

Steuergerechtigkeit – eine sozial- und finanzpolitische Notwendigkeit

VON SVEN GIEGOLD¹

Das Prinzip der Steuergerechtigkeit ist ein Ausfluss des Gerechtigkeitsprinzips, mit dem sich Philosophen und Staatstheoretiker seit Jahrhunderten beschäftigen. Der für das Steuerrecht maßgebliche Gerechtigkeitsgrundsatz ist der Gleichheitssatz (Art. 3 GG), ergänzt durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG). Die Grenzen der Besteuerung liegen im Freiheitsgrundrecht, dem ebenfalls Verfassungsrang zukommt (Art. 2 Abs. 1, 12 und 14 GG).

Gleichheit bedeutet im Steuerrecht nicht nur die Einheit der Rechtsordnung, Gleichheit heißt auch, dass hohe Einkommen stärker belastet werden als niedrige. Dabei genügt es eben nicht, dass die absolute Steuersumme mit dem Einkommen steigt, sondern auch der Steuersatz muss deutlich ansteigen. Das Bundesverfassungsgericht und eine Reihe namhafter Steuertheoretiker sehen Gleichheit nicht nur als ein formales, sondern auch als soziales Prinzip und leiten die Steuerprogression unmittelbar aus dem Gleichheitsprinzip ab. Andere wiederum verstehen den progressiven Tarif als unmittelbaren Ausfluss des Sozialstaatsprinzips, dessen konkrete Aufgabe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Schutz des menschenwürdigen Existenzminimums sowie der Ausgleich großer sozialer Differenzen und Gegensätze im Interesse des sozialen Friedens ist.

Gerechtigkeitsgrundsatz mit Verfassungsrang

Unabhängig davon, welcher Argumentation man sich anschließt, fest steht, dass der Steuerprogression Verfassungsrang zukommt. Zwar steht das Sozialstaatsprinzip nicht nur von konservativer und liberaler Seite wegen seiner vermeintlichen Leistungsfeindlichkeit unter heftigem Beschuss. Doch nicht einmal

die FDP hat es in ihrem Steuerentwurf gewagt, die Tarifprogression vollständig abzuschaffen. Selbst in den angelsächsischen Ländern, bekanntermaßen keine Verfechter umfassender Sozialstaatsprinzipien, ist der progressive Einkommensteuertarif gängige Praxis.

Deutschlands öffentliche Finanzen zeichnen sich im internationalen Vergleich durch relativ niedrige Steuereinnahmen und eine hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben aus. Nimmt man die Belastung mit Steuern und Abgaben zusammen, so findet sich Deutschland im Mittelfeld der Industrieländer wieder. Die gezahlten Steuern waren zwischen 1970 und 2000 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt erstaunlich konstant. Etwa 23 Prozent der Wirtschaftsleistung wurden in Form von Steuern erfasst. Erst durch die rot-grüne Steuerreform sank die Steuerlast erheblich auf im Jahr 2004 nur noch 20,1 Prozent. Dagegen wuchsen die Sozialabgaben. In den 70er Jahren lag dies vor allem an Leistungsverbesserungen (zum Beispiel Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). Anfang der 90er Jahre wurden erhebliche Kosten der Wiedervereinigung in die Sozialkassen geschoben und die Arbeitslosigkeit stieg weiter an. So kam es zweimal zu einer deutlichen Erhöhung der Sozialabgabenquote.

Relativ niedrige Steuereinnahmen – hohe Sozialbeiträge

Die Besteuerung von Vermögen ist in Deutschland die niedrigste in der ganzen EU.² Würde Deutschland nur den Durchschnitt der europäischen Vermögensbesteuerung erreichen, hätte der Fiskus 31,8 Milliarden Euro mehr in der Kasse.³ Trotzdem und entgegen anderer Versprechen vor der Bundestagswahl 1998 hat Rot-Grün auf die Erhebung

der Vermögensteuer verzichtet, nachdem schon unter der Kohl-Regierung das Bundesverfassungsgericht Änderungen am geltenden Vermögensteuergesetz eingefordert hatte. Auch die Erbschaftsteuer ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Sie erbringt mit etwa drei Milliarden Euro nur einen geringen Teil der etwa 200 Milliarden jährlich vererbten Vermögens. Diese Defizite im Bereich der Vermögensbesteuerung erscheinen um so skandalöser, wenn man die ungleiche Vermögensverteilung nach Geschlecht, Regionen oder Berufsgruppen berücksichtigt.

