

Druck auf die mittleren

Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Druck auf die mittleren Arbeitseinkommen. In: Die Mitbestimmung 49(6), 53-55 (2003). Hans-Böckler-Stiftung

Von Martin Höpner

Dr. Martin Höpner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Er war Promotionsstipendiat der Hans-Böckler-Stiftung.
hoepner@mpi-fg-koeln.mpg.de

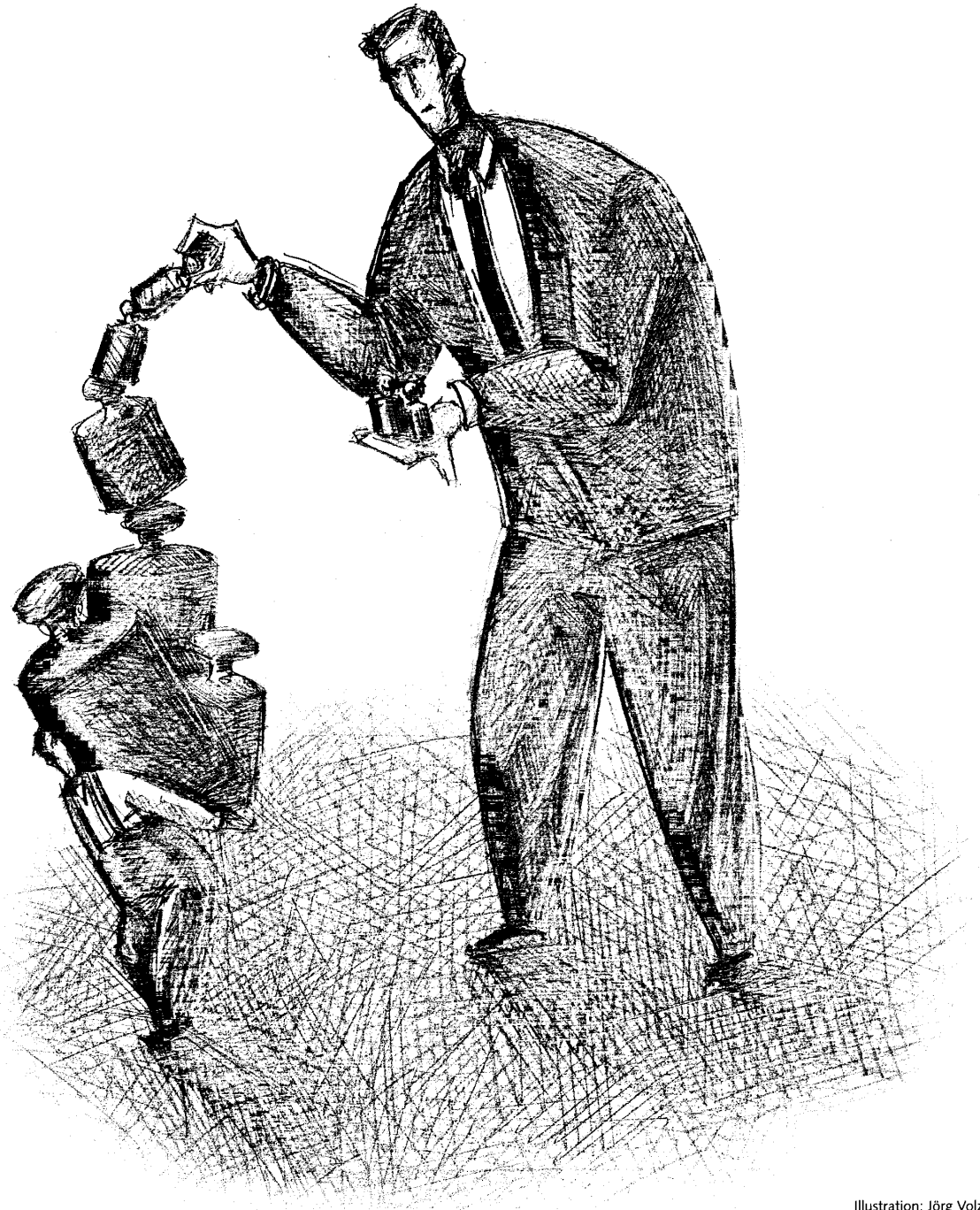


Illustration: Jörg Volz

Arbeitseinkommen

Führt die Globalisierung zu einem Steuersenkungswettbewerb und darüber zur Erosion der Wohlfahrtsstaaten? Ein Blick in sozialwissenschaftliche Fachzeitschriften zeigt: Ein neoliberales Steuerdumping hat nicht stattgefunden, aber doch eine Umverteilung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit. Eher hausgemacht nehmen in Deutschland die Ungerechtigkeiten zu: Durchschnittsverdiener werden über Gebühr belastet.

