

Revolution von oben: Die steuerliche Umverteilung des Paul Kirchhof

von Sven Giegold & Malte Kreuzfeldt

Angela Merkel hat mit der Berufung des ehemaligen Verfassungsrichters Prof. Paul Kirchhof in ihr Kompetenzteam neuen Schwung in die vor sich hin dümpelnde Steuerreformdebatte gebracht. Kaum jemand polarisierte so die Geister wie Paul Kirchhof: Während die einem in ihm den Retter der deutschen Wirtschaft sehen, halten ihn die anderen für einen Vorreiter eines sozialstaatsfreien Kapitalismus, der mit den Resten des Sozialstaates endgültig aufräumen möchte und im globalen Steuerwettbewerb neue Maßstäbe nach unten setzt.

In der Tat würde die Umsetzung des Vorschlags eine vollständige Abkehr von den bisherigen Grundprinzipien der Besteuerung darstellen.

Einheitssteuer – Der endgültige Abschied vom Prinzip der Steuergerechtigkeit

Kirchhofs Vorschlag der Einheitssteuer („Flat tax“) senkt den Spitzensteuersatz auf 25%. Dieser soll dafür schon bei Einkommen ab 20.000 € 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 von 25%, 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.

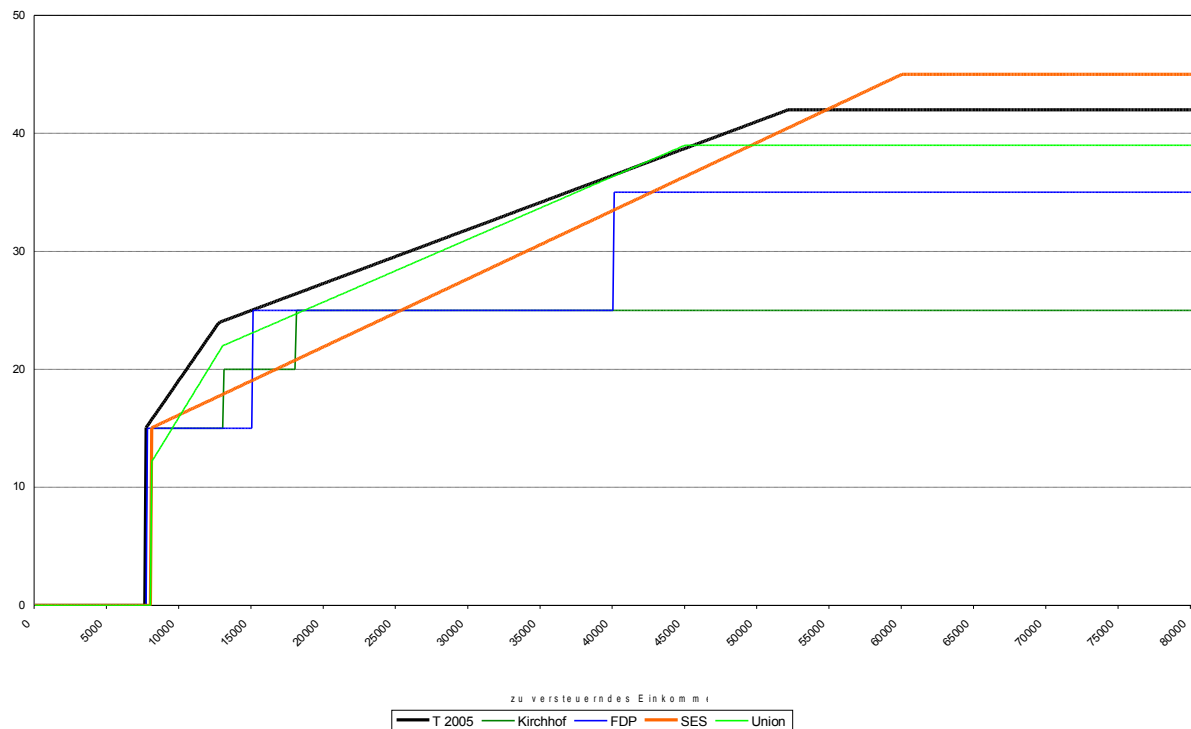


Abb. 1.: Tarifliche Grenzsteuersätze der verschiedenen Steuerreformkonzepte in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens nach der Grundtabelle (Attac/verdi 2005: Solidarische Einfachsteuer, 2. Auflage)