Auch insgesamt kommt man zu dem Ergebnis, dass Arbeitseinkünfte heute höher mit Steuern und Abgaben belastet werden als Kapitaleinkünfte und Vermögen geschont werden.⁴ Im internationalen Vergleich liegt die Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeitseinkünften im Spitzenfeld.⁵ Lohnsteuer, Sozialabgaben und Konsumsteuern müssen einen immer größeren Teil der öffentlichen Ausgaben finanzieren. Zudem sind hohe Vermögen und Naturverbrauch unzureichend besteuert.

Gleich zu Beginn der rot-grünen Koalition wurde die ökologische Steuerreform beschlossen. Steuern auf Energieverbrauch wurden zwischen 1999 und 2003 regelmäßig erhöht. Die Mehreinnahmen von 18,6 Milliarden Euro jährlich wurden für einen erhöhten Bundeszuschuss zur Rentenversicherung verwendet. Damit konnte der Beitragssatz um 0,8 Prozent gesenkt werden. Zudem wurde so eine Beitragssatzerhöhung (vor allem aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit) um weitere 0,9 Prozent vermieden. Ein Teil der versicherungs-

4 Jarass, Lorenz/ Obermair, Gustav M. (2002): Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung – Begrenzung der Belastung für alle, Mindest-Belastung für die Großen, Metropolis: Marburg.
EU Kommission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union*.
5 <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>

1 Sven Giegold gehört der Arbeitsgruppe Steuern von Attac an und ist Vorsitzender des internationalen Netzwerkes Steuergerechtigkeit

2 EU Kommission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union*.

3 Eigene Berechnungen auf Basis von EU Kommission (2004): *Structures of the taxation systems in the European Union*.

fremden Leistungen in der Rentenversicherung, die bisher von den Beitragszahlern aufgebracht werden mussten, werden nun durch diesen höheren steuerfinanzierten Bundeszuschuss getragen. Dies war bei allen Mängeln der Ökosteuer ein Schritt in die richtige Richtung.

Hohe Einnahmeausfälle

Die große Steuerreform 2000 und einige weitere steuerpolitische Maßnahmen der Bundesregierung waren aus fiskalischer Sicht jedoch ein Desaster. Zusammen mit der schwachen Konjunktur kam es zu hohen Einnahmeausfällen bei Kommunen, Ländern und Bund. Somit wurde der Druck zu weiteren Leistungseinschränkungen und Privatisierungen auf allen Ebenen massiv erhöht. Die Maßnahmen im Einzelnen:

- Starke Senkung der Steuerbelastung für die Kapitalgesellschaften (darunter fast alle deutschen Konzerne), unter anderem die Senkung der Körperschaftsteuer auf 25 Prozent (von vorher 30 für ausgeschüttete und 40 Prozent für einbehaltene Gewinne) und die komplette Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen. Eine ausreichende Gegenfinanzierung durch Schließung von Steuerschlupflöchern wurde nicht vorgenommen.
- Senkung des Spitzensteuersatzes (von 53 auf 42 Prozent) in der Einkommensteuer bei wiederum unzureichender Gegenfinanzierung (das heißt Entlastung aller Gutverdienenden) sowie die – sinnvolle – Steuer-senkung bei niedrigen Einkommen. Leider wurden die Steuern von Gutverdienenden weitaus stärker gesenkt als von Geringverdienenden.
- Die Förderung von Kindern wurde im Rahmen des Steuersystems weiterentwickelt. Heute können deutlich höhere Ausgaben für Betreuung und Ausbildung steuerlich geltend ge-

macht werden. Damit werden Kinder aus gutverdienenden Elternhäusern höher gefördert als aus ärmeren Familien, weil ja die Steuersätze der Einkommensteuer mit steigendem Verdienst zunehmen.

- Auch die verstärkte steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge hat eine soziale Schiefelage, weil sich in der Regel nur Bezieher zumindest mittlerer Einkommen private Altersvorsorge leisten können. Diejenigen, die aufgrund niedriger Einkommen Schwierigkeiten haben, ausreichende Ansprüche in der öffentlichen Rentenversicherung zu erwerben, sind eben auch kaum in der Lage, sich durch private Vorsorge abzusichern.