■ Treibt der internationale Wettbewerb einen Wettlauf um die niedrigste Kapitalbesteuerung an, der auf lange Sicht die finanziellen Grundlagen des Wohlfahrtsstaats gefährden muss? Der amerikanische Politologe Geoffrey Garrett (Yale Universität) meint seit vielen Jahren, der Einfluss der Internationalisierung dürfe nicht überschätzt werden. In einer gemeinsam mit der Politologin Deborah Mitchell (Australian National University) durchgeführten Untersuchung wurden Steuerdaten für 18 westliche Industrieländer zwischen 1961 und 1993 ausgewertet. Die Autoren legen dar, dass der These von den durch Globalisierung erodierenden Wohlfahrtsstaaten eine ebenso ernst zu nehmende Gegenthese gegenübersteht: die vom Kompensationseffekt.

Mehr oder weniger Wohlfahrtsstaat?

Demnach geht die zunehmende wirtschaftliche Offenheit der Volkswirtschaften mit steigenden Einkommensrisiken einher, die das Bedürfnis

nach Wohlfahrtsstaatlichkeit erhöhen – und steigende wohlfahrtsstaatliche Ausgaben müssen über steigende Steuern und Abgaben finanziert werden. Insbesondere der Politikwissenschaftler Peter Katzenstein hat dargelegt, dass die ausgebautesten Wohlfahrtsstaaten ja gerade in den kleinen, wirtschaftlich besonders offenen und ungeschützten Volkswirtschaften Kontinentaleuropas entstanden sind. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind die Staatsausgaben, und damit auch die Steuern, in allen westlichen Industrieländern gestiegen.

Deutschland zählt zu den Ländern mit überdurchschnittlichen nominalen Steuersätzen auf Kapitaleinkünfte – worauf die Arbeitgeber immer gern verweisen. Doch dürfen diese Steuersätze nicht mit den effektiven Steuersätzen verwechselt werden. Denn im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Ländern mit den niedrigsten effektiven Steuersätzen auf Kapitaleinkünfte, gemeinsam mit Österreich, Frankreich, Italien und der Schweiz. Dagegen zählen Schweden und Japan sowie →

Die Zeitschriftenaufsätze

Geoffrey Garrett/Deborah Mitchell: Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD. In: *European Journal of Political Research* 39, 2, 2001, 145–177

Duane Swank/Sven Steinmo: The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies. In: *American Journal of Political Science* 46, 3, 2002, 642–655

Philipp Genschel: Globalization, Tax Competition, and the Welfare State. In: *Politics & Society* 30, 2002, 2, 245–275

Steffen Ganghof: Grüne Steuerpolitik – überangepasst oder sachgerecht? Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich. In: *Kommune. Forum für Politik, Ökonomie, Kultur* 20, 2002, 5, 43–46

Eine Langfassung dieses Aufsatzes ist als Discussion Paper Nummer 2001/9 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung erschienen. www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/dp00-01_de.html

→ erstaunlicherweise auch Großbritannien und die USA zu den Ländern, in denen Kapitaleinkünfte am effektivsten besteuert werden.

Allerdings: Der größte und wichtigste Posten an Steuereinnahmen sind in allen Ländern nicht die Steuern auf Kapital, sondern die auf Arbeit. Folglich spiegelt das Ausmaß an Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkünfte den Umfang der sozialstaatlichen Leistungen wider. Und hier rangiert Deutschland in der Spitzengruppe – was nicht überrascht.

Die Daten der Autoren zeigen: Wo bereits Steuern und Abgaben auf Arbeit hoch sind, sind in der Regel auch die Konsumsteuern hoch. Sie zeigen auch, dass erstaunlicherweise in Ländern mit überdurchschnittlicher Kapitalmobilität dies mit höherer, nicht mit niedriger effektiver Besteuerung von Kapitaleinkünften einhergeht.

Ist der internationale Steuerwettbewerb – entfacht von der Globalisierung – also nur ein Mythos? Schauen wir uns die Datenschlacht an, die Duane Swank (Marquette Universität, USA) und Sven Steinmo (Universität von Colorado, USA) präsentieren. Ihre Analyse der Besteuerung in 14 Ländern zwischen 1981 und 1995 zeigt, dass die nominalen Steuersätze auf Kapitaleinkünfte in allen betrachteten Ländern deutlich gesenkt wurden. Allerdings wurde durch Veränderungen der Bemessungsgrundlagen ein Großteil dieser Steuersenkungen wieder aufgefangen. Sanken die nominalen Steuersätze zwischen 1981 und 1995 um durchschnittlich ganze zehn Prozentpunkte, blieben – wenn man die effektiven Steuersätze betrachtet – davon nur noch zwei Prozentpunkte übrig.

