

Hermann Adam\*

## Zukunftsinvestitionen und Steuerpolitik im globalisierten Kapitalismus

Seit einigen Jahren ist in Deutschland, aber auch in vielen anderen Ländern, ein dramatischer Verfall der Infrastruktur zu beobachten. Viele Schulen sind in einem erbärmlichen Zustand, Frostschäden der Straßen werden nicht mehr beseitigt, öffentliche Gebäude nicht mehr saniert.<sup>1</sup> Besonders spektakulär ist der Fall der Autobahnbrücke bei Leverkusen. Das mittlerweile 50 Jahre alte Bauwerk ist so marode, dass es für Fahrzeuge über 3,5 Tonnen gesperrt werden musste, um einen Einsturz zu verhindern.<sup>2</sup> Die Kosten für Umwege und höheren Zeitaufwand des Speditions- und Transportgewerbes bezifferte die Industrie und Handelskammer Köln auf 1.700 Euro pro Unternehmen und Tag.<sup>3</sup>

Warum werden in einem der reichsten Länder der Welt Zukunftsinvestitionen wie die in die öffentliche Infrastruktur, aber auch in die Bildung, derart vernachlässigt, obwohl sie zentral wichtig sind? Hat die Politik versagt? Der vorliegende Beitrag will erklären, welche polit-ökonomischen Mechanismen zu dieser Situation geführt haben und welche Auswege es aus diesem Dilemma gibt.

### Der ökonomische Paradigmenwechsel der 1980er-Jahre in den USA – Auslöser des internationalen Steuerwettbewerbs

Mit dem Datum 20. Januar 1981 dürften selbst politisch Interessierte nichts verbinden. Und doch markiert es einen gravierenden Einschnitt in der Wirtschafts- und Steuerpolitik seit 1945. An diesem Tag wurde der Republikaner Ronald Reagan 40. Präsident der USA. Mit seiner Präsidentschaft begann die Abkehr von der bis dahin auch in den USA praktizierten keynesianischen hin zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Ein Eckpfeiler dieses wirtschaftspolitischen Paradigmas ist der Glaube, durch Steuersenkungen insbesondere für Unternehmen und Spitzenverdiener die Wirtschaft ankurbeln zu können, und zwar so stark, dass nicht nur die Steuereinnahmen des Staates, sondern auch die Realeinkommen breiter Bevölkerungsschichten im Zuge des höheren Wirtschaftswachstums steigen.

Diese Theorie geht auf den amerikanischen Ökonomen Arthur B. Laffer zurück. Seine Kernaussage lautet: Das Steueraufkommen eines Landes hängt von der Höhe des Steuersatzes ab. Es steigt zunächst mit dem Steuersatz an, aber nur bis zu einem optimalen Satz. Wird der Steuersatz über diesen optimalen Satz hinaus erhöht, gehen die Steuereinnahmen wieder zurück. Grund: Die Bürger sehen in Steuersätzen jenseits des optimalen Wertes ein so großes Anreiz- und Leistungshemmnis, dass sie ihre wirtschaftlichen Aktivitäten, sei es als Unternehmer, sei

1 Vgl. H.C. Müller-Dröge, D. Marschall, H. Anger, Deutschland zerfällt, in: *Handelsblatt* vom 21.03. 2012.

2 Vgl. <https://www.strassen.nrw.de/projekte/autobahnausbau-bei-leverkusen/abschnitt-1.html> (aufgerufen am 27. 11. 2016).

3 Vgl. Pressemeldung der IHK Köln vom 25. 1. 2013.

es als Arbeitnehmer, einschränken und damit eine wirtschaftliche Schwächeperiode auslösen, die die Steuereinnahmen sinken lässt.<sup>4</sup>

Das Laffer-Theorem ist schlicht und genial zugleich: Schlicht, weil es die Komplexität eines Steuersystems in vielen Staaten der Welt auf eine einfache Formel reduziert. Genial, weil es den Eindruck erweckt, als ob Steuerpolitik eine ganz simple Angelegenheit wäre. Die Wirklichkeit ist aber weitaus komplizierter, wie der über dreißig Jahre dauernde heftige wissenschaftliche Streit darüber gezeigt hat. Darauf braucht an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.<sup>5</sup> Wichtig ist: Ronald Reagan folgte den aus dem Laffer-Theorem ableitbaren Politikempfehlungen und führte in seiner Amtszeit umfangreiche Steuersatzsenkungen durch: Er reduzierte den Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer in einem ersten Schritt von 70 auf 50 Prozent, nach seiner Wiederwahl von 50 auf 28 Prozent. Den Körperschaftsteuersatz (Steuer auf Gewinne der Kapitalgesellschaften) senkte er 1987 von 50 auf 35 Prozent.

Ergebnisse dieser drastischen Steuersatzsenkungen waren zum einen:

- die Steuereinnahmen stiegen nicht, wie erwartet, sodass sich Staatsverschuldung verdreifachte;

4 Die Theorie soll 1974 bei einem Abendessen Laffers mit Jude Wanniski, einem Wirtschaftsjournalisten und späteren Berater Ronald Reagans, in Washington entstanden sein. An dem Essen haben auch die republikanischen Politiker Donald Rumsfeld, späterer Verteidigungsminister in den Kabinetten von Gerald Ford und George W. Bush jun., sowie dessen späterer Vizepräsident Dick Cheney teilgenommen. Vgl. A. B. Laffer, *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*, in: *Backgrounder* Nr. 1765, Washington 2004.

5 Vgl. im Einzelnen H. Adam, *Steuerpolitik in 60 Minuten*, Wiesbaden 2013, S. 144 ff.

- die öffentlichen Investitionen mussten halbiert werden;<sup>6</sup>
- die Einkommensschere öffnete sich zugunsten der Reichen. 1980 betrug die Relation des obersten Zehntels zum untersten Zehntel der Einkommensbezieher (Nettoeinkommen) 9,1. Sieben Jahre später war sie auf 10,3 angewachsen.<sup>7</sup>

Zum anderen begann weltweit zwischen den reichen Industrienationen ein Wettlauf um die niedrigeren Steuersätze. Alle Regierungen befürchteten eine Abwanderung des Kapitals, insbesondere die Verlagerung der Gewinne der großen multinationalen Konzerne in die USA, um legal Steuern zu sparen. Deshalb folgten nach und nach alle Industrieländer dem Beispiel Ronald Reagans und nahmen die Steuersätze zurück.

Welche Welle an Steuersatzsenkungen die Steuerpolitik Reagans weltweit ausgelöst hat, veranschaulicht Schaubild 1. Noch Mitte der 1970er-Jahre lag der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer in 21 OECD-Ländern bei knapp unter 70 Prozent. Im Jahr 2002 war er auf unter 50 Prozent gefallen. Bei der Unternehmenssteuer – gemeint ist die Körperschaftsteuer – lag der Spitzensteuersatz Mitte der 1970er-Jahre bei fast 60 Prozent, 2002 nur noch knapp oberhalb von 30 Prozent. Langfristig konnte sich kein Land dem Druck des Steuerwettbewerbs entziehen. Früher oder später, je nach

6 Vgl. R. Kurz, *Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in den USA. Grundlagen, Praxis und Konsequenzen*, Tübingen 1993, S. 64 f.

7 Die ungleicher werdende Einkommensverteilung ist eine typische Begleiterscheinung angebotsorientierter Wirtschaftspolitik. Vgl. dazu H. Adam, *Bausteine der Wirtschaft*, 16. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 269 f.

