
Steuergerechtigkeit für eine globalisierte Welt

Emanuel Saez, Gabriel Zucman,
Der Triumph der Ungerechtigkeit –
Steuern und Ungleichheit
im 21. Jahrhundert, Suhrkamp Verlag,
Frankfurt 2020, 279 Seiten, gebunden,
€ 22,70; ISBN 978-3-518-42935-8.

Emmanuel Saez und Gabriel Zucman, die beiden an der Berkeley University forschenden französischen Ökonomen, haben das politisch wohl einflussreichste wirtschaftswissenschaftliche Buch des Jahres geschrieben. Das auf ihrer Arbeit basierende Modell einer grundlegenden Steuerreform für die USA, in dessen Kern eine radikale Vermögenssteuer steht, bildete nicht nur ein zentrales Element der Kampagne der beiden PräsidentschaftsanwärterInnen der Demokratischen Partei Elisabeth Warren und Bernie Sanders, sondern hat weltweit die Debatte um Steuergerechtigkeit neu entfacht.

Gleichzeitig räumen die beiden Ökonomen mit vielen Steuermythen auf und analysieren die Verteilungswirkungen des US-Steuersystems umfassender als je zuvor. Das zentrale Argument des Buches: Während das Steuersystem seit den späten 1970er-Jahren sukzessive an Progressivität einbüßte, stieg die Ungleichheit in der Einkommensverteilung an. In Summe ist das Steuersystem heute regressiv: Entlang der Einkommensverteilung beträgt der effektive Steuersatz 25-30%, nur bei den Reichsten des Top 1% ist er mit 20% deutlich niedriger.

Unten – Mitte – Oben – Ganz Oben

In ihrer Analyse von Einkommen und Steuerleistung unterscheiden die Autoren zwischen vier Gruppen der US-Gesellschaft: Die ArbeiterInnenklasse der unteren 50%, die Mittelschicht der nächsten 40%, die obere Mittelschicht der nächsten 9% und die Reichen des Top 1%. In den letzten 40 Jahren ist der Einkommensanteil der ArbeiterInnenklasse von 20% auf 13% des Nationaleinkommens gesunken, während jener der Reichen von 11% auf 21% anstieg. Der Anstieg der Einkommensungleichheit in den letzten vier Dekaden fällt in kaum einem Land so drastisch aus wie in den USA. Gleichzeitig wurde das Steuersystem kontinuierlich ungerechter. Den Übergang zu einem ungerechten Steuersystem datieren Saez und Zucman mit den 1980er-Jahren: Das Entstehen einer Steuervermeidungsindustrie, verstärkte Globalisierung und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben multinationalen Konzernen, deren Eigentümern und Superreichen Steuerschlupflöcher in großem Stil eröffnet. Die Argumentation und Reaktion der Politik? Dass Konzerne und Vermögende in der Lage sind, Steuern zu umgehen, zeige, dass eine effektive Besteuerung dieser immer schwieriger werde. Und angesichts globalen Steuerwettbewerbs bleibe keine andere Lösung, als die Steuern auf die höchsten Einkommen, vor allem Kapitaleinkommen, immer weiter zu senken. Anstatt Schlupflöcher zu stopfen und die Probleme an der Wurzel zu packen, wurde eine Spirale nach unten in Gang gesetzt. Das Ergebnis: ein Triumph der Ungerechtigkeit.

Denn heute hat das Steuersystem seine Progressivität fast vollständig

eingebüßt. Bei einem durchschnittlichen effektiven Steuersatz von 28% des Einkommens zahlen die ArbeiterInnenklasse und die Mittelschicht kaum weniger als der Durchschnitt, aber mittlerweile sogar mehr als die 400 reichsten AmerikanerInnen. Entscheidend dabei ist, dass die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verschiedene Einkommensarten beziehen und dadurch unterschiedliche Steuerarten bezahlen: Die ArbeiterInnenklasse und die Mittelschicht leisten überwiegend Verbrauchssteuern. Krankenversicherungsbeiträge spielen mit etwas höherem Einkommen eine wichtige Rolle, die unteren Einkommensgruppen verfügen über keine Krankenversicherung. Im Gegensatz zu einkommensabhängigen Sozialbeiträgen kommen diese in den USA einer Kopfsteuer gleich. Nimmt das Einkommen stärker zu, dann steigt die Bedeutung der Einkommensteuer. Sie spielt für die obere Mittelschicht die wichtigste Rolle. Bei den Reichen kommen Körperschaftssteuer, Vermögenssteuer und zum kleinen Teil auch Erbschaftssteuer dazu. Der durchschnittliche Steuersatz der ArbeiterInnenklasse ist in den letzten Jahrzehnten sogar leicht gestiegen, jener der 400 Reichsten sank ausgehend von 60% und lag 2018, nach der Steuerreform von Donald Trump, erstmals unter jenem der ArbeiterInnenklasse.