Auch hier zeigt sich wieder: Kapitaleinkünfte werden in Deutschland unterdurchschnittlich besteuert. Hingegen sind die effektiven Steuern auf Arbeit in den 14 unter-

suchten Industrieländern im Durchschnitt um vier Prozentpunkte gestiegen. Ein neoliberales Steuerdumping hat also insgesamt nicht stattgefunden, aber doch eine spürbare, relative Umverteilung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit. So auch in Deutschland, das in der effektiven Besteuerung von Arbeitseinkommen eine Spitzenposition einnimmt. Bei den Konsumsteuern befindet sich Deutschland in der Mittelgruppe. Die Internationalisierung steht also in einem deutlichen statistischen Zusammenhang mit der Entwicklung der nominalen, nicht aber der effektiven Kapitalbesteuerung. (Daneben haben sich – nicht überraschend – hohe Staatsschulden treibend auf die Steuerlast ausgewirkt.)

Zweiseitiger Druck auf die Steuersysteme

Gibt es nun überhaupt ein veritables Problem durch den internationalen Steuerwettbewerb? In Ausgabe 2/2002 von *Politics & Society* beantwortet der Politikwissenschaftler Philipp Genschel (Internationale Universität Bremen) diese Frage mit einem klaren Ja: Er sieht im Steuerwettbewerb eine Gefahr für die Wohlfahrtsstaaten. Die Steuerquoten sind nicht deshalb im Großen und Ganzen stabil, weil der Steuerwettbewerb keinen Druck zur Senkung der Kapitalsteuern erzeugt, sondern weil die Finanzministerien gleichzeitig Druck verspüren durch strukturell hohe Staatsausgaben, Verschuldung, niedriges Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitslosigkeit – was den Spielraum für Steuersenkungswettläufe einengt. Die Steuersysteme sind, wie Genschel sagt, vor dem Hintergrund hoher Ausgabenlast eingeklemmt zwischen externem Druck zur Senkung der Kapitalsteuern und internem Druck zur Entlastung des Faktors Arbeit. Ohne Steuerwettbewerb wären die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer – der Einkommenssteuer für Unternehmen – sicherlich höher, und hätten damit Spielräume für Steuerentlastungen anderswo geschaffen.

Auch wenn der Anteil der Körperschaftssteuer am Steueraufkommen, wie der Autor darlegt, über die Zeit leicht gestiegen ist, blieb dieser Anstieg doch hinter der zunehmenden Besteuerung der Arbeitseinkommen zurück. Bei der Körperschaftssteuer ist der Einfluss des internationalen Steuerwettbewerbs am offensichtlichsten. Bekanntlich brüsten sich deutsche Großkonzerne wie DaimlerChrysler seit längerem damit, in Deutschland wegen der Verlagerung von Buchgewinnen in Länder mit den niedrigsten Steuersätzen kaum noch Steuern zu zahlen.

Allerdings macht die Körperschaftssteuer gerade einmal knapp zehn Prozent des gesamten Steueraufkom-

Die Steuerreform

der rot-grünen Regierung von 2000/2001 und der im April 2003 zwischen Koalition und Union ausgehandelte Steuerkompromiss erlauben nun eine steuerpolitische Bilanzierung. Durch das Steuersenkungsgesetz wird der Eingangsteuersatz bis zum Jahr 2005 auf 15 Prozent gesenkt (2000: 22,9 Prozent), der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer sinkt auf 42 Prozent (2000: 51 Prozent). Die Körperschaftssteuer ist von einem gespaltenen Satz von 30 bzw. 40 Prozent auf einheitlich 25 Prozent gesenkt worden. 2003 folgt nun das Steuervergünstigungsabbaugesetz, das vor allem Steuerschlupflöcher für Unternehmen schließt. Mit dem Vorhaben, eine Kursgewinnsteuer von 15 Prozent einzuführen, konnte sich Finanzminister Eichel (SPD) gegenüber der CDU nicht durchsetzen: Nach Ablauf der Spekulationsfrist müssen Wertzuwächse von Aktien, Fondsanteilen und Immobilien auch künftig nicht versteuert werden.

mens aus, im Durchschnitt von 18 westlichen Industriestaaten. Entscheidender aus Sicht des Fiskus sind die persönlichen Einkommenssteuern. Und auch hier – bei der Besteuerung persönlicher Kapitaleinkommen – gibt es Steuerwettbewerb und internationale Ausweichmöglichkeiten. Anleihen, Aktien und Bankguthaben machen vor Grenzen nicht halt. Länder im Steuerwettbewerb experimentieren mit üppigen Steuervergünstigungen und laxer Steueraufsicht, um solche Kapitaleinkommen im eigenen Land zu halten. Die Einführung der deutschen Zinsabschlagssteuer löste in den Jahren 1992/1993 zum Beispiel eine massive Steuerflucht nach Luxemburg aus.