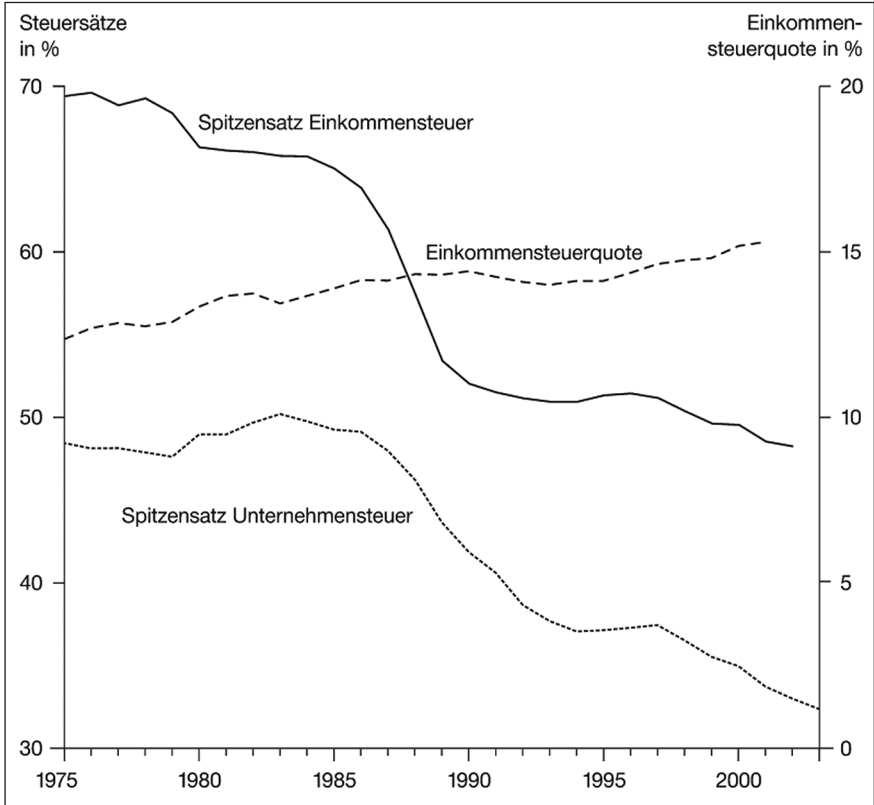


Schaubild 1 Trends in der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung (ungewichtete Durchschnitte von 21 OECD-Ländern) [Quelle: Ganghof, S., Wer reagiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt/Main 2004, S. 29.]

Wirtschaftslage im eigenen Land und je nach politischer Mehrheit, schwenkten alle Regierungen ab Mitte der 1980er-Jahre auf diese steuerpolitische Linie ein. Denn es ist unbestritten: Tarifliche Steuersätze spielen für die Standortentscheidungen multinationaler Unternehmen eine wichtige Rolle.<sup>8</sup>

Auch die deutsche Steuerpolitik geriet in den Sog des internationalen Wettbewerbsdrucks auf die tariflichen Steuersätze. Im Zuge der großen, dreistufigen Steuerreform 1986/88/90 der Kohl-Regierung – Bundesfinanzminister war

8 Vgl. M. P. Devereux, R. Griffith, A. Klemm, Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, in: *Economic Policy* 17 (35), S. 451–495. – Den Steuerwettbewerb gibt es natürlich nicht nur zwischen den USA und der übrigen Welt, son-

dern auch innerhalb der EU. Siehe dazu S. Ganghof, P. Genschel, Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa, in: M. Höpner, A. Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt/Main 2008, S.311–333.

damals Gerhard Stoltenberg (CDU) – wurde der Körperschaftsteuersatz erst mal nur auf 50 Prozent gesenkt. Im Rahmen des Standortsicherungsgesetzes 1994 – man beachte die Bezeichnung: es geht um die Sicherung des Industriestandorts Deutschland, also die Vermeidung von Kapital- und Investitionsflucht – setzte Bundesfinanzminister Theo Waigel (CSU) eine neuerliche Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 45 Prozent durch. Das war nicht viel. Denn – wie aus Schaubild 1 abzulesen ist – im internationalen Durchschnitt war der Steuersatz für Unternehmen zu diesem Zeitpunkt bereits auf unter 40 Prozent abgesenkt worden. Die in einer weiteren großen Steuerreform angepeilte Senkung auf 35 Prozent gelang in den letzten Jahren der Kohl-Ära nicht mehr. Da sich im Bundesrat die Mehrheiten geändert hatten und alle Steuergesetze zustimmungspflichtig sind, konnte die SPD-Opposition das Waigelsche Steuerpaket blockieren. Auch ein Kompromiss kam vor der Bundestagswahl 1998 nicht mehr zustande.

### **Die Schröder-Regierung unter den Zwängen der Globalisierung**

Ende der 1990er-Jahre war der Druck des internationalen Steuerwettbewerbs so groß geworden, dass auch die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder (SPD) nicht umhin konnte, den Körperschaftsteuersatz in drei Schritten weiter zu senken, zunächst auf 40 Prozent (1999), dann auf 25 Prozent (2001) und schließlich auf 15 Prozent (2005). Heute kann das Bundesfinanzministerium feststellen: «Seit der Absenkung des deutschen Körperschaftsteuersatzes ... auf 15 % ist die Stellung Deutschlands im inter-

nationalen Vergleich deutlich wettbewerbsfähiger.<sup>9</sup>

Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes hat allerdings Rückwirkungen auf weitere Steuern. Denn wenn der Steuersatz für die Gewinne großer Kapitalgesellschaften zurückgenommen wird, muss das auch bei der Besteuerung der Gewerbetreibenden und Selbstständigen erfolgen. Die Einkünfte der Gewerbetreibenden und Selbstständigen unterliegen wie alle anderen Einkunftsarten der Einkommensteuer und ihrem Tarif. Solange die Gewinne der großen Aktiengesellschaften mit 56 oder 50 Prozent Körperschaftsteuer belegt wurden, war es kein Problem, die Gewerbetreibenden und Selbstständigen mit einem in etwa gleich hohen Einkommensteuersatz zu besteuern. Als jedoch ins Auge gefasst wurde, den Körperschaftsteuersatz aus Gründen des internationalen Steuerwettbewerbs wesentlich unter den Einkommensteuersatz zu senken, stellte sich das Problem einer ungleichen Besteuerung unternehmerischer Einkünfte je nach Rechtsform des Unternehmens: Einzelunternehmer und Personengesellschaften wie z.B. Offene Handelsgesellschaften oder Kommanditgesellschaften hätten bei gleich hohen Gewinnen höhere Steuern zahlen müssten als Aktiengesellschaften. Das hätte insbesondere kleine und mittelständische Gewerbetreibende getroffen, die ihren Betrieb in der Regel als Einzelunternehmer oder Personengesellschaft führen und keine andere Rechtsform wählen können. Denn ein Metzgerladen oder eine Änderungsschneiderei

9 Bundesfinanzministerium (Hg.), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2015*, Ausgabe 2016, Rechtsstand: 31.12.2015, Berlin 2016, S. 15.

können schwerlich als Aktiengesellschaft betrieben werden.

Wegen dieser Wechselwirkungen zog die beabsichtigte Senkung des Körperschaftsteuersatzes auch eine heftige politische Auseinandersetzung über die Senkung des Einkommensteuersatzes nach sich. Besonders umstritten war, wie weit der Einkommensteuersatz über dem Körperschaftsteuersatz liegen durfte, ohne gegen das Gebot der Rechtsformneutralität bei der Besteuerung zu verstoßen. Zwar gab (und gibt) es in anderen Ländern durchaus große Spreizungen zwischen Körperschaftsteuersatz und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer. In Deutschland wurde jedoch von der Politik – ob zu Recht oder zu Unrecht – die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer größeren Angleichung beider Steuersätze gesehen. Folge: der Steuerwettbewerb «schwappte» auf die persönliche Einkommensteuer über, und der Einkommensteuerspitzensteuersatz für die Reichen – ein Merkmal mit besonders hohem Symbolwert für Sozialdemokraten – musste abgesenkt werden.<sup>10</sup>

### Steuerwettbewerb und Zukunftsinvestitionen

Die bisherigen Ausführungen zeigen: Als Präsident der USA, des wirtschaftlich und militärisch bedeutendsten Landes der Welt, konnte Ronald Reagan die Richtung in der Steuerpolitik auch für andere Län-

der vorgeben. In dieser komfortablen Rolle eines Agendasetters befand sich die rot-grüne deutsche Bundesregierung Anfang der 2000er-Jahre zweifellos nicht. Heute – mehr als 15 Jahre danach – ist vielen Sozialdemokraten nicht mehr bewusst, in welcher politischen und ökonomischen Konstellation die rot-grüne Bundesregierung in diesen Jahren handeln musste. Deshalb sollen die zentralen Rahmenbedingungen hier nochmal aufgezählt werden:

1. Nachdem auch Italien und Japan, die noch längere Zeit an relativ hohen Unternehmenssteuern festgehalten hatten, nach weitreichenden Steuerreformen bei Steuersätzen von knapp 40 Prozent angelangt waren, hatte sich 1999 Deutschlands Position weiter verschlechtert. Mit einem Unternehmenssteuersatz von ca. 52 Prozent war Deutschland geradezu zum Außenseiter unter den OECD-Ländern geworden. Es bestand daher dringender Handlungsbedarf.
2. Bereits wenige Monate nach der Bundestagswahl 1998 ging die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat verloren, weil CDU und FDP im Februar 1999 die Landtagswahl in Hessen gewonnen hatten. Da steuerpolitische Maßnahmen nur mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden können, war Steuerpolitik wieder Angelegenheit einer de facto «All-Parteien-Regierung» geworden und ein Kompromiss mit der Union unvermeidlich.
3. Das Bundesverfassungsgericht war und ist gerade in der Steuerpolitik ein wichtiger Vetospieler.<sup>11</sup> Niemand konnte

<sup>10</sup> Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass der Einstieg in die Senkung des Körperschaftsteuersatzes noch in der Amtszeit von Oskar Lafontaine als Bundesfinanzminister erfolgte und von ihm mitgetragen wurde. Eine sehr informative «analytische Erzählung» der deutschen Steuerpolitik seit Ende der 1970er-Jahre findet sich bei S. Ganghof, Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt/Main 2004.