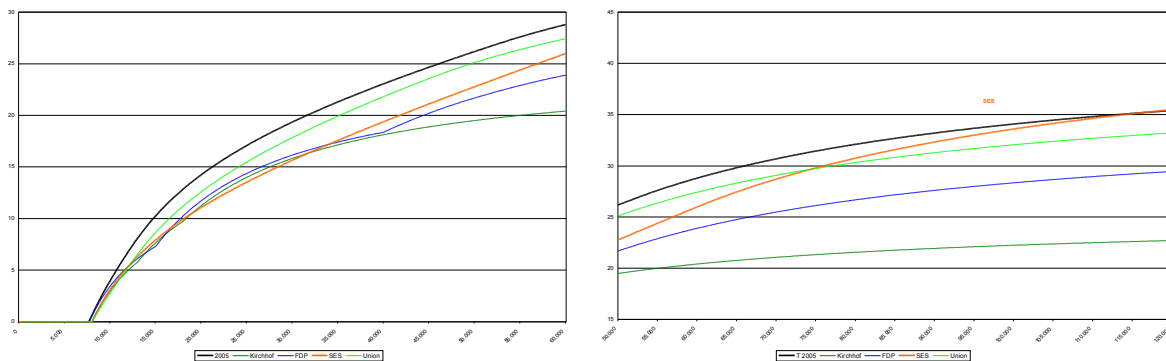


Abb. 2.: Tarifliche Durchschnittssteuersätze in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens der verschiedenen Steuerkonzepte nach der Grundtabelle (Achim Truger, IMK)

Das Prinzip der Steuergerechtigkeit ist ein Ausfluss des Gerechtigkeitsprinzips, mit dem sich Philosophen und Staatstheoretiker seit Jahrhunderten beschäftigen. Der moderne Rechtsstaat rechtfertigt sich durch die grundgesetzlich verankerte Wahrung der Gerechtigkeit. 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 Summe mit dem Einkommen steigt, sondern auch der Steuersatz muss deutlich ansteigen. Denn einer Bürgerin mit mittlerem Einkommen fallen 25% Steuersatz ungleich schwer zu tragen als einem Bürger mit Spitzenverdienst. 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.

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. Bislang haben lediglich die Ukraine, Russland, Serbien, Georgien, die Slowakei, Estland, Litauen, Lettland und Hongkong bereits eine Einheitssteuer eingeführt¹.

Auch im Menschenrechtsdiskurs spielt die Idee der Steuerprogression eine wichtige Rolle. Ungerechtigkeit in den Steuerpflichten war ein wichtiger Auslöser der Französischen Revolution von 1789. So heißt es in der „Allgemeinen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ (1789): „(Art. 1.) Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein. ... (Art. 13.) Für den Unterhalt der öffentlichen Gewalt und für die Kosten der Verwaltung ist eine allgemeine Abgabe unumgänglich. Sie muss gleichmäßig auf alle Bürger unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten und ihrer Vermögen (, faculté) verteilt werden“. Die Fähigkeit zur Zahlung nimmt aber im Gegensatz zu Kirchhofs Einheitssteuer-Vorschlag mit steigendem Vermögen und Einkommen überproportional zu.

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

¹ The Economist, 16-22. April 2005

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 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.

Neue Maßstäbe bei der Umverteilung

Durch den Grundfreibetrag und den Stufentarif bei niedrigen Einkommen wird im unteren Bereich der Einkommensleiter das Prinzip der steuerlichen Progression nicht aufgehoben. Bei der konsequenten Umsetzung des Reformvorschlages von Kirchhof wird auch ein Teil der Bezieher kleinerer Einkommen entlastet. Das gilt allerdings nicht für diejenigen, die etwa durch große Entfernungen zur Arbeit, Behinderungen, Nacht- und Schichtarbeit besondere Lasten zu tragen haben und daher bis heute einen steuerlichen Ausgleich erhielten. Zudem werden gerade die Bezieher niedriger Einkommen besonders unter den leeren staatlichen Kassen leiden, die sich durch das Kirchhof-Modell einstellen werden. Leistungen, die bislang öffentlich oder öffentlich subventioniert erbracht werden, wird es als Folge nur noch privat gegen Entgelt geben. Einen armen Staat können sich aber gerade die Armen nicht leisten. Wenn Universitäten nur noch gegen Studiengebühren besucht werden können und Volkshochschulen teurer werden, wenn die Zuschüsse für den öffentlichen Nahverkehr sinken und die Preise für Theater und Schwimmbad steigen, dann summieren sich die privaten Kosten des staatlichen Rückzugs schnell auf mehrere tausend Euro und verkehren somit einen möglichen Steuervorteil für Niedrigverdiener ins Gegenteil.

Ganz anders sieht es im Bereich der hohen Einkommen aus. Hier bricht Kirchhof gänzlich mit der Idee der Steuerprogression. In der Bewertung des Vorschlags ist daher von weitaus größerer Bedeutung, in welchem Umfang die Bezieher unterschiedlicher Einkommen von der Reform profitieren.

Ohne Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen einer verbreiterten Bemessungsgrundlage beträgt die Entlastungswirkung im Vergleich zum bisherigen System für das in 2004 durchschnittliche Einkommen (West) von 29.428 Euro rund 1.250 Euro, das sind 22%. Bei einem Einkommen von 60.000 Euro im Jahr sind es schon 33% Entlastung, bei 100.000 Euro 39%. Ein Spitzenverdiener mit einem Jahreseinkommen von 500.000 Euro wird durch Kirchhof um fast 100.000 Euro entlastet, das macht eine Steuerentlastung von 42%.

