuer, die Rücknahme der jüngsten steuerlichen Privilegien für Unternehmen sowie ein Ausbau der Unternehmensbesteuerung, insbesondere eine Stärkung und Verstetigung der Gewerbesteuer und eine Stärkung des Steuervollzugs um legale und illegale Steuervermeidung zu bekämpfen.

Das Aufkommenspotenzial der aufgezählten Maßnahmen ist sehr beachtlich; insgesamt ließe sich bei Verwirklichung weit verbreiteter Vorschläge bundesweit je nach Ausgestaltung und politischem Mut nach einer Überschlagsrechnung sicherlich ein jährliches Mehraufkommen zwischen 20 und 150 Milliarden Euro generieren.

- So könnte eine Höherbelastung hoher Einkommen im Rahmen der Einkommensteuer zwischen zwei und 20 Milliarden Euro erbringen.

- Weitere Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer (Abschaffung der Abgeltungsteuer, Reform des Ehegattensplittings, eine geringere Privilegierung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die Reform der Minijobs) könnten nochmals mit fünf bis zu 20 Milliarden Euro zu Buche schlagen.
- Eine Reform der Erbschaftsteuer könnte mit einem Mehraufkommen von einer bis acht Milliarden Euro veranschlagt werden;
- die verfassungskonforme Wiedereinführung der Vermögensteuer hat ein Aufkommenspotenzial von zehn bis 20 Milliarden Euro,
- die Finanztransaktionssteuer eines von drei bis 20 Milliarden Euro.
- Bei den Unternehmenssteuern (inklusive Gemeindefinanzreform) ließen sich sicherlich zwischen zwei und 50 Milliarden Euro zusätzlich erzielen. Ein erhebliches Aufkommenspotenzial von bis zu zwölf Milliarden Euro birgt zudem eine entschiedene Verbesserung des Steuervollzugs.

Ein Mehraufkommen in diesen Dimensionen würde in jedem Fall für eine kräftige Korrektur der Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung ausreichen und könnte dabei gleichzeitig wesentliche der angedeuteten Investitionsbedarfe decken. Kommt es durch den massiven Anstieg der öffentlichen Investitionen trotz vollständiger Finanzierung über Steuererhöhungen gemäß dem Konzept des *balanced budget multipliers* (oder Haavelmo-Theorem) zu einem Anstieg von Produktion und Beschäftigung, würde zudem ein zusätzliches Aufkommen generiert, das gegebenenfalls für weitere Investitionen genutzt werden könnte. Eine Stärkung der öffentlichen Ausgaben sollte außerdem gezielt zum UmFairteilen auch über die Ausgabenseite genutzt werden. Das betrifft zum einen die staatlichen Transferleistungen zum anderen aber auch die öffentliche Daseinsvorsorge mittels öffentlicher Güter und Dienstleistungen.

4. ÖKONOMISCHE GRENZEN FÜR UMFARTEILEN ÜBER STEUERN?

Es stellt sich die Frage, ob die aus den zuvor beschriebenen Gründen notwendige, höhere Steuerbelastung aus ökonomischen Gründen problematisch sein könnte. Nach Ansicht vieler Vertreter des deutschen ökonomischen Mainstreams ist dies der Fall: Sie gehen explizit oder implizit davon aus, dass eine höhere Besteuerung schnell an ökonomische Grenzen stoße. Mit solchen Argumenten soll vor allem die Besteuerung der Reichen abgewehrt werden. Bei Lohnsteuer und Mehrwertsteuer hält sich die Kritik eher in Grenzen. Die üblicherweise angeführten Argumente sind

im Wesentlichen negative Leistungsanreize, der demographische Wandel oder der internationale Steuerwettbewerb. Keines dieser Argumente überzeugt.

Was die *Anreizeffekte* angeht, so sind diese seit langem Gegenstand der finanzwissenschaftlichen (Lehrbuch-)Literatur. Dort werden die Auswirkungen der Besteuerung auf wirtschaftlich bedeutende Entscheidungen der privaten Haushalte und der Unternehmen ausführlich untersucht. Bezüglich der Haushalte stehen vor allem die Arbeitsangebots- und die Sparentscheidung im Mittelpunkt. Es lassen sich allerdings – auch im Mainstream – keine überzeugenden theoretischen oder empirischen Hinweise für das Vorliegen starker negativer Anreizeffekte der Besteuerung und damit entsprechend negativer Effekte von Steuererhöhungen finden. Empirische Ergebnisse sprechen im Durchschnitt nur für sehr geringe negative Reaktionen. Letztlich lässt sich das Resultat eines allenfalls gemäßigten oder sogar nicht existierenden negativen Einflusses der Besteuerung auch auf den Unternehmensbereich übertragen. Insgesamt scheinen die Anreizprobleme nicht besonders gravierend zu sein. Dass ein gravierender Einfluss der Staatseinnahmenquote auf das Wirtschaftswachstum unplausibel ist, lässt sich auch durch einen simplen internationalen Vergleich der Staatseinnahmenquote demonstrieren. Die Staatseinnahmenquote bewegt sich in den Industrieländern zwischen 30 % und 60 % des BIP, ohne dass sich ein besonderer Bezug zur ökonomischen Entwicklung der verschiedenen Länder aufdrängen würde.