In der Summe wirkten sich die vorgenommenen Maßnahmen auch ökonomisch fatal aus. Die Steuersenkungen führten zu Einnahmeausfällen des Staates und der Kommunen, die ihren Sparkurs weiter verschärfen mussten. Insbesondere die öffentlichen Investitionen wurden zurückgefahren, was die konjunkturell dämpfende Wirkung des Sparens noch verstärkte. Die Bürger nutzten die geringeren Steuerzahlungen, um mehr auf die Seite zu legen. Dies war bei den besonders begünstigten Beziehern hoher Einkommen zu erwarten. Die Steuerersparnisse der Arbeitnehmer mit kleinen und mittleren Einkommen flossen jedoch auch nicht in höhere Nachfrage. Schlechte Lohnabschlüsse sowie ein Klima der Angst vor Sozialabbau und Arbeitslosigkeit ließen keine Konsumstimmung aufkommen. Somit kam die Steuerreform konjunkturell zur Unzeit, verschlimmerte weitere wirtschaftspolitische Fehler der Bundesregierung und verstärkte die Krisenstimmung noch zusätzlich.

Die nächste Runde im Steuersenkungswettbewerb wird derzeit von der Diskussion um den Kirchhofschen Vorschlag einer Einheitssteuer („flat tax“) bestimmt. Der Spitzensteuersatz soll auf

25 Prozent sinken aber schon bei Einkommen ab 20.000 Euro greifen. Niedrigere Einkommen werden mit einem sehr engen Stufentarif belegt. Dadurch ergibt sich bei den niedrigen Einkommen eine Steuerprogression, während sie bei den mittleren und hohen Einkommen radikal aufgegeben wird. Die Abschaffung der Progression und die Einführung eines allgemeinen Steuersatzes, unabhängig von der Höhe des Einkommens, verstoßen materiell gegen das grundgesetzlich verankerte Sozialstaatsprinzip. Die minimalen Zugeständnisse, die Kirchhof bereit ist, bei den unteren Einkommen zu machen, sind nicht mehr als ein Feigenblatt zur formellen Wahrung des Grundgesetzes. Bislang haben lediglich die Ukraine, Russland, Serbien, Georgien, die Slowakei, Estland, Litauen, Lettland und Hongkong eine Einheitssteuer eingeführt.⁶

Einheitssteuer – Der endgültige Abschied vom Prinzip der Steuergerechtigkeit

Mit der Umsetzung des Kirchhof-Vorschlags wäre die Bundesrepublik das erste Land unter den seit dem zweiten Weltkrieg demokratischen Ländern, das die Abkehr vom Sozialstaatsprinzip im Steuerrecht eindeutig manifestiert. Das ist nicht nur ein weiterer Schritt zur Zerschlagung des deutschen Sozialstaates; die materielle Abkehr vom Sozialstaat im Steuerrecht kommt einer Revolution gleich. Es bedarf keiner hellseherischen Fähigkeiten, um vorauszusehen, dass hier eine neue Ära des internationalen Steuerwettbewerbs anbricht, deren Leitbild die umfassende Einführung einer Einheitssteuer in allen westlichen Industrienationen ist. Damit wird das Steuersystem auf seine Finanzierungsfunktion zusammengestutzt. Der Anspruch auf Umverteilung wird praktisch vollständig aufgegeben. In

⁶ *The Economist*, 16-22. April 2005

Zeiten der wirtschaftlichen Globalisierung ist dies jedoch grundfalsch. Durch die zunehmende Konkurrenz im Bereich niedriger Einkommen und die sinkende Verhandlungsmacht der Gewerkschaft geht die Einkommensschere immer weiter auf, die Unsicherheit im Arbeitsleben wird größer und die Anforderungen an den Staat etwa im Bereich der Bildung und sozialen Sicherung steigen. Globalisierung erhöht die Notwendigkeit umverteilender Steuerpolitik. Kirchhofs Einheitssteuer bedeutet das Gegenteil.

Das Märchen von Wachstum und Beschäftigung

Als Rechtfertigung für Steuersenkungen wird stets die belebende Wirkung auf Konjunktur und Wachstum angeführt. Weil die Wirtschaft wächst, sollen die Steuerquellen wieder sprudeln. In der Theorie funktioniert das so: Verbraucher haben durch die Steuerentlastung mehr Geld in der Tasche und Unternehmen verbleibt ein höherer Gewinn nach Steuern. Nach der Modellökonomie verwenden die Verbraucher ihr Mehreinkommen für Mehrkonsum. Dadurch steigt die Nachfrage nach Konsumgütern. Die Unternehmen investieren ihre Mehrgewinne nach Steuern. Dadurch steigt die Nachfrage nach Investitionsgütern. So entsteht Wirtschaftswachstum, und in der Folge werden neue Arbeitsplätze geschaffen. Durch die niedrige Besteuerung von Unternehmensgewinnen gewinnt Deutschland im internationalen Wettbewerb um Direktinvestitionen an Attraktivität, so dass nicht nur die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Niedrigsteuere Länder gestoppt werden kann: Im besten Fall werden weitere Investitionen aus dem Ausland nach Deutschland erfolgen.