Die Steuerreform von Donald Trump im Jahr 2018 hat einen weiteren Trend verdeutlicht: Die USA sind das einzige Hocheinkommensland, in dem die Steuerquote heute niedriger ist als im frühen 20. Jahrhundert. Die zentralen Determinanten dieser Entwicklung sind die Reduktion in der Besteuerung von Kapitaleinkommen und das gleichzeitige Erodieren der Basis der Kapital-

besteuerung. Die Reduktion in der Besteuerung von Kapitaleinkommen hat zur Konsequenz, dass die Übereichen, die einen wesentlichen Anteil ihres Einkommens aus Kapitalbesitz beziehen, noch mehr Vermögen akkumulieren können. So hat auch das Steuersystem einen relevanten Beitrag zur steigenden Vermögenskonzentration geleistet.

Warren Buffets berühmtes Diktum, er zahle weniger Steuern als seine Sekretärin, ist Realität. Den von ihm beschworenen Klassenkampf haben die Reichen gewonnen, und das mündete in dieser unbefriedigenden Struktur der Steuerleistungen. Saez und Zucman nennen das Plutokratie, die Herrschaft des Geldes, und halten diese aus drei Gründen für gesellschaftlich höchst problematisch: Es führt zu Geldmangel und damit fehlender Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte, zu fehlender Fairness und zu einer Ungleichheitsspirale.

Steuervermeidung – der Lieblingssport der Multis und Reichen

Historisch war das ganz anders. Vermögenssteuern gehen bis auf die Ursprünge der USA im 18. Jahrhundert zurück. Präsident Franklin Delano Roosevelt hielt in den 1930er-Jahren aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit und gesellschaftlichen Stabilität Obergrenzen bei Einkommen für sinnvoll und setzte deshalb konfiskatorisch hohe Spitzensätze bei Einkommen- und Erbschaftssteuern durch. Als besonders effektiv in der Besteuerung der Reichen, die den Einkommensausweis oft vermeiden, erwiesen sich hohe Körperschaftssteuersätze auf Unternehmensgewinne. Voraussetzungen für das Funktionieren des

Roosevelt'schen Steuersystems waren ein gesellschaftliches Bekenntnis zu kollektivem Handeln sowie das konsequente Anprangern von Steuersünden. Erst in den 1980er-Jahren brach mit der Präsidentschaft von Ronald „Bereichert euch!“ Reagan der politische Wille zur Durchsetzung gerechter Steuern zusammen und die über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg praktizierte Steuervermeidung wurde zum Lieblingssport der Multis und Reichen.

Vor allem die Vermeidung der Körperschaftssteuer erwies sich als besonders einfach. Über Verrechnungspreise und mit tatkräftiger Hilfe der großen Buchhaltungsfirmen Deloitte, Ernst&Young, KPMG und PricewaterhouseCoopers werden Gewinne in die weltweiten Steuersümpfe verschoben und damit Steuern dort, wo eigentlich die Leistung anfällt, vermieden. Gabriel Zucman rechnet vor: Heute werden nach konservativer Schätzung 40% aller multinationalen Profite in notorischen Steuersümpfen verbucht. Dabei geht es nicht nur um die Bermudas, Cayman Islands oder Puerto Rico, sondern wesentlich auch um Irland, die Niederlande oder die Schweiz.

Wenn Globalisierung immer niedrigere Steuern für ihre wichtigsten Gewinner, die Eigentümer multinationaler Konzerne, und immer höhere Steuern für die ArbeiterInnenklasse bedeutet, dann wird sie rasch an ihre gesellschaftlichen Grenzen geraten. Um das zu verhindern, setzen Saez und Zucman mit Vorschlägen für mehr Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit an drei Ebenen an: Erstens bei einer Stärkung internationaler Koordination und Kooperation, zweitens bei der effektiveren und stärkeren Besteuerung der Reichen und drittens beim Ausbau des

Sozialstaates über eine nationale Einkommensteuer.

Wie die Steuervermeidung gestoppt werden kann ...