Was das *demographische Argument* angeht, so ist es trotz seiner Prominenz in der öffentlichen Debatte kein eigenständiges Argument. Wenn ein zunehmender Anteil des BIP für die Versorgung nicht mehr erwerbstätiger Menschen ausgegeben werden muss, dann heißt das nichts anderes, als dass tendenziell die Staatsausgabenquote und damit – bei Fortbestehen der Schuldenbremse – entsprechend auch die Staatseinnahmenquote steigen muss. Damit aber wird das demographische Problem letztlich äquivalent zum zuvor bereits beschriebenen Anreizproblem: Ist es möglich, die Staatseinnahmenquote um einige Prozentpunkte zu erhöhen, ohne damit deutlich negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte auszulösen? Da das Anreizproblem wie erläutert nicht als besonders gravierend einzustufen ist, wird man auch dem demographischen Problem relativ gelassen begegnen können.

Der *internationale Steuerwettbewerb* mit dem trendmäßigen Sinken der Steuersätze ist ein sehr ernst zu nehmendes Problem. Allerdings handelte es sich zumindest bisher noch nicht um ein gravierendes Problem für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates insgesamt: Erstens konzentriert sich das Problem größtenteils im Bereich der Kapitaleinkommens- und Unternehmenssteuern und damit auf einen relativ eng abgegrenzten Teilbereich der Steuern und Abgaben, während zentrale andere Steuern, wie die Lohnsteuer, indirekte Steuern, aber auch vermögensbezogene Steuern kaum betroffen sind. Insofern handelte es sich eher um ein schwerwiegendes Problem der Steuer- oder

Verteilungsgerechtigkeit als um eines der Staatsfinanzierung insgesamt. Zweitens zeigt die zeitliche Entwicklung der Steuerstruktur im Zeitablauf in der EU-15 bis heute keinen Bedeutungsverlust der persönlichen Einkommensteuer oder der von Kapitalgesellschaften gezahlten Gewinnsteuern. Beide Steuerkategorien trugen im Jahr 2010 trotz des krisenbedingten Einbruchs zusammen prozentual kaum weniger zum gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen bei als in den drei Jahrzehnten zuvor. Offensichtlich wurden die sinkenden Steuersätze bisher durch Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage, aber auch durch einen überproportionalen umverteilungsbedingten Anstieg der Gewinn- und Kapitaleinkommen kompensiert. Das heißt nicht, dass auch in Zukunft kein Bedeutungsverlust dieser Steuern drohen und damit kein Finanzierungsproblem für den Staat insgesamt auftreten könnte. Es ist aber bemerkenswert, dass der Steuerwettbewerb, der bereits seit mindestens 20 Jahren intensiv diskutiert wird, bisher in der Aufkommensstruktur so wenig sichtbare Spuren hinterlassen hat. Die in Deutschland im Zeitablauf festzustellende Erosion der persönlichen Einkommensteuer und der Gewinnsteuern von Kapitalgesellschaften scheint eher ein spezifisch deutsches Phänomen als ein unausweichliches und universelles zu sein. Zudem ist davon auszugehen, dass im Zuge der weltweiten Konsolidierungsbemühungen die Steuersenkungsspirale auf absehbare Zeit zum Halten kommt oder aber zumindest gebremst wird, wenn nicht sogar tendenziell wieder mit steigenden Sätzen zu rechnen ist.

Eine möglichst weit reichende internationale Steuerharmonisierung würde das Projekt des UmFairteilens sehr unterstützen und erleichtern und ist langfristig unbedingt notwendig. Allerdings stellt sie kurzfristig keine notwendige Bedingung für das Projekt dar. Vielmehr sind die angesprochenen Maßnahmen bei entsprechendem politischen Willen auch im nationalstaatlichen Rahmen realisierbar. Dasselbe gilt für die Schließung und Bekämpfung von Steueroasen. Steuerharmonisierung und die Schließung von Steueroasen sind zentrale progressive Projekte. Ihre kurz- bis mittelfristig schwierige Umsetzbarkeit darf jedoch nicht als Alibi für das Unterlassen von weiterhin möglichem UmFairteilen auf der nationalstaatlichen Ebene missbraucht werden.