Im Prinzip könnten manche dieser Probleme, wie Genschel zeigt, durch internationale Kooperation gelöst werden. Aber daran haben kleine Länder wie Luxemburg und Österreich, die um Steuerflüchtlinge konkurrieren und deshalb ihr Bankgeheimnis verschärfen, kein Interesse. Kurz: Ohne Steuerwettbewerb hätten die Regierungen auf steigende Ausgaben sicherlich mit höherer effektiver Kapitalbesteuerung reagieren können und hätten nicht auf zusätzliche Belastungen dort ausweichen müssen, wo man sie aus beschäftigungspolitischer Sicht am wenigsten haben will: bei den Arbeitseinkommen. Somit hat der internationale Steuerwettbewerb in der Tat zur Krise der Wohlfahrtsstaaten beigetragen.

BRD: Steuerlast zunehmend ungerecht verteilt

Aber welche Spielräume haben die nationalen Regierungen, sprich: Wie sieht es aus mit der Steuergerechtigkeit unter der rot-grünen Bundesregierung? Hier zeigt der Kölner Politikwissenschaftler und Steuerexperte Steffen Ganghof, dass ein erheblicher Teil der Verteilungswirkungen, die vom Steuerwettbewerb ausgehen, indirekt und hausgemacht ist. Denn die Bundesregierung hat sich dem Prinzip der „synthetischen“ Besteuerung, also der gleichmäßigen Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen, verschrieben. Sinken die nominalen Spitzensteuersätze auf Kapitaleinkommen, dann sinken die Steuersätze auf sehr hohe Erwerbseinkommen gleich mit. Spitzeneinkommen werden entlastet, und die nun fehlenden Finanzmittel fehlen bei der Entlastung niedriger Erwerbseinkommen – was nicht nur ungerecht, sondern arbeitsmarktpolitisch schädlich ist.

Um horizontale Steuergerechtigkeit (zwischen unterschiedlichen Steuerarten) zu erhalten, wird in Deutschland vertikale Steuergerechtigkeit (Progression) zunehmend vernachlässigt. Wohin das führt, hat Neuseeland

vorgemacht: Dort wurde der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer binnen weniger Jahre von 66 Prozent auf 33 Prozent gesenkt, die Bemessungsgrundlage radikal verbreitert, und das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen aufrechterhalten. Aber was war der Preis? Die Senkung der Steuersätze kam vor allem den Besserverdienenden zugute, während der Spitzensteuersatz von 33 Prozent nun bereits ab dem Einkommen eines durchschnittlichen Facharbeiters greift. Die Einkommenssteuer hat ihre Progression nahezu eingebüßt und sich einer Proportionalsteuer (flat tax) angenähert.

Die Steuerlast werde in Deutschland zunehmend ungerechter verteilt, kritisiert Ganghof. Umso mehr, wenn man die Sozialabgaben zu den Einkommenssteuern hinzurechnet. Die Steuerlast von Durchschnitts- und Spitzenverdienern unterscheidet sich, Ganghof zufolge, in Deutschland kaum noch.

Dass es auch anders geht, haben die nordischen Länder mit ihren dualen Steuersätzen gezeigt: In Finnland wurden die Kapitalsteuern auf 28 Prozent gesenkt, Spitzeneinkommen werden aber weiter mit bis zu 56 Prozent besteuert. Der schwedische Spitzensteuersatz beträgt 57 Prozent, der dänische 59 Prozent. Steuerentlastungen kamen besonders den niedrigen Arbeitseinkommen zugute, was verteilungsgerecht und beschäftigungspolitisch sinnvoll ist. Auch Österreich, Italien und die Niederlande haben unterschiedliche Spielarten dualer Einkommensbesteuerung (von Kapital und Arbeitseinkommen) eingeführt.

In Deutschland hingegen soll der Spitzensteuersatz auf Arbeitseinkommen bis 2005 auf 42 Prozent sinken, beschlossen von einer Linksregierung. Die im BDI organisierten Manager müssen künftig einen niedrigeren Anteil ihrer Spitzeneinkünfte an den Fiskus abführen, und auch ihre Aktiengewinne bleiben weiter unangetastet. Kein Wunder, dass die rot-grüne Steuerpolitik für Führungskräfte kein „faules Ei“ ist, wie BDI-Präsident Rogowski befand.

Auch unter den Bedingungen der Globalisierung ist mehr Steuergerechtigkeit möglich, als in Deutschland derzeit realisiert wird, argumentiert Ganghof. Sein Rat: das Prinzip der gleichmäßigen Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen aufgeben und eine duale Einkommenssteuer einführen. In der SPD werden differenzierte Einkommenssteuern seit längerem diskutiert. Aber dafür müsste nicht nur der Widerstand einiger Steuerpolitiker, sondern auch der des Bundesverfassungsgerichts gebrochen werden. Und das ist ein harter Brocken. ■