<sup>11</sup> Vgl. O. Köppe, Bundesverfassungsgericht und Steuergesetzgebung – Politik mit den Mitteln der Verfassungsrechtsprechung? in: R. C. van Oyen, M. H.

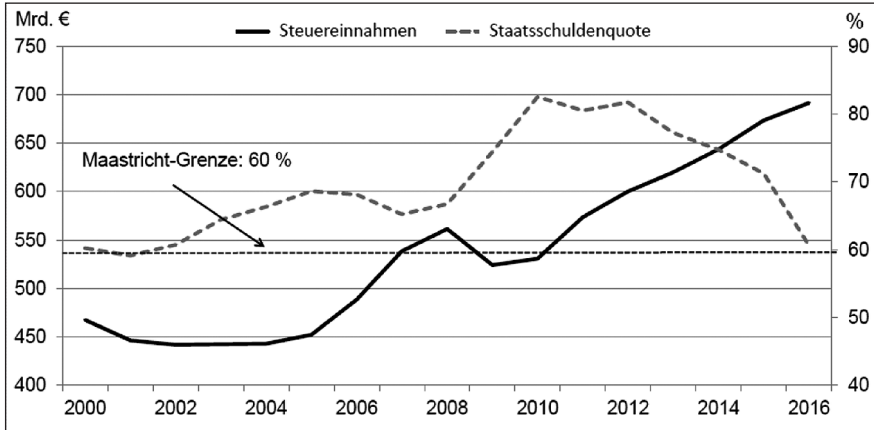


Schaubild 2 Steuereinnahmen und Staatsschuldenquote (Staatsschulden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) [Quelle: BMF]

sich sicher sein, wie das Gericht urteilen würde, wenn Körperschaftsteuersatz und Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer stark gespreizt worden wären. Mit Rücknahme der Steuersätze sollten die Attraktivität des Unternehmensstandortes Deutschland gewahrt bzw. wiederhergestellt und verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen geschaffen werden. Dieses Ziel wäre auf jeden Fall verfehlt worden, wenn eine steuerliche Neuregelung zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht geführt hätte und bis zu einem endgültigen Urteil Rechtsunsicherheit entstanden wäre.

Der Handlungsspielraum der rot-grünen Bundesregierung war somit enorm eingeschränkt. Dies betrifft nicht nur die deutsche Regierung in den Jahren der rot-grünen Ära, sondern generell die Politik im globalisierten Kapitalismus mit liberalisierten

Finanzmärkten. Zwar gilt nicht die TINA-Regel (there is no alternative), denn alles, was von Menschen gemacht ist, ist auch veränderbar. Aber in einer konkreten Situation mit gegebenen politischen Mehrheiten und kurzfristig nicht zu beseitigenden ökonomischen Machtkonstellationen ist der Handlungskorridor, in dem sich eine Regierung bewegen kann, sehr eng. Diese Restriktionen werden von der sozialdemokratischen Parteibasis oft unterschätzt.<sup>12</sup>

Der internationale Steuerwettbewerb und die geschilderten Rahmenbedingungen erzwangen Anfang der 2000er-Jahre eine Steuerreform mit den größten Steuerensenkungen in der Geschichte der Bundesrepublik (Hans Eichel). Die Folgen blieben nicht aus. 2001 brachen die Steuereinnahmen drastisch ein und sanken von 467 Mrd. Euro (2000) auf 446 Mrd. Euro (2001), das

<sup>12</sup> Ganghof spricht in seiner politikwissenschaftlichen Analyse der Steuerpolitik von einer «Multiplizierung von Beschränkungen, durch die eine systematische Steuerreform in Deutschland so schwierig wurde». Vgl. S. Ganghof, a.a.O., S. 121.

W. Möllers (Hg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2006.

entsprach einem Rückgang um 4,5 Prozent. Ein Jahr später sackten die Einnahmen um weitere 4,5 Mrd. Euro ab. In den folgenden zwei Jahren blieben sie auf dem Niveau von rund 442 Mrd. Euro. Erst 2005 erholten sich die Steuereinnahmen wieder leicht, ohne allerdings wieder das Niveau des Jahres 2000 zu erreichen. Erst 2006 waren die Steuereinnahmen mit 488 Mrd. Euro wieder höher als vor der Steuerreform (Schaubild 2). Von 2001 bis 2005 hatten Bund, Länder und Gemeinden insgesamt mehr als 110 Mrd. Euro an Steuereinnahmen eingebüßt. Dabei sind eventuelle Steuermehreinnahmen, die sich ergeben hätten, wenn das Steuersystem so belassen worden wäre wie es war, noch gar nicht mitgerechnet.<sup>13</sup>

Die Folgen der größten Steuersenkung in der Geschichte der Bundesrepublik für die öffentlichen Investitionen waren allerdings verheerend. Dabei ist der rot-grünen Bundesregierung zugute zu halten, dass sie auf die sinkenden Steuereinnahmen nicht mit einer gleich großen Reduzierung der Staatsausgaben reagiert hat. Im Gegenteil: Sie nahm eine Erhöhung der Staatsverschuldung hin, was wirtschaftspolitisch vollkommen richtig war. Auch das lässt sich aus Schaubild 2 gut ablesen. Im Jahr 2000 hatte die Staatsschuldenquote – der Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandsprodukt – noch 60 Prozent betragen, lag also gerade noch innerhalb der Grenzen der Maastricht-Kriterien. In der Phase zunächst sinkender, dann stagnierender

Steuereinnahmen stieg die Staatsverschuldung an und erreichte 2005 mit knapp 69 Prozent ihren vorläufigen Höchststand (vor der Finanzmarktkrise). Von CDU/CSU und FDP ist die Bundesregierung dafür später sehr gescholten worden. Es wurde ihr vorgeworfen, die «heiligen» Maastricht-Kriterien verletzt und zusammen mit Frankreich ein schlechtes Vorbild vor allem für die südeuropäischen Länder abgegeben und damit die Staatsschuldenkrise in der Eurozone mit verschuldet zu haben. Dabei gab (und gibt es bis heute) keinerlei wissenschaftliche Evidenz oder gar eine stringente wissenschaftliche Begründung, warum eine Staatsverschuldung die 60-Prozent-Marke nicht überschreiten soll.<sup>14</sup>

Trotzdem schlugen die sinkenden und dann mehrere Jahre stagnierenden Steuereinnahmen auf die öffentlichen Investitionen durch. Bereits 2002 gingen die Nettoanlageinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden von 3 Mrd. Euro (2001) auf 1,7 Mrd. Euro zurück. Ab 2003 fielen sie ins Negative, d. h.: der Staat tätigte sechs Jahre lang nicht einmal mehr Ersatzinvestitionen, um die entstandenen Schäden an der öffentlichen Infrastruktur zu reparieren und sie wieder instand zu setzen, sondern ließ sie verfallen. Erst ab 2009 wurden die öffentlichen Nettoanlageinvestitionen wieder positiv, blieben aber in ihrem Niveau weit hinter dem eigentlich erforderlichen zurück.

13 Natürlich kann man nicht sagen, wie sich die Wirtschaft und damit die Steuereinnahmen ohne Steuerreform entwickelt hätten. Insofern gelten die genannten Werte unter *Ceteris-paribus*-Bedingungen, d. h. unter der Annahme, dass die Wirtschaftsentwicklung ohne Steuerreform trendmäßig genauso weiter verlaufen wie vorher.

14 So bereits 1992 der stellvertretende Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen der EG-Kommission. Vgl. H. Matthes, *Adäquate Regeln für die Fiskalpolitik der EG-Länder?* in: *Wirtschaftsdienst* 8/1992, S. 413. Die 60-Prozent-Schuldenstandsgrenze scheint mehr oder weniger deshalb gesetzt worden zu sein, weil die meisten EWU-Beitrittsländer damals unterhalb dieser Grenze lagen und man an alle ein Signal setzen wollte: Bis hierher und nicht weiter!