Saez und Zucman sehen erhebliches Potential bei internationalen Kooperation und Steuerabkommen, besonders im Projekt „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) der OECD. Doch die internationale Kooperation müsste über Vereinbarungen zur Steuerbemessungsgrundlage hinausgehen und unfairen Wettbewerb bei den Steuersätzen unterbinden. Daher sollte ein effektiver Aktionsplan folgende vier Maßnahmen umfassen: 1. Alle Staaten müssten ihre eigenen multinationalen Konzerne besteuern. Transparentes, das heißt, öffentlich zugängliches, „*country by country reporting*“ im Rahmen von BEPS würde wesentlich dabei helfen, Konzerne mit einem Mindeststeuersatz, etwa von 25%, zu besteuern. Doch diese Maßnahme ist auch ohne internationale Kooperation unilateral umsetzbar. 2. Koordination der Staaten bei dieser Mindestkörperschaftssteuer. 3. Verteidigungsmaßnahmen gegen Staaten, die die Kooperation verweigern, etwa durch Reform oder Aufkündigung bestehender Doppelbesteuerungsabkommen. 4. Effektive Sanktionen der Staatengemeinschaft gegen Trittbrettfahrer, etwa durch Finanztransaktionssteuern.

All das erscheint keinesfalls unmöglich, denn die Hälfte der multinationalen Konzerne hat ihren Hauptsitz in den USA oder in der EU. Auch wenn Konzerne in Steuerdebatten die Verlagerung des Hauptsitzes immer wieder als Drohgebärde an die Wand malen, gestaltet sich ein solches Unterfangen rechtlich schwierig bis unmöglich. Hilf-

reich wäre es auch, Steuerfragen ins Zentrum internationaler Handelsabkommen zu rücken. Mit Mindestanforderungen bei Bemessungsgrundlage und Steuersätzen könnten sich die internationalen Firmen und die Staaten auf wohlstandssteigernde Aktivitäten konzentrieren: höhere Produktivität, bessere Infrastruktur, Kaufkraft der KonsumentInnen, mehr Verteilungsgerechtigkeit.

... warum die Reichen besteuert werden müssen ...

Donald Trump brüstete sich im Wahlkampf 2016 mit seinen nicht bezahlten Steuern. Warren Buffet konterte, er sei moralisch überlegen, schließlich habe er 1,9 Millionen USD an Steuern bezahlt und dann noch gespendet. Was er vergaß zu erwähnen: Die 1,9 Millionen Euro kommen einem effektiven Steuersatz von 0,055% gleich. Woran Saez und Zucman uns erinnern: Bei Steuergerechtigkeit geht es nicht um freiwillige Beiträge der Superreichen. Wir brauchen effektive Mechanismen für die Besteuerung hoher Einkommen und eine Vermögenssteuer.

Eine zumindest markante Verbesserung der Voraussetzung für eine effektive Besteuerung der Reichen wären internationale Koordination bei der Körperschaftssteuer, Regulierungen der Steuervermeidungsindustrie und das Schließen der Schlupflöcher im Steuersystem. Dazu schlagen Saez und Zucman die Gründung eines „*Public protection bureau*“ vor, ausgestattet mit einem Mandat zur Verhinderung aller wirtschaftlichen Aktivitäten, die ausschließlich der Steuervermeidung dienen, und zur Beobachtung ausländischer Steuerpraktiken.

Viele Schlupflöcher könnten durch

die Durchsetzung eines einfachen Prinzips gestopft werden: Dieselbe Einkommenshöhe muss – unabhängig von der Einkommensquelle – mit demselben Steuersatz versteuert werden. Für die derzeitige Praxis, ein und dieselbe Einkommenshöhe, je nach Quelle, mit unterschiedlichen Steuersätzen zu besteuern, gibt es keine überzeugenden Gründe. Sie hat zur Konsequenz, dass reiche Menschen ihre Arbeitseinkommen über diverse Tricks in niedriger besteuerte Profite oder Kapitalgewinne umwandeln. Eine gemeinsame Besteuerung aller Einkommensarten innerhalb eines progressiven Einkommensteuersystems, das auch die Körperschaftssteuer umfasst, wäre hier ein erster, aber großer Schritt.

Denn höheres Aufkommen aus Körperschaftssteuern durch höhere Steuersätze und geringere Steuervermeidung wären zentrale Elemente der fairen Besteuerung der Reichen. Weitere Elemente sind eine progressive Einkommensteuer und eine griffige Vermögenssteuer, ähnlich der konfiskatorischen Besteuerung absurd hoher Einkommen in den 1930er-Jahren unter Franklin Delano Roosevelt zur Rettung demokratischer und meritokratischer Ideale. *„Wealth is power. An extreme concentration of wealth means an extreme concentration of power. The power to influence government policy. The power to stifle competition. The power to shape ideology. Together they are the power to tilt the distribution of income to one's advantage – in the marketplace, in governments, in the media“* (Seite 158 der englischsprachigen Ausgabe). Die zentrale Aufgabe einer Vermögenssteuer für Milliardäre wäre deshalb nicht, das Steueraufkommen zu maximieren, sondern den Vermögensbestand zu dekonzentrieren.