Insgesamt sind daher auch aus ökonomischer Sicht die Bedingungen für eine verteilungspolitisch gerechte Erhöhung der Staatseinnahmenquote in Deutschland als günstig einzuschätzen.

Dennoch gibt es ökonomische Grenzen für UmFairteilen. Auch wenn der Spielraum für progressive Steuererhöhungen und UmFairteilen groß ist, können die Steuersätze – zumal im nationalen Alleingang – nicht beliebig erhöht werden. Gerade im Bereich der Vermögensteuer und der Vermögensabgabe gibt es Grenzen, jenseits derer die Belastbarkeit des Finanzsystems auf eine gefährliche Belastungsprobe gestellt würde. Immer dann, wenn die Steuer-/Abgabenbelastung so groß wird, dass zu ihrer Bezahlung massiv Vermögen liquidiert werden müsste, wäre mit erheblichen Wertverlusten und Verwerfungen im Finanzsystem zu rechnen. Im Bereich der Besteuerung des

Finanzkapitals besteht zudem die Gefahr, dass man sich bezüglich des erwarteten Aufkommens „reich rechnet“, wenn man auf Schätzungen des international existierenden und nicht ordnungsgemäß versteuerten Finanzkapitals in Steueroasen zurückgreift. Es könnte gut sein, dass ein erheblicher Teil der zugrunde gelegten Vermögenswerte gar nicht existieren würde, wenn ordnungsgemäß besteuert würde, zumindest aber, wenn – wie von attac gefordert – die internationalen Finanzmärkte re-reguliert würden. Die Aufkommensschätzungen sind ein hilfreicher Indikator für die Dimension des Problems. Sie sind allerdings kaum eine brauchbare Hilfe, wenn es um tatsächlich realisierbare Einnahmepotenziale geht.

5. ÜBER DIE STEUERPOLITIK HINAUS: EINE UMFASSENDE KONSEPTION VON UMFARTEILEN

Gerade die zuletzt angesprochenen Grenzen von UmFairteilen weisen auf die Notwendigkeit einer Erweiterung der Perspektive hin: Es geht nicht nur darum, anhand der Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung einen numerischen Umverteilungsbedarf zu ermitteln, der dann statisch in zu erhöhende gerechte Steuern und Abgaben umgerechnet und implementiert wird. Vielmehr geht es auch darum, die Ursachen der zunehmenden Schieflage umfassend in den Blick zu nehmen und ihnen entgegen zu wirken. Die zunehmende Schieflage stellt sich dann als das Produkt einer umfassenden marktradikalen Transformation des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems nach der Ölkrise 1973 dar, dem langfristig auch nur durch eine entsprechend umfassende Gegenbewegung begegnet werden kann. Gegebenenfalls ist auch ein wirtschaftsdemokratisches politisches Eingreifen erforderlich, um Beschäftigung und gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung nachhaltig zu sichern. Die von Keynes vorgeschlagene Vergesellschaftung der Investitionsentscheidungen kann hier längerfristig betrachtet auch einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Freigabe der Wechselkurse nach dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods, die Deregulierung der Finanz-, Arbeits- und Gütermärkte, die Privatisierungspolitik, der Abbau des Sozialstaats, die Schwächung der Gewerkschaften, der Übergang zu einer restriktiven Geldpolitik und einer Politik der Haushaltskonsolidierung etc. sind im Kontext von UmFairteilen – auch vor dem Hintergrund der laufenden Eurokrise - stets mitzubedenken.

Auf der einen Seite vergrößert dieses Mitbedenken mittel- und langfristig den Anspruch und die Komplexität des Projektes, da es um nichts anderes als um die Überwindung der neoliberalen Hegemonie geht. Auf der anderen Seite entlastet es die Steuerpolitik kurzfristig von übergroßen Forderungen, zu deren Realisierung sie isoliert kaum fähig ist. Eine schrittweise Abwicklung des neoliberalen Projektes würde aber gleichzeitig den Zielen von UmFairteilen deutlich nutzen, da aufgrund von Mindestlöhnen, einer besseren Lohnpolitik und einer Reregulierung der Finanzmärkte

der Korrekturbedarf in der Markteinkommensverteilung und Vermögensverteilung viel geringer würde, so dass der steuerpolitische Korrekturbedarf spürbar geringer ausfiele.

Worum es nun geht, ist durch die hier skizzierte Umverteilungsstrategie und der dadurch ermöglichten Stärkung der Handlungsfähigkeit und der Akzeptanz des demokratischen Staates, eine umfassendere Transformation anzustoßen.

Achim Truger