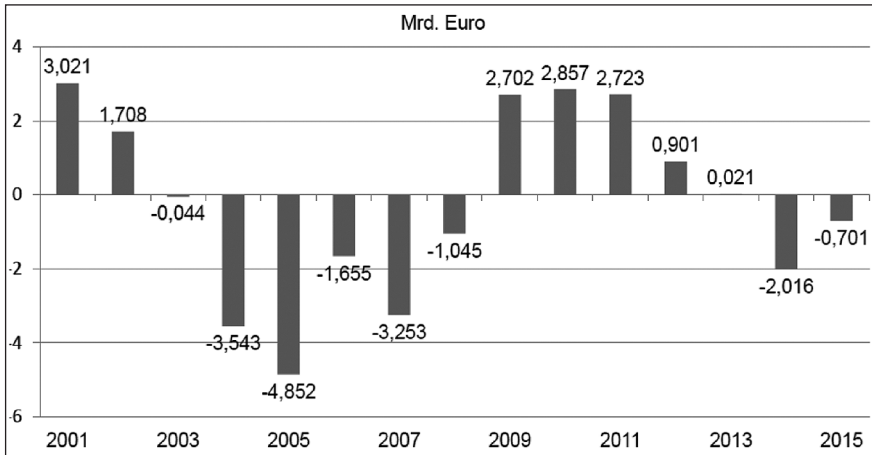


Schaubild 3 Öffentliche Nettoanlageinvestitionen  
 [Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, Wiesbaden 2016, S. 56]

In den 1990er-Jahren, kurz nach der Wiedervereinigung, waren die Nettoanlageinvestitionen des Staates durchweg positiv, erreichten absolut in den ersten fünf Jahren kleine zweistellige Werte, bewegten sich in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre immer noch zwischen zwei und fünf Mrd. Euro jährlich und machten zwischen 0,1 und 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. In den 2000er-Jahren hätte die Öffentliche Hand insgesamt rund 7 Mrd. Euro mehr investieren müssen, allein um die öffentliche Infrastruktur instand zu halten.

Erst von 2009 bis 2012 wurden die öffentlichen Nettoanlageinvestitionen wieder positiv – eine Folge der Konjunkturpakete, die die große Koalition zur schnellen Überwindung der Finanzmarktkrise auf den Weg gebracht hatte.<sup>15</sup> Doch bereits 2014

und 2015 wurde vom Staat erneut weniger investiert, als zum Erhalt der Infrastruktur notwendig gewesen wäre (Schaubild 3). Hier lag die Ursache jedoch im Ziel des Haushaltsausgleichs (schwarze Null), das Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble verfolgt.

Es erstreckt sich also über Jahrzehnte hinweg eine Wirkungskette von der Steuerpolitik des US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan in den 1980er-Jahren, die den internationalen Steuerwettbewerb mit immer weiteren Steuersenkungen in allen Industrieländern ausgelöst hatte, bis zum nicht ausgebesserten Schlagloch vor der eigenen Haustür und dem desolaten Zustand vieler Schult toilets. Die Zwänge des globalisierten Kapitalismus, die den Handlungsspielraum nationaler Regierungen in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik erheblich einengen und sich unmit-

15 Vgl. BMWi/BMF, Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung. Maßnahmenpaket der Bundesregierung, Berlin, 5.11.2008; *BMF-Monatsbericht* 1/2009, S. 5 ff.; Gesetz zur Sicherung von

Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2.3.2009, BGBl. I, Nr. 11 vom 5.3.2009.



telbar auf Lebenslage und Zukunftsperspektive der Menschen auswirken, höhnen die Demokratie aus, weil Regierungswechsel zu keinem grundlegenden Politikwechsel mehr führen. Das Verhältnis von Globalisierung und Demokratie ist deshalb zu Recht seit längerem Gegenstand kritischer politikwissenschaftlicher Forschungen.<sup>16</sup>

Besonders fatal sind die Folgen der Steuersenkungspolitik auf der Ebene der Kommunen. Rund 60 Prozent aller öffentlichen Investitionen entfallen auf Städte und Gemeinden. Wegen der in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen prekären Haushaltssituation musste hier in den letzten Jahren besonders stark bei den Investitionen gekürzt werden. Um wenigstens vorübergehend wieder etwas Geld in die klammen Kassen zu bekommen, haben viele ihre Wasser-, Klär- und Elektrizitätswerke, ihre Abfallentsorgung, große Teile ihrer Wohnungsbestände, Krankenhäuser und sogar Justizvollzugsanstalten privatisiert, weil Unternehmensberatungsgesellschaften immer wieder versprochen, private Investoren könnten diese Dienstleistungen besser, billiger und bürgernäher anbieten. Das hat zu spürbaren Einschränkungen bei der kommunalen Daseinsvorsorge geführt. So wurden in den vergangenen zehn Jahren 1.100 Schwimmbäder geschlossen. Um Energiekosten zu sparen, wurden die Wassertemperaturen in den verbliebenen Bädern und in öffentlichen Gebäuden gesenkt, die Straßenbeleuchtung reduziert und die kommunalen Gebühren drastisch erhöht. Bei letzterem sind die Privatisierungen auf Bundesebene ursächlich. Als das Bundesfi-

nanzministerium im Jahr 2000 die Bundesdruckerei verkauft hatte, stiegen die Gebühren für die Ausstellung von Personalausweisen, Reisepässen und Führerscheinen sprunghaft an. 2009 wurde die Bundesdruckerei wieder rückverstaatlicht.<sup>17</sup>

Schon seit Jahren wird immer wieder auf den öffentlichen Investitionsstau in den Kommunen hingewiesen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) veröffentlicht seit 2010 jährlich eine vom Deutschen Institut für Urbanistik (dfu) in ihrem Auftrag erstellte Befragung, in der Städte, Gemeinden und Landkreise ihre finanzielle Lage, ihre Investitionen, ihren Investitionsrückstand und ihren Finanzierungsbedarf schätzen. Nach dem letzten Kommunalpanel betrug der Investitionsrückstand im Sommer 2015 rund 136 Mrd. Euro (Tabelle 1). Im gleichen Jahr hatten die Gemeinden (ohne Stadtstaaten) Einnahmen von insgesamt rund 218 Mrd. Euro (eigene Steuern und Gebühren sowie Anteile an der Lohn- und Einkommensteuer, der Abgeltungsteuer und der Umsatzsteuer sowie Zuweisungen der Länder). Allein für ihr Personal und für soziale Leistungen mussten sie je rund 54 Mrd. Euro, für laufenden Sachaufwand 45 Mrd. Euro, zusammen also rund 70 Prozent ihrer Einnahmen bereitstellen.<sup>18</sup> Das zeigt: Der überwiegende Teil der Kommunalausgaben ist gesetzlich vorgegeben, sodass für Investitionen wenig Spielraum bleibt, geschweige denn der Investitionsrückstau bewältigt werden kann. Um die Finanzkraft der Kommunen zu stärken, hat die Bundes-

16 Vgl. hierzu beispielsweise den Sammelband von A. Schäfer, W. Streeck (Hg.), *Politics in the Age of Austria*, Cambridge 2013.

17 Vgl. zur Privatisierungspolitik, ihren Folgen und Alternativen T. Engartner, *Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland*, Frankfurt/Main 2016

18 Vgl. BMF (Hg.), *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2006 bis 2015*, Berlin 2016 (September)

Bereich	Mrd. Euro	Anteil in %
Straßen- und Verkehrsinfrastruktur	35,9	26,5
Schulen, Erwachsenenbildung	33,7	24,9
Öffentliche Verwaltungsgebäude	11,4	8,4
Sportstätten und Bäder	11,2	8,3
Wasserver- und -entsorgung	10,9	8,0
Informationsinfrastruktur	5,9	4,4
Kinderbetreuung	4,5	3,3
Kultur	4,2	3,1
Gesundheitsinfrastruktur	2,8	2,1
Wohnungswirtschaft	2,3	1,7
Öffentlicher Personennahverkehr	0,4	0,3
Energieerzeugung und -versorgung	0,3	0,2
Abfallwirtschaft	0,1	0,1
Sonstiges	12,0	8,8
Insgesamt	135,6	100,0

Tabelle 1 Investitionsrückstand der Städte, Gemeinden und Landkreise 2016  
 [Quelle: KfW-Kommunalpanel 2016, durchgeführt von difu von August bis Oktober 2015]

regierung deshalb im Herbst 2015 ein mit 3,5 Mrd. Euro ausgestattetes Sondervermögen, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds, geschaffen, aus dem finanzschwache Kommunen über die Länder Finanzhilfen bis zu 90 Prozent der Investitionskosten erhalten können.<sup>19</sup> Kurzfristig werden die Investitionsrückstände allerdings kaum aufzuholen sein, weil die dafür erforderlichen Planungen auf der Ebene der Gemeinden Zeit dauern und auch die Baukapazitäten im Moment sehr angespannt sind.