... und wie ein Sozialstaat aufgebaut werden kann

Im Zuge einer neuerlichen Wende hin zu einem progressiven Steuersystem nach den Plänen von Emmanuel Saez und Gabriel Zucman könnte auch in den USA einen Sozialstaat, der diesen Namen verdient, etabliert werden. Dessen drei tragenden Pfeiler wären Bildung für die Jungen, Pensionen für die Älteren und Gesundheitsleistungen für alle. Eine höhere Besteuerung der Reichen nach den Plänen von Saez und Zucman würde zu Einnahmen in der Höhe von etwa 4% des Nettonationaleinkommens führen, die Expansion des Sozialstaates braucht aber mehr Mittel.

Mit ihren progressiven Vorschlägen zur Finanzierung von Sozialstaaten haben Saez und Zucman in der internationalen wissenschaftlichen Community für Aufregung gesorgt. Es gibt, so die beiden Autoren, keinen vernünftigen Grund, warum Kapitaleinkommen oder Vermögen von der Finanzierung des Sozialstaates ausgenommen werden sollten, auch wenn dies in vielen europäischen Ländern gängige Praxis ist. Gegen den Vorschlag ihres lautesten Kritikers, Wojciech Kopczuk, öffentliche Aufgaben über eine Erhöhung der Mehrwertsteuereinnahmen zu finanzieren, wenden Saez und Zucman ein: Mehrwertsteuern wirken regressiv, sind ungerecht, die Reichen sind – etwa aufgrund ihrer hohen Sparneigung – gut in der Lage, diese Steuer zu umgehen. „*Justice too long delayed is justice denied*“ – gilt auch für Steuern, so die Autoren. Anstelle der Finanzierung über Mehrwertsteuern oder Sozialversicherungsbeiträge mit Höchstbeitragsgrundlagen schlagen sie – ganz pragmatisch – die Einführung einer

proportionalen nationalen Einkommensteuer vor. Diese 6-prozentige Steuer ist als Ergänzung der progressiven Steuern und als Ersatz für regressiv wirkende Steuern konzipiert, durch die Abschaffung letzterer wäre das Steuersystem trotz proportionaler Besteuerung im Rahmen der nationalen Einkommensteuer in Summe progressiv. Und da die Steuerbasis sich auf knapp 100% des Nationaleinkommens beläuft, könnten die Einnahmen gemeinsam mit Einnahmen aus den Reichensteuern den Ausbau des Sozialstaates finanzieren. Gesundheitsversicherung für alle und bezahlter Mutterschaftsurlaub könnten so auch in den USA Realität werden.

Steuern, endlich verständlich

„Triumph der Ungerechtigkeit“ beeindruckt durch wichtige grundsätzliche Argumente, die in der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung oft vergessen werden. Ein Beispiel: Letztlich werden alle Steuern von Menschen bezahlt. Die übliche Trennung in Unternehmenssteuern einerseits und von Haushalten oder Personen bezahlte Steuern andererseits ist irreführend. Denn jegliches Einkommen – die Basis der Besteuerung – geht schließlich an konkrete Personen.

Geprägt von Pragmatismus und Aufklärungsoptimismus erinnern Saez und Zucman daran, dass es nichts der Globalisierung Inhärentes gibt, das Staaten die Möglichkeit effektiver Konzern- und Vermögensbesteuerung raubt. Die Gesellschaft entscheidet, ob sie ein intransparentes Finanzsystem und zahllose Möglichkeiten des Steuermisbrauchs toleriert oder ein internationales Vermögensregister aufbaut, das eine effektive Besteuerung

von Vermögensbeständen und -einkommen ermöglicht. Es ist möglich, sich gegen die internationale Steuervermeidungsindustrie zu stellen, diese zu regulieren und die internationale Kooperation zu vertiefen.

Auch im 21. Jahrhundert hat jedes Land im Zuge demokratisch legitimierter Prozesse die Möglichkeit, über die Höhe der Steuerprogression zu entscheiden. „Triumph of Injustice“ wird von einer Homepage taxjustice-now.org begleitet. Deren Kern ist ein Steuersimulationsmodell, das die Analyse der Verteilungswirkung konkreter steuerpolitischer Reformvorschläge erlaubt. Zudem zeigt sich dort, dass Marc Zuckerberg, Warren Buffet, Bill Gates

& Co unter den griffigen Steuerplänen von Saez und Zucman zwar weniger überreich wären, doch immer noch ein Vermögen in zweistelliger Milliardenhöhe ihr Eigen nennen würden.

In Summe zeigt sich die Wirtschaftswissenschaft im „The Triumph of Injustice“ von Emmanuel Saez und Gabriel Zucman, wie sie sein soll: wirtschaftstheoretisch und -historisch beschlagen, empirisch fundiert, fähig sich allgemein verständlich auszudrücken und verlässlich an der Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen ausgerichtet.

Franziska Disslbacher,
Markus Marterbauer