

## Krise des Steuerstaats \*

*Michael R. Krätke*

Moderne Staaten sind zwar keineswegs eigentumslos und arm, ganz im Gegenteil. Aber ihre ökonomische Macht beruht in erster Linie auf dem Geldmonopol und dem Steuermonopol. Ohne Steuergewalt wäre der Staat ein symbolisches Nichts, ohne reale Gewalt, ohne Kredit, handlungsunfähig und ganz und gar nicht souverän, weder ›nach innen‹ noch ›nach aussen‹. Geldmonopol und Steuermonopol, Zentralbank und Fiskus sind unbeliebt, gelten den guten Bürgern und ihren Ideologen bestenfalls als notwendige Übel. Zur Alltagsreligion des Kapitalismus gehört der Glaube an den ›schlanken Staat‹, die ›billige Regierung‹, die sich aufs Notwendigste, auf das Minimum der Staatsstätigkeit beschränkt. Was das aber ist, bleibt umstritten. Keine kapitalistische Marktökonomie kann ohne Staat, ohne öffentliche Güter existieren, aber der Staat und die öffentliche Wirtschaft setzen der kapitalistischen Ökonomie eine Schranke, die zur ›inneren Landnahme‹ geradezu herausfordert. Weil der moderne Staat mit der Steuer in den Geldnexus eingebunden bleibt, den er mit Geldmonopol und Zentralbank garantiert und organisiert, aber zugleich den Austauschnexus, das scheinbar universelle Naturgesetz von Kaufen und Verkaufen negiert, kann das Kapital, strikt genommen, auch nicht mit dem Steuerstaat leben, auch wenn es einen Staat braucht.

Die blosse ökonomische Existenz des Staates erinnert daran, dass nicht alles einen Preis hat, dass der Markt keineswegs für jedes ökonomische Problem, für jede Art der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion die einzige oder beste Lösung bietet. Die neoliberalen Utopisten und Ideologen schwadronieren und schädigen den Staat nach Kräften, der Staat, auch der Steuerstaat gehört trotzdem zu den Gewinnern von Boom und Blasen. So schnell können die neoliberalen Zauberkünstler die Gewinn- und Besitzsteuern gar nicht senken, wie diese Steuerquellen dank Boom und Blasen sprudeln. Aber in der Krise – in jeder grossen Krise – geht den guten Bürgern ein unangenehmes Licht auf: Sie brauchen den Staat, sie schreien nach dem Staat als Nothelfer und Retter vor dem Untergang, sie fordern den Staatseingriff zu ihren Gunsten. Ausgerechnet dann, wenn der Staat selbst in die Finanzklemme gerät. Er soll ihnen aber ihr Kapital retten, ihre Verluste kompensieren, sie vor dem Bankrott

\* *Erstmals erschienen in Widerspruch Nr. 58, 2010.*

bzw. der Übernahme durch anderes Kapital bewahren.

Der Notschrei nach dem Staat war bisher noch in jeder grossen und kleinen Krise zu vernehmen – vom Anfang der Geschichte des Kapitalismus bis zum heutigen Tag. Bisher haben die Banken, die Versicherungen, die grossen Finanzkonzerne die grosse Krise in allen kapitalistischen Ländern nur mit Hilfe von massiven finanziellen Staatsinterventionen durchstehen können; nur eine unerhörte Ausweitung des öffentlichen Kredits hat den Absturz, den Zusammenbruch des Bankensystems und eine internationale Geldkrise bislang verhindert. Die kapitalistische Weltwirtschaft schwimmt auf einem riesigen Rettungsring aus Staatsschulden. Ein Rettungsring, der auf dem Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit des hochverschuldeten Staates beruht, mithin auf dem Glauben an den Steuerstaat.

Heute, so scheint es, ist der Staatskredit schwer erschüttert – nicht nur in der Eurozone, sondern weltweit. Dafür gibt es gute und schlechte Gründe. In jeder grossen Krise kommt der Staat in die Quelle – viele seiner Ausgaben und nicht wenige seiner Steuern sind konjunkturabhängig, die Lohn- und Gewinnsteuereinnahmen sinken, während die Ausgaben für die wachsende Zahl der Krisenopfer, Kurzarbeiter, Arbeitslose, in die Höhe gehen. Ein Grossteil der Staatsausgaben, um die 80 Prozent, liegt in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten der Gegenwart ohnehin fest, der finanzielle Spielraum für Konjunkturpolitik, für eine andere Politik, für grosszügige, auf lange Frist und nachhaltige Wirkung abgestellte öffentliche Investitionen schrumpft immer mehr. Umso mehr, je mehr die dauerhafte, strukturelle Staatsverschuldung steigt und der Schuldendienst immer kostspieliger wird. Je mehr Schulden der Staat hat, desto weniger kann er machen, desto mehr muss er sich auf eine möglichst günstige Refinanzierung einstellen, also alte Schulden mit neuen bezahlen.

In Krisenzeiten braucht der Staat mehr Kredit, muss mehr Schulden machen, um seine laufenden Ausgaben zu finanzieren, um Banken und sonstige Grossunternehmen zu retten, um Konjunkturpolitik zu treiben, also den krisenbedingten Rückgang der effektiven Nachfrage, die Folgen von Absatzverlusten, Arbeitslosigkeit und Angstsparen zu kompensieren. Je mehr aber der Staatskredit ausgeweitet wird, desto weniger Kredit haben die verschuldeten Staaten auf den Finanzmärkten. Hinter dem wachsenden Zweifel an der Kreditwürdigkeit des verschuldeten Steuerstaats steckt die Schwäche des Steuerstaats. Die ist das eigentliche Problem – und sie ist heute weit grösser, als es die krisenbedingten Steuerausfälle ahnen lassen.

## Finanzkrise des Staats

Alles zittert vor dem Staatsbankrott. In Griechenland, in Spanien und anderswo scheint die Staatspleite, damit der Zusammenbruch des Gemeinwesens, die Auflösung der öffentlichen Ordnung, nur mit knapper Not und um den Preis neuer, gigantischer Schuldenberge abgewendet zu werden. Grosse und kleine Finanzkrisen, Staatsbankrotte in Raten, Umschuldungen, immer neue Sanierungsaktionen drohen den Staaten, deren Kreditwürdigkeit von den Herren der Finanzmärkte bezweifelt wird. Was die Gewaltigen der Finanzmärkte von einer Regierung halten, wird dann, Demokratie hin, Demokratie her, wichtiger als ihr Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit beim eigenen Volk bzw. bei den Regierungen anderer Staaten. Der Kurs der Staatspapiere bestimmt den Gang der Politik, die Börse herrscht, die Finanzpolitik dient nur noch der Erhaltung des Staatskredits.

Doch ist das, was im Moment so aussieht wie eine ›Schuldenkrise‹ des Staates, in Wahrheit eine Krise des Steuerstaats (vgl. Krätke 2009). Die ist nur weniger auffällig, weniger sichtbar als die Finanzkrise, die sich in steigenden Defiziten, wachsenden Staatsschulden, rasant steigenden Risikoaufschlägen für Staatspapiere und einer explodierenden Schuldenlast für die öffentlichen Haushalte manifestiert. Wenn der öffentliche Kredit an seine Grenzen stösst, weil die Finanzinvestoren die Refinanzierung alter Schulden verweigern oder nur noch zu steigenden Zinsen, mit höheren Risikoaufschlägen gewähren, wenn die Staatspapiere nicht mehr gehalten, sondern hektisch gehandelt werden, wenn die Spekulanten die Rentiers verdrängen, dann scheint sich der Staat in eine Schuldenfalle verrannt zu haben.

In der Tat: Wenn bei jeder Refinanzierung höhere Zinsen verlangt werden, wenn der Staat neue Schulden machen muss, um seine alten Schulden zu bedienen, wenn die wachsenden Zinslasten eine wachsende Portion seiner Gesamtausgaben beanspruchen, dann wird es eng. Muss ein Staat regelmässig 30 bis 40 Prozent seiner laufenden Steuereinnahmen für den Schuldendienst ausgeben, ist die Verschuldungsgrenze in Sicht. Wird die überschritten, dann ist es in der Tat mit der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates nicht mehr weit her. Aus einem der grössten Spieler der Finanzmärkte ist er zu deren Spielball geworden. Er kann sich dem Diktat der Finanzmärkte entziehen – durch einen Staatsbankrott, eine einseitig erzwungene Umschuldung. Er kann, hochriskant, aber machbar, den öffentlichen Kredit mit Hilfe der eigenen Zentralbank ausweiten, d.h. sich bei sich selbst verschulden. In einer Währungsunion wie der Eurozone

kann er auf die Finanzhilfe anderer Staaten hoffen. Für Staaten gilt ebenso wie für Banken: Alle sind gleich, aber einige sind sehr viel gleicher.

Trotz Bankenrettungsaktionen geht die Finanzkrise weiter, trotz Staatenrettung dreht sich die Verschuldungsspirale wie gehabt, wird der öffentliche Kredit weiter ausgedehnt. Wie kommen wir da wieder heraus? Alle, aber auch alle, die Leuchten der politischen Klasse, die Medien, die wissenschaftlichen Experten oder was heutzutage dafür gehalten wird, sind sich einig: Sparen, Ausgaben kürzen, und zwar rapido und ohne Rücksicht auf Verluste, notfalls mit aller Gewalt gegen den Protest und erklärten Willen der eigenen Bevölkerung, zum bleibenden Schaden der eigenen Volkswirtschaft. Es scheint in diesem Einheitsdenken der Oberbuchhalter keine Alternative zum Spardiktat zu geben. Schuldenpolitik, Steuerpolitik, eine intelligente Finanzpolitik im Staats- und Gemeinschaftsinteresse – das war einmal. Steuererhöhungen, echte Steuerreformen, Umstrukturierungen des Steuersystems – kommt alles nicht in Frage, geht nicht. Genauso wenig wie Umschuldungen, altmodisch ›Staatsbankrotte‹ genannt und von vielen Staaten seit Jahrhunderten immer wieder mit Erfolg praktiziert.

Hat der Staat in der Finanzkrise keine andere Wahl als sparen, kürzen, streichen? Natürlich nicht. Der Staat kann mit Hilfe seiner Zentralbank die Zinsen und das Kreditvolumen manipulieren, er kann die Kreditvergabe der Banken untereinander, das Herzstück des Geldmarkts, regulieren, er kann seinen Gläubigern, den gerade geretteten Banken, eine Umschuldung diktieren. Im Prinzip und ganz im Allgemeinen stimmt das, gestern wie heute. Was die Zinsen angeht, haben die Zentralbanken sich auf eine Politik des Nullzinses (oder doch beinahe) festgelegt – und die Herren der Finanzmärkte lassen sich das wohlgefallen. Das ist eine Parteinahme zugunsten aller Schuldner, gegen die Gläubiger. Zinsen zahlen schliesslich alle, Zinsen kassieren dagegen nur relativ wenige. Auch in der feindlichen Brüderschaft der Kapitalisten.

Ein Staatsbankrott, d.h. eine einseitig verordnete Umschuldung, die die Staatsgläubiger zwänge, auf einen Teil ihrer Forderungen zu verzichten oder längere Laufzeiten bei niedrigeren Zinsen zu akzeptieren, ist durchaus machbar. Damit wird nur ein Teil der Verluste antizipiert, die die Staatsgläubiger bei einem unkontrollierten Wertverlust ihrer Staatspapiere hinnehmen müssten. Einzelne Staaten, sogar Staaten der Peripherie wie die Republik Argentinien, haben das gewagt. Eine radikale Umschuldungsaktion ist aber nur erfolgreich, wenn der Staat seine Kreditabhängigkeit drastisch reduzieren kann. Nur ein starker Steuerstaat kann sich einen Staatsbankrott

leisten. Zwar wird allenthalben über neue Steuern nachgedacht – über eine internationale Bankenabgabe, über eine generelle Steuer auf Finanzmarkttransaktionen. Aber Steuererhöhungen im eigenen Land? Das scheint ganz ausgeschlossen.

### **Allmächtiges Kapital – schwache Steuerstaaten**

Schwach auf der Brust ist der Steuerstaat keineswegs nur in Griechenland. Die meisten Steuerstaaten der Gegenwart, alle führenden kapitalistischen Mächte leiden unter einer ähnlichen Struktur-schwäche wie der griechische Staat. Sie schaffen es nicht, sie wagen es nicht, ihre Kapitalisten, ihre Geldvermögensbesitzer, ihre Reichen hinreichend zu besteuern, sie haben sich de facto von der Steuerprogression, von der Idee eines gerechten Steuersystems längst verabschiedet. Sie wagen und sie schaffen es nicht einmal, die schlichte Gleichheit vor dem Gesetz durchzusetzen, sie haben sich stillschweigend mit einer Privilegienstruktur arrangiert, an der auch gelegentliche Steuerskandale nichts ändern. Auch der deutsche Steuerstaat – um das angeblich so strahlende Gegenmodell eines ›starken‹ Staats ins Feld zu führen – verliert Jahr für Jahr Dutzende von Milliarden – mindestens 100 Milliarden pro Jahr schätzen die Finanzbeamten – durch schlichte Steuerhinterziehung, durch gewollte und geduldete Steuervermeidung, durch die bewusste Verwandlung des demokratischen Steuerstaats in eine Steueroase für multinationale Unternehmen, für Spekulanten, für Reiche und Superreiche. Um das Defizit im Staatshaushalt auf Null zu drücken, braucht es in keinem europäischen Land heute neue Steuergesetze oder formelle Steuererhöhungen. Es braucht auch keine gigantischen Sparprogramme. Die schlichte Anwendung und konsequente Durchsetzung der geltenden Steuergesetze gegenüber den Privilegierten würde völlig ausreichen. Gelegenheit macht Diebe, weiss der Volksmund. Die Gelegenheiten zur Steuerhinterziehung und -vermeidung hat der deutsche Steuerstaat selbst aufgebaut. Ebenso wie alle anderen, die Nachbarn und Rivalen in Europa und anderswo.

Heute scheinen die Steuerstaaten schwach gegenüber dem fast allmächtigen Kapital. Aber sie waren es nicht immer. Und im historischen Vergleich sind sie immer noch gross. Im kurzen zwanzigsten Jahrhundert – von 1914 bis 1989 – hat der moderne Steuerstaat eine bemerkenswerte Karriere gemacht. In den kapitalistischen Haupt- und Kernländern, den führenden Industrie-, Handels- und Finanzmächten, sind die Steuerquoten, die Steueranteile am Bruttoinlandsprodukt steil emporgeschossen: Von durchschnittlich rund 10 Prozent (oft weniger) vor dem ersten Weltkrieg auf etwa 30 in

den 1960er Jahren und über 40, gelegentlich auch fast 50 Prozent in den 1970er und 1980er Jahren, bis auf nach wie vor noch rund 40 Prozent (in den OECD Ländern) heute. Der rasante Anstieg des Steueraufkommens ging einher mit einer bemerkenswerten Veränderung der Steuerstruktur und einer Serie von radikalen Modernisierungen der Besteuerungstechnik. Seine gegenwärtige Schwäche hat viele Ursachen, sie ist das Resultat einer langwierigen Entwicklung, vieler politischer Fehler – die Allzweckformel von der Globalisierung verhüllt mehr, als sie erklärt.

Der Aufstieg