Ein weiteres Großprojekt ist die Instandsetzung und Erweiterung der Verkehrswege. Das Bundeskabinett hat hierzu am 2.12.2016 den Bundesverkehrswegeplan beschlossen. Danach sollen die Investitio-

nen in die Infrastruktur bis 2018 um 40 Prozent auf 14,4 Mrd. Euro jährlich gesteigert werden. Insgesamt sollen in den nächsten 15 Jahren in ganz Deutschland Verkehrsprojekte mit einem Gesamtvolumen von rund 270 Mrd. Euro umgesetzt werden, wobei 49,3 Prozent (132,8 Mrd. Euro) auf den Straßenverkehr, 41,6 Prozent (112,3 Mrd. Euro) auf die Schiene und 9,1 Prozent (24,5 Mrd. Euro) auf Wasserstraßen entfallen.<sup>20</sup>

Ein weiterer Bereich, in dem Deutschland dringenden Investitionsbedarf hat, ist die Bildung. Nach dem letzten Bericht der OECD liegt Deutschland im internationalen Vergleich mit einem Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 4,3

19 Vgl. *BMF-Monatsbericht* 12/2015, S. 17.

20 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur Nr. 191/2.12.2016.

Prozent hinter dem EU-22-Durchschnitt von 5,0 Prozent und sogar hinter dem OECD-Durchschnitt von 5,2 Prozent. Großbritannien gibt 6,7 Prozent, die USA 6,2 Prozent und Schweden fünf Prozent für die Bildung aus.<sup>21</sup> Wenn Deutschland nur so viel Geld in die Bildung stecken würde wie der Durchschnitt der OECD-Länder, hätte es 2015 rund 21 Mrd. Euro zusätzlich ausgeben müssen. Um mit den USA gleich zu ziehen, hätten es 57 Mrd. Euro zusätzlich sein müssen – und das nicht nur einmalig, sondern jedes Jahr zuzüglich des entsprechenden Inflationsaufschlags.

### Anforderungen an eine künftige Steuerpolitik

Angesichts dieser finanziellen Dimensionen, die auf die öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren zukommen, verbietet es sich eigentlich von selbst, Steuersenkungen ins Auge zu fassen. Gleichwohl sind Forderungen der Wirtschafts- und Mittelstandsvereinigung von CDU/CSU und der FDP nach einer neuerlichen Steuerreform laut geworden.<sup>22</sup>

Gern wird in diesem Zusammenhang auf die angeblich kalte Progression hingewiesen. Damit ist Zunahme der prozentualen Steuerbelastung bei nominalen Einkommenssteigerungen, die nur die Inflation ausgleichen, gemeint. Im Moment gibt es aus mehreren Gründen keine kalte Progression:

1. Der Grundfreibetrag, der das Existenzminimum steuerfrei stellt, wurde seit 1991 regelmäßig angehoben. 1991

21 Vgl. OECD, *Education at a Glance*, Paris 2016, S. 205 (Abb. B.2.1).

22 Vgl. MIT, *Deutschlandpapier* (Flyer), Berlin 2016 und «Mut zu einer grundlegenden Steuerreform, portal liberal, 13.6.2016 – <https://www.liberale.de/content/mut-zu-einer-grundlegenden-steuerreform> (2.12.2016)

betrug er noch 2.872 Euro, 2016 lag er bei 8.472 Euro.

2. Der Eingangsteuersatz wurde von 25,9 Prozent (1996) auf heute 14 Prozent, der Spitzensteuersatz von 53 Prozent (1990) auf heute 45 Prozent gesenkt.
3. Die Inflationsrate ist seit vielen Jahren sehr niedrig.

Auch das Bundesfinanzministerium hat jüngst in seinem zweiten Progressionsbericht festgestellt, dass es derzeit keine kalte Progression gibt.<sup>23</sup>

Von Steuerreformen erwarten die Bürger spürbare Entlastungen. Aktuelle Berechnungen zeigen jedoch, was grundsätzlich für alle Steuerreformen gilt:

- Wünschenswert wäre eine Steuerreform, die neunzig Prozent der Steuerzahler spürbar entlastet und die 10 Prozent der reichsten Steuerzahler so zusätzlich belastet, dass die Reform aufkommensneutral ist. Doch das ist nicht möglich. Steuersenkungen, die von den unteren und mittleren Einkommensbezieheren auch wirklich als solche wahrgenommen werden, führen zu derart großen Steuerausfällen, die durch eine Mehrbelastung der «Besserverdienenden» nicht ausgeglichen werden können.
- Beim Gros der Bevölkerung führen Steuerreformen, die keine allzu großen Löcher aufreißen, deshalb in der Regel nur zu einem bescheidenen, kaum wahrnehmbaren Nettoeinkommensplus, das zudem durch steigende Sozialabgaben schnell aufgefressen werden kann. Mit derarti-

23 Vgl. Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer, *BMF-Monatsbericht* Nr. 11/2016, S. 43 ff.

Haushalts-Bruttomonats- Äquivalenzeinkommen <sup>1</sup> in Euro <sup>2</sup>	Monatliche Steuerersparnis	
	Tarifvariante A <sup>3</sup>	Tarifvariante B <sup>4</sup>
	in Euro	in Euro
772 – 1.392 (unterste 20 Prozent)	5,75	9,83
1.392 – 2.058	14,91	25,58
2.058 – 2.873	44,83	106,33
2.873 – 4.076	96,08	180,58
über 4.076 (oberste 20 Prozent)	174,00	208,83

Tabelle 2 Was brächte eine Steuersenkung dem Einzelnen? Monatliche Steuerersparnis bei anderen Tarifvarianten

1 Berechnet nach OECD-Skala: Das Haushaltseinkommen wird durch die gewichtete Zahl der Haushaltsmitglieder dividiert, wobei der Haushaltsvorstand mit dem Gewicht 1, jeder weitere Person über 13 Jahre mit 0,5 und Kinder bis 13 Jahre mit dem Gewicht 0,3 eingehen. – 2 Die Einkommensklassen entsprechen jeweils einem Quintil (= 20 %) der steuerpflichtigen Haushalte. – 3 Haushalts-Bruttomonatsäquivalenzeinkommen von 721 und 1.139 Euro werden mit gleichbleibend mit 14 % (jetzt progressiv von 14–24 %), von 1.139 bis 5.000 Euro progressiv von 14–20 % (jetzt 24–42 %), der Bereich von 4.442 bis 21.203 Euro monatlich progressiv steigend von 20–42 % besteuert. – 4 Kontinuierlich von 14 bis 42 % ansteigender Steuersatz im Einkommensbereich von 721 bis 4.421 Euro monatlichem Haushalts-Bruttoäquivalenzeinkommen. [Quelle: Beznoska, M., Fuest, C., Schaefer, T., Wirkungen einer Beseitigung des «Mittelstandsbauchs» im Einkommensteuertarif, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9/2016, S. 658]

gen Reformen würden die bei vielen Bürgern geweckten Erwartungen enttäuscht und die Politikverdrossenheit eher noch verstärkt, zumal dann, wenn sie im Alltag mit der verrotteten Infrastruktur konfrontiert werden. Denn die bringen sie meist nicht mit dem internationalen Steuerwettbewerb und dem Steuersenkungswettkampf in Verbindung, sondern werten sie als Versagen der politischen Eliten.

Tabelle 2 veranschaulicht diesen Zusammenhang. In beiden von Ökonomen durchgerechneten Tarifvarianten wird die Progressionszone, die augenblicklich bereits bei einem Haushalts-Bruttomonatsäquivalenzeinkommen von 721 Euro beginnt und schon bei 4.472 Euro den Spitzensatz von 42 Prozent erreicht, gestreckt. In der Variante A beginnt die Progressionszone erst bei einer Schwelle von 1.139 Euro monatlich. In der Variante B steigt der (Grenz)

Steuersatz kontinuierlich ab 721 Euro bis 4.421 Euro Haushalts-Bruttomonatsäquivalenzeinkommen an. Hier wäre die Entlastung der jetzt progressiv belasteten mittleren Einkommen am größten. Bei der Variante A ergäben sich bereits jährliche Steuerausfälle von fast 24 Mrd. Euro, bei der Variante B sogar von 31 Mrd. Euro. Dabei wäre die monatliche Entlastung der unteren 40 Prozent minimal und bewegte sich zwischen knapp sechs Euro bei den untersten Einkommensgruppen bis rund 25 Euro im Einkommensbereich zwischen 1.400 und 2.000 Euro monatlich. Mit anderen Worten: Das zusätzliche Netto wäre bei den unteren Einkommensgruppen so gut wie gar nicht zu spüren und würde eher als Hohn empfunden. Zudem gäbe es für diejenigen, die gar keine direkten Steuern zahlen (Sozialhilfe- und Hartz IV-Empfänger sowie der größte Teil der Rentner) keinerlei Entlastung. Dafür hätten Bund, Länder

Steuerpolitische Maßnahme	Mehraufkommen <sup>2</sup>	
	Mrd. €	in % der Steuer Einnahmen <sup>3</sup>
<b>Einkommensteuer<sup>1</sup></b>		
Alternative Varianten		
Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent ab 250.730 Euro	1,1	0,2
Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent ab 100.000 Euro	3,5	0,6
Linear-progressiver Anstieg der Steuersätze von 42 auf 49 Prozent bei Einkommen von 52.882 bis 80.000 Euro	6,0	1,0
Linear-progressiver Anstieg der Steuersätze von 42 auf 53 Prozent bei Einkommen von 52.882 bis 77.000 Euro	10,0	1,7
<b>Vermögensteuer</b>		
Steuersatz 1 Prozent auf Vermögen ab 2 Mill. Euro bei natürlichen und ab 200.000 Euro Vermögen bei juristischen Personen. Halbvermögensverfahren bei Kapitalgesellschaften. Nettoaufkommen, d. h. nach Abzug von Erhebungskosten und Ausweichreaktionen	9,8	1,6
<b>Erbschaftsteuer</b>		
Steuersatz 15 Prozent bei Stundungsmöglichkeit bis zu 15 Jahren. Regelverschonung 85 Prozent bei Beibehaltung von 400 Prozent Lohnsumme in den nächsten fünf Jahren bei Vermögen von 1 bis 9,8 Mill. Euro. Optionsverschonung von 100 Prozent bei Beibehaltung von 700 Prozent Lohnsumme in sieben Jahren für Vermögen von 1 bis 11 Mill. Euro. Bedürfnisprüfung, Privatvermögen muss bis zur Hälfte eingebracht werden. Verlängerung der Schenkungsfrist von zehn auf dreißig Jahre.	4,6	0,8

Tabelle 3 Mehreinnahmen durch höhere Besteuerung der Reichen

1 Vorschläge vorgelegt während der CDU/CSU-FDP-Koalition von 2009 bis 2013. – 2 Einschließlich Solidaritätszuschlag. – 3 Bezogen auf die Steuereinnahmen 2013.

[Quelle: DIW-Wochenberichte 46/2011, S. 6; 42/2012, S. 16 f.; IMK-Report 114/2016, S. 17 f.]

und Gemeinden gigantische Steuerausfälle zu verkräften. Das Loch, das sich in den Jahren von 2001 bis 2005 aufgetan hatte und bis heute noch nicht wieder geschlossen ist, würde erneut aufgerissen.

Die Steuerpolitik und auch die Sozialpolitik litten in den letzten drei Jahrzehnten daran, dass sie von einem vorgegebenen Einnahmevermögen des Staates bzw. der Sozialversicherungen ausgingen und fragten: Was können wir damit finanzieren? Diese einnahmorientierte Ausgabenpolitik führte lang-

fristig zu einer Unterfinanzierung sowohl des Staates als auch der Sozialversicherungssysteme. Je reicher nämlich ein Land wird, desto mehr muss es – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – für öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur ausgeben. Denn erstens wachsen mit steigendem Realeinkommen der Bürger auch der Wunsch nach guter Infrastruktur und die Notwendigkeit excellenter Aus- und Weiterbildung. Zweitens nimmt mit einem komplizierten Steuersystem und einem dichten Netz an Sozialleistungen

auch der administrative Aufwand zu. Denn im Interesse sozialer Gerechtigkeit müssen sowohl Steuerhinterziehung als auch Sozialeistungsmisbrauch durch mehr staatliche Kontrollen bekämpft werden. Zudem brauchen alle sozial Schwachen, die den Anschluss verloren haben und nicht mehr am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, eine sehr viel intensivere, persönliche Betreuung durch gut ausgebildete Sozialarbeiter. Kurz: Ein reicher Staat braucht nicht nur mehr öffentliche Infrastruktur, sondern auch eine bessere personelle Ausstattung im öffentlichen Dienst. Heute merken auch die Konservativen und Liberalen: Weniger Staat bedeutet auch weniger Polizei und damit weniger innere Sicherheit. Folge: Es gelingt heute oft nicht mal mehr, Flüchtlingsheime vor Brandanschlägen zu schützen, geschweige denn die Verantwortlichen zu fassen und zu verurteilen.

Die Steuerpolitik sollte daher künftig nicht mehr fragen: Was können wir uns mit den gegebenen öffentlichen Einnahmen leisten? Vielmehr sollte gefragt werden: Welche Qualität an Infrastruktur wollen wir uns leisten? Welches Bildungssystem brauchen wir? Und welchen und wie viel Sozialstaat wollen wir haben? Was wir uns wünschen und wofür wahrscheinlich auch eine politische Mehrheit zu gewinnen wäre, ist allerdings nicht zum Nulltarif zu bekommen. Wer soll das bezahlen? Der Karnevalschlager von 1949 scheint aktueller denn je.

Große Teile der SPD neigen traditionell dazu, zur Finanzierung dringend notwendiger Gemeinschaftsaufgaben die Reichen heranziehen zu wollen. Es ist gar keine Frage: Schon aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit dürfen Reiche nicht verschont werden, sondern müssen erst recht für die Gemeinschaft ihren Beitrag leisten.

Die Frage ist allerdings: Spült die höhere Besteuerung der Spitzenverdiener und Vermögenden so viel zusätzliches Geld in die öffentlichen Kassen, dass damit die vor uns liegenden Zukunftsaufgaben finanziert werden können?

Aus Tabelle 3 geht hervor, welche Zusatzeinnahmen pro Jahr bei verschiedenen steuerpolitischen Maßnahmen erzielt werden könnten. Bei Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer auf 49 Prozent – beginnend bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen ab 100.000 Euro (Singles) bzw. 200.000 Euro (Verheiratete) – ergäben sich Mehreinnahmen von etwa 3,5 Mrd. Euro im Jahr. Die Wiederbelebung der Vermögensteuer mit einem Steuersatz von einem Prozent auf Vermögen ab zwei Millionen Euro – ein Vorschlag, der von Peer Steinbrück im Bundestagswahlkampf 2013 vertreten wurde und der etwa 143.000 Personen (0,2 Prozent der Bevölkerung) betroffen hätte – brächte nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) 9,8 Mrd. Euro Zusatzeinnahmen. Dabei sind Ausweichreaktionen der Betroffenen und Erhebungskosten der Finanzverwaltung schon berücksichtigt. Eine Reform der Erbschaftsteuer, die auch Betriebsvermögen stärker heranzieht, ohne ihre Liquidität zu gefährden,<sup>24</sup> könnte das heutige Erbschaftsteueraufkommen um 4,6 Mrd. Euro verdoppeln.

24 Der frühere Vorsitzende des Sachverständigenrats, Wolfgang Wiegard, und Harald Noack, langjähriger Staatssekretär im hessischen und nordrhein-westfälischen Finanzministerium, halten eine 15prozentige Erbschaftsteuer auf alle Vermögensarten auch von den Unternehmen für verkraftbar. Vgl. H. Noack, W. Wiegard, *Reform der Erbschaftsteuer: Wege zum Abbau der Verschonungsregeln*, Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, impulse, Berlin 2015 (November).

Eine moderat höhere Besteuerung der Reichen würde also durchaus den öffentlichen Haushalten beachtliche Mehreinnahmen bringen, die die Finanzierung der dringend notwendigen Zukunftsinvestitionen erleichtern würden. Auch im internationalen Vergleich würde Deutschland mit einem Einkommensteuerspitzensatz von 49 Prozent, einem Vermögenssteuersatz von einem Prozent und einem Erbschaftsteuersatz von 15 Prozent und den jeweiligen genannten Freibeträgen nicht aus dem Rahmen fallen. Eine massenhafte Abwanderung von Kapital wäre nicht zu befürchten.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden: Der Finanzbedarf für die Zukunftsinvestitionen ist größer als die Mehreinnahmen, die durch eine höhere Besteuerung der Reichen gewonnen werden können. Hinzu kommen die vom demografischen Wandel verursachten immensen Mehrkosten, die insbesondere nach 2030 auf unsere sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Rentenversicherung und die Kranken- und Pflegeversicherung, zukommen. Schon jetzt werden das Rentenniveau und die öffentlich finanzierten Gesundheitskosten von vielen als nicht ausreichend empfunden. Wenn hier nicht weiter gekürzt werden soll und gleichzeitig die gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nicht unbegrenzt steigen sollen, müssen die öffentlichen Zuschüsse an die sozialen Sicherungssysteme langsam, aber stetig aufgestockt werden. Auch dafür sollten die Staatskassen gut gerüstet sein.

### **Exkurs: Kapitaleinkünfte höher besteuern?**

Ein Dorn im Auge ist vielen Sozialdemokraten die ab 2009 eingeführte 25prozentige Abgeltungssteuer auf Zinserträge und Veräußerungsgewinne. Es wäre sozial unge-

recht, so das Argument, leistungslose Einkommen aus Kapital niedriger zu besteuern als Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit, die dem progressiven Einkommensteuersatz unterliegen und für die oft hart gearbeitet muss. Dahinter steckt die Vorstellung, dass es in Deutschland viele vermögende Privatpersonen gibt, die allein von ihren Vermögenseinkünften leben, dafür keinen Finger krumm machen müssen und obendrein auch noch Steuervergünstigungen bekommen.

Die Realität ist komplizierter. Die meisten Einkünfte aus Kapitaleinkommen, etwa drei Viertel, sind Dividendenausüttungen der Aktiengesellschaften.<sup>25</sup> Die Gewinne der Aktiengesellschaften werden bereits auf Unternehmensebene mit der bundesweit einheitlichen 15prozentigen Körperschaftsteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag und der regional unterschiedlichen Gewerbesteuer belegt. Unterstellt man einen durchschnittlichen Gewerbesteuerersatz von 14 Prozent, so wird der Gewinn einer Aktiengesellschaft auf Unternehmensebene mit 29,83 Prozent besteuert (siehe Tabelle 4). Wird der verbleibende Nettogewinn von 70,17 Euro als Dividende ausgeschüttet, unterliegt sie der 25prozentigen Abgeltungssteuer plus Solidaritätszuschlag. Das führt zu einer Gesamtsteuerbelastung des Gewinns von 48,34 Prozent. Sie ist damit höher als die Besteuerung der Spitzeneinkommen, die einschließlich Soli nur 47,475 Prozent beträgt.

Nach Einführung der von vielen kritisierten Abgeltungssteuer gab es also nicht nur eine höhere Besteuerung der Kapitaleinkünfte, soweit sie aus Dividenden stammen, sondern auch höhere Einnah-

<sup>25</sup> Vgl. B. Rürup, *Der Preis der Steuergerechtigkeit, HRI-Analyse*, Düsseldorf, 20. Mai 2016, S. 2.

	Gewinn/Steuer in Euro	Belastung in %
<b>Unternehmensebene</b>		
Unternehmensgewinn	100,00	0,00
Körperschaftsteuer (15 %)	15,00	15,00
Solidaritätszuschlag (5,5 %)	0,83	+ 0,83
Unternehmensgewinn	84,17	15,83
Gewerbsteuer (14 %)	14,00	+ 14,00
Gewinn auf Unternehmensebene	70,17	29,83
<b>Anteilseignerebene</b>		
Ausgeschütteter Gewinn (100 %)	70,17	
Abgeltungsteuer (25 %)	17,54	+ 17,54
Solidaritätszuschlag (5,5 %)	0,97	+ 0,97
Gewinn beim Anteilseigner	51,66	48,34

Tabelle 4 Gewinnbesteuerung auf Unternehmens- und Anteilseignerebene: Modellrechnung  
[Quelle: BMF, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin 2016, S. 22]

men. 2008, also vor Einführung der Abgeltungssteuer, betrug die Einnahmen aus der Besteuerung der Kapitaleinkünfte, die damals noch nach dem individuellen Einkommensteuersatz besteuert wurden, 8,56 Mrd. Euro. Im ersten Jahr der Einführung der Abgeltungssteuer, also 2009, stiegen die Einnahmen auf 8,67 Mrd. Euro. Nachdem sie 2010 wegen der Finanzmarktkrise zurückgegangen waren, stiegen sie 2011 auf 9,08 Mrd. Euro und 2012 sogar auf 9,97 Mrd. Euro. Hätte man es bei der alten Regelung der Besteuerung der Kapitaleinkünfte nach dem individuellen Steuersatz belassen, wäre das Aufkommen dagegen – wie Berechnungen des Bundesfinanzministeriums zeigen – seit 2009 niedriger ausgefallen, 2012 allein um 1,25 Mrd. Euro.<sup>26</sup> Die Einführung der Abgeltungsteuer unter dem SPD-Finanzminister Peer Steinbrück war somit nicht nur fiskalisch richtig, sondern auch sozial gerecht. Denn die Vermö-

genseinkünfte derjenigen, die einen hohen Anteil an Aktien besitzen – und das sind in aller Regel die reichen Haushalte – werden stärker besteuert als die Zinsen auf Sparbücher, festverzinsliche Wertpapiere und Rentenfonds, aus dem sich das bescheidenere Vermögen der ärmeren Bevölkerungsschichten zusammensetzt.

Wollte man die Abgeltungsteuer wieder abschaffen und zur Besteuerung nach dem individuellen Einkommensteuersatz zurückkehren, müsste man gleichzeitig die Besteuerung durch Körperschaft- und Gewerbesteuer auf Unternehmensebene anpassen. Denn eine Doppelbesteuerung, bei der das Einkommen oder Vermögen eines Steuersubjekts innerhalb des gleichen Zeitraums einer gleichartigen Steuer unterworfen würde, wäre nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig. Vieles spräche dann für eine Wiedereinführung des Anrechnungsverfahrens: Die auf Unternehmensebene gezahlte Steuer würde beim einzelnen Aktionär angerechnet, wenn dieser seine Dividenden versteuert. Unterm Strich käme es dann mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer

26 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zur Fortdauer der Abgeltungsteuer vom 6. 10. 2014, *Bundestags-Drucksache 18/2724*, S. 3f.



steuerlichen Entlastung bei der Besteuerung der Vermögenseinkünfte der Reichen und zu einer Mehrbelastung bei den normal Verdienenden mit Vermögen ab etwa 50.000 Euro. Auch bei einer Erhöhung des Abgeltungssteuersatzes von derzeit 25 auf 30 Prozent wäre das nicht auszuschließen. Das kann die Politik zwar so wollen. Ob damit aber das SPD-Ziel nach mehr sozialer Gerechtigkeit erreicht wird, ist allerdings fraglich.

### **Alternativen zur Finanzierung der Zukunftsinvestitionen**

Wenn die höhere Besteuerung der Reichen zur Finanzierung der Zukunftsinvestitionen nicht ausreicht, stellt sich die Frage, welche Alternativen es dafür gibt. Einen wichtigen Hinweis hat dafür eine jüngst veröffentlichte Studie von zwei Ökonomen der Universitäten Mannheim und Köln geliefert. Abgeleitet aus Erfahrungswerten der Vergangenheit und basierend auf einem ökonometrischen Modell haben die Wissenschaftler die langfristigen Effekte von Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Infrastruktur (Verkehr und digitale Infrastruktur), Kitas und Schulen sowie Hochschulen auf Wachstum und Beschäftigung ermitelt. Dabei haben sie auch errechnet, nach welchem Zeitraum sich die öffentlichen Investitionen amortisieren, d.h. wann der Staat durch mehr Wachstum und höhere Beschäftigung so viele Steuermehreinnahmen erzielt hat, dass die Investitionsausgaben abgedeckt sind. Ergebnis: Die genannten Zukunftsinvestitionen werden langfristig zu einem um rund drei Prozent höheren realen Bruttoinlandsprodukt führen und über 600.000 neue Arbeitsplätze vor allem in Kitas und Schulen schaffen. Nach etwa 11 Jahren haben sich die Kosten im Bereich

Kitas und Schulen amortisiert, bei der Infrastruktur und den Hochschulen müssen dafür 18 bis 20 Jahre veranschlagt werden.<sup>27</sup> Die Jahre bis zur endgültigen Amortisation müssten mit zusätzlicher Staatsverschuldung überbrückt werden.

Diese Studie zeigt: Zukunftsinvestitionen sind kein unnütz ausgegebenes Geld. Sie zahlen sich langfristig aus, weil sie den Wohlstand eines Landes mehren. Der Politik sollte sich daher für den Fall, dass es gegen eine höhere Staatsverschuldung unüberwindliche Widerstände geben sollte, eine weitere Finanzierungsmöglichkeit offen halten, die nicht populär ist: eine Anhebung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes.

Viele halten das für sozial ungerecht. Die Mehrwertsteuer – so das Argument – belaste vor allem die Bezieher niedriger Einkommen. Denn sie müssten alles von ihrem Einkommen für das Lebensnotwendige ausgeben und bezahlen dafür jedes Mal Mehrwertsteuer, während die höheren Einkommen einen Großteil ihres Einkommens sparen können und von der Mehrwertsteuer verschont bleiben. Das ist nur zum Teil richtig. Seit jeher unterliegen Lebensmittel und Kulturgüter wie Zeitungen und Bücher einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz (derzeit sieben Prozent) mit dem ausdrücklichen politischen Ziel, die ärmeren Bevölkerungsschichten bei Deckung des Grundbedarfs nicht übermäßig steuerlich zu belasten. Dafür werden Luxusprodukte wie beispielsweise Champagner oder ein Porsche mit 19 Prozent Mehrsteuer belegt. Diese Spreizung des Steuersatzes sowie die Tatsache, dass

<sup>27</sup> Vgl. im einzelnen T. Krebs, M. Scheffel, Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Projekt-Nr. 14/16, Studie im Auftrag des BMWi, September 2016, S. 5.

die wohlhabenden Haushalte trotz ihrer hohen Sparquote auch sehr viel konsumieren, führen zu einer durchaus sozialen Lastverteilung bei der Mehrwertsteuer: Mehr als zwei Drittel der Mehrwertsteuer werden von der oberen Hälfte der Einkommensbezieher aufgebracht, nur ein knappes Drittel entfällt auf die einkommensschwächere Bevölkerungshälfte.<sup>28</sup>

Die Mehrwertsteuerfinanzierung der Zukunftsinvestitionen hätte einen erheblichen Vorteil: Sie wird von den Unternehmen zwar im Inland auf die Preise überwältzt (und soll als Verbrauchsteuer auch überwältzt werden), wirkt sich aber nicht nachteilig auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft aus. Denn die Mehrwertsteuer gilt nicht für Verkäufe deutscher Produkte auf ausländischen Märkten. Hier greift der Mehrwertsteuersatz des Ziellandes.

### Fazit

Deutschland hat einen erheblichen Nachholbedarf an Zukunftsinvestitionen. Verantwortlich dafür ist die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik des Staates, die seit den 1980er-Jahren praktiziert wurde. Diese Politik war eine Reaktion auf den von der Reagan-Administration zu dieser Zeit ausgelösten internationalen Steuersenkungswettbewerb, der in vielen Ländern zu einer chronischen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte geführt hat. Die gleichzeitig von den USA ausgehende und vorangetriebene Liberalisierung der Finanzmärkte setzte die Regierungen gleich welcher poli-

tischer Couleur zusätzlich unter Druck, die Steuern zu senken. Diese Zwänge im globalisierten Kapitalismus werden von einem Großteil der Bevölkerung nicht gesehen. Viele Bürger werten das Verrotten der öffentlichen Infrastruktur und die Sparmaßnahmen in den Sozialhaushalten als Versagen der politischen Elite. Die eigentlichen und tiefer liegenden Ursachen – die Restriktionen, die der globalisierte Kapitalismus den Regierungen auferlegt – werden zu wenig beachtet.

Für eine Politikwende hin zu einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik mit einer deutlichen Erhöhung der Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer wären gleichgerichtete linke Mehrheiten in den wichtigsten Industrienationen notwendig. Sie müssten bei dieser Steuerpolitik gleichgerichtet vorgehen, damit kein Land durch hohe Steuersätze an Wettbewerbsfähigkeit einbüßt. Bei der Bundestagswahl 2013 hätte die deutsche Bevölkerung die Möglichkeit gehabt, eine Mehrheit aus SPD und GRÜNEN in den Bundestag zu wählen und eine linke Achse der beiden wirtschaftlich größten Länder in der EU zusammen mit der sozialistischen Regierung Frankreichs herzustellen. Diese Chance wurde vertan, und sie kehrt nach dem gegenwärtigen Stand der Umfragen weder in Frankreich noch in Deutschland auf absehbare Zeit zurück.

So wird der nächsten Bundesregierung wahrscheinlich nur der Weg bleiben, über eine höhere Mehrwertsteuer die finanziellen Mittel zu beschaffen, um die Zukunftsinvestitionen zu finanzieren, aber auch, um die demografischen Lasten der Sozialsysteme zu schultern. Höhere Mehrwertsteuer sowie höhere Beiträge an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung bei gleichzeitig nur moderaten Lohnerhöhun-

28 Näher dazu H. Adam, *Steuerpolitik in 60 Minuten*, Wiesbaden 2013, S. 129 ff. Der prozentuale Anteil der Mehrwertsteuer am Einkommen ist allerdings bei den unteren Einkommensgruppen höher als bei den oberen.

gen könnten in manchen Jahren dazu führen, dass real weniger Netto vom Brutto bleibt. Dabei sind die Unwägbarkeiten, die von der neuen amerikanischen Regierung auf den Welthandel, damit auf unsere Exporte und unsere Konjunktur ausgehen, noch gar nicht berücksichtigt. Wichtig ist,

die Bevölkerung insgesamt, aber auch die SPD-Parteibasis auf dieses Szenario vorzubereiten und sie in einem sachlich geführten Dialog davon zu überzeugen, dass dieser Schritt notwendig ist, um langfristig sowohl die Zukunftsfähigkeit Deutschlands, aber auch unseren Sozialstaat zu sichern.

Joachim Spangenberg

## Politische Erdbeben in der Umwelt- und Klimapolitik

### Wenn sich die Fundamente bewegen, aber das Dach nicht mit will

#### **Traum vorbei, Trump kommt? Nicht unbedingt**

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags tagt in Marrakesch die COP 22, und die Stimmung ist ambivalent. Zum einen ist das Pariser Klimaschutzabkommen so schnell in Kraft getreten wie noch kein anderes, aber zum anderen steht das Wort des zukünftigen US-Präsidenten Donald Trump im Raum, er werde sich aus dem Abkommen zurückziehen, Kohle und Öl fördern, Pipelines bauen und den Klimawandel ignorieren – der sei ja nur eine Erfindung der Chinesen zur Schwächung der US-Wirtschaft. Neu daran ist nicht die Stärke der Klimaleugner in den USA und der Versuch, internationale Abkommen zu torpedieren – das ist geschehen als u. a. Barack Obama den Klimagipfel von Kopenhagen torpedierte und als sich die USA unter George W. Bush, gefolgt von Kanada, aus dem Kyoto-Protokoll zurückzogen und auf dem Rio+10 Gipfel von Johannesburg mit durchaus begrenztem Erfolg schworen,

keine einzige neue internationale Vereinbarung zuzulassen. In einer ähnlichen Situation mussten sie 2012 bei Rio+20 in einem Showdown gegen China klein beigeben. Wir sollten also gelernt haben, Klimapolitik ohne die USA als einen zuverlässigen Partner zu gestalten.

Neu sind dagegen zwei positive und eine negative Entwicklung. Für jede Weltinnenpolitik erschwerend ist die Tatsache, dass die Opfer eines Vierteljahrhunderts Neoliberalismus nicht mehr stillhalten, und als (zum großen Teil subjektives) Prekariat für die nicht mehr erreichbar sind, die ihnen nicht nur mehr von demselben versprechen, sondern auch personelle Angebote machen, die jedes Reden von Einsicht und Veränderung als Hohn erschienen lassen. Das betrifft nicht nur Hillary Clinton, die lebende Gegenthese zu Bernie Sanders, sondern auch eine polnische liberal-konservative Politikaste, die in ihren geleakten Tischgesprächen eine tiefe Verachtung für