Paul Kirchhof hält dem entgegen, dass gerade die Bezieher hoher Einkommen überproportional von den derzeit gültigen Ausnahmetatbeständen profitieren, und die höhere prozentuale Tarifentlastung gerade bei Spitzenverdienern durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gerechtfertigt wäre. Doch diese Rechnung geht nicht auf: Nach Daten des Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) macht jedoch nur die Hälfte der 1% Spitzeneinkommensteuerzahler von Verlusten aus Vermietung/Verpachtung und/oder Beteiligungen Gebrauch. Selbst bei dieser Hälfte machen die Steuerabzüge nur durchschnittlich 10% des zu versteuernden Einkommens aus. Kurz: Nicht annähernd würde Kirchhofs Verbreiterung der Bemessungsgrundlage die Senkung des Spitzensteuersatzes ausgleichen. Kirchhof setzt also nicht nur die Politik der Steuergeschenke für Reiche fort, seine Entlastungen setzen vielmehr neue Maßstäbe für Umverteilung von unten nach oben.

Konsequente Zerschlagung des Sozialstaats

Die Umsetzung des Konzeptes von Paul Kirchhof würde den Abbau des Sozialstaats weiter beschleunigen: Die geschätzten Mindereinnahmen liegen nach Berechnungen der Finanzbehörden im ersten Jahr der Umsetzung bei 43 Mrd. Euro und im zweiten Jahr bei rund 20 Mrd. Euro. Das Institut

für Weltwirtschaft in Kiel kommt zwar mit Steuerausfällen von 18 Mrd. Euro im ersten Jahr zu geringeren Mindereinnahmen als Bund und Länder, im zweiten Jahr geht jedoch auch das Institut von Ausfällen von 20 Mrd. Euro aus. Es scheint daher plausibel, im längerfristigen Durchschnitt von Steuerausfällen von rund 20 Mrd. Euro auszugehen.

Zum Vergleich: Nach Berechnungen des DIW beträgt der Finanzbedarf zur Aufrechterhaltung des status quo bei der Kinderbetreuung in 2006 rund 15 Mrd. Euro. Der aus öffentlichen Mitteln finanzierte Teil des Sachmittelhaushalts der Johann-Goethe-Universität in 2004 macht nur ein Hundertstel dieses Betrags aus. [FN](#) [Zahl: Wikipedia] und ungefähr ebensoviel gibt die Stadt Frankfurt, die sich rühmt, im Vergleich der deutschen Städte den größten Kulturanteil am Haushalt zu haben, für Kultur aus [FN](#) [Quelle: http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/1977/JB_04_K12x.54754.pdf]. 20 Mrd. weniger pro Jahr bedeuten also etwa die komplette Streichung der öffentlichen Kinderbetreuung, die Schließung von 15 Universitäten und die komplette Streichung öffentlich geförderter Kultur in allen deutschen Großstädten. Wie die ohnehin nahezu bankrotte öffentliche Hand so Kultur, Bildung und Frauenerwerbstätigkeit fördern will, bleibt ein gut gehütetes Geheimnis.

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 Niedrigsteuerländer gestoppt werden kann, sondern im besten Fall 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 Mrd. Euro jährlich zu kompensieren. Unterstellt man vereinfachend eine gleich bleibende Steuerquote, wäre für die Kompensation der entgangenen Steuereinnahmen ein Wachstum des BIP von fast 14% 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 LehrerInnen stattdessen mehr Kindermädchen und Hausangestellte, weniger Sozial- und JugendarbeitInnen und stattdessen mehr private SicherheitsdienstleisterInnen, 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 Untersuchungen 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.

Einheitssteuer keine Lösung für internationalen Steuerwettbewerb

Selbstverständlich könnte man mit einem höheren Steuersatz – etwa 28% oder 30% - auch höhere öffentliche Einnahmen erzielen und damit die Kürzungen vermeiden. Das widerspricht jedoch fundamental dem Kirchhofschen Gedanken, Kapital- und Arbeitseinkünfte mit dem gleichen Steuersatz zu belegen, ohne konsequent gegen Steuerflucht und internationalen Steuerwettbewerb vorzugehen. Nach der Wettbewerbslogik wären 25% bis 30% schon bald nicht mehr konkurrenzfähig. Der Druck, den dann flachen Einkommenssteuertarif weiter abzusenken, würde bestehen bleiben. Der Druck wäre um so größer je höher der Satz ist.

Alternative: Mehr Steuergerechtigkeit, Bekämpfung von Steuerflucht und internationalem Steuerwettbewerb und Stopfen von Steuerschlupflöchern

In einem hat Kirchhof Recht: Eine Abkehr von der bisherigen Steuerpolitik ist nötig. Allerdings in die andere Richtung. 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 muss 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.

Attac hat mit seinem Konzept einer „Solidarischen Einfachsteuer“ ein konkretes Modell vorgelegt.