Diese schöne Überlegung hat nur Fehler: In der Praxis funktioniert sie nicht, schon gar nicht in den Dimensionen, die nötig wären, um mittelfristige Steuerausfälle von 20 Milliarden Euro

jährlich zu kompensieren. Unterstellt man vereinfachend eine gleich bleibende Steuerquote, wäre für die Kompensation der entgangenen Steuereinnahmen ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von fast 14 Prozent im Vergleich zu 2004 nötig.

Aber auch das Modell selbst kann nicht funktionieren. So wird ausgeblendet, dass die vorhandenen Mittel nur einmal ausgegeben werden können: Entweder gibt der Staat das Geld aus oder die Privaten. Eine Umschichtung des Aufkommens durch Steuergeschenke auf Private führt höchstens zu einer Verlagerung von Konsum und Investitionen, aber nicht per se zu Mehrkonsum und Investitionen. Damit kommt es im günstigsten Falle zu einem Tausch: Weniger Lehrer stattdessen mehr Kindermädchen und Hausangestellte, weniger Sozial- und Jugendarbeit und stattdessen mehr private Sicherheitsdienste, usw. Dieser Tausch ist weder ökonomisch effizient noch sozial gerecht. Die Senkung der Steuerquote ist schlicht die Entscheidung, weniger in Gemeinschaftsgüter zu investieren. Weiterhin gilt: Es gibt keinen Beweis, dass Länder mit niedrigeren öffentlichen Ausgaben wirtschaftlich leistungsfähiger sind oder eine höhere Beschäftigungsquote aufweisen als solche mit einem entwickelten Sozialstaat.

Im Gegenteil: Unternehmen werden Mehrgewinne nur für Erweiterungen investieren, wenn sie damit rechnen, das Mehrprodukt auch absetzen zu können. Bereits jetzt sitzt aber ein Großteil der Unternehmen auf mehr Geld als ihnen lieb ist, weil im Inland die Binnennachfrage schwach ist. Außerdem ist angesichts offener Kapitalmärkte keineswegs gesichert, dass die möglichen Mehrinvestitionen im Inland erfolgen. Denn tatsächlich kommt dem Steuerniveau nur eine untergeordnete Rolle bei der Wahl eines Investitionsstandortes zu, wie Ökonomen in empirischen Unter-

suchungen nachgewiesen haben. Nun wird ja im Modell unterstellt, dass die Verbraucher jedes Mehreinkommen tatsächlich auch konsumtiv verwendeten, wodurch die Binnennachfrage entsprechend angekurbelt werden soll. Dabei wird jedoch unterschlagen, dass gerade Bezieher höherer Einkommen einen großen Teil ihres verfügbaren Einkommens gar nicht mehr für den Konsum verwenden, weil sie ohnehin schon fast alles haben. Eine tatsächliche Steigerung der Nachfrage ließe sich wohl nur durch eine massive Anhebung der unteren Einkommen erzielen, weil diese bisher noch unerfüllte Konsumwünsche haben, die sich durch höhere, verfügbare Einkommen befriedigen können.

Mehr Steuergerechtigkeit

Eine Abkehr von der bisherigen Steuerpolitik ist nötig.⁷ Statt Steuerwettbewerb, Steuersenkung und Vereinfachungen auf Kosten der Gerechtigkeit brauchen wir eine Steuerreform, die folgende Kriterien erfüllt:

- Sie muss ausreichend ergiebig sein, um eine umfassende Versorgung mit öffentlichen Gütern in allen Bereichen sicher zu stellen.
- Unternehmen müssen stärker als bisher zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden.
- Steuerschlupflöcher für Private und Unternehmen müssen gestopft werden.
- Steuerflucht und internationale Steuervermeidung müssen durch entschiedenes Vorgehen gemeinsam mit anderen Ländern bekämpft werden.
- Steuerbetrug muss weitgehend verhindert werden.
- Der Sozialstaatsgedanke muss über einen progressiven Tarif stärker in den Vordergrund treten.

⁷ Siehe dazu auch: „Konzept für eine solidarische Einfachsteuer“, 2004, <http://www.attac.de/genug-fuer-alle/neuaufgabe/dateien/steuerkonzept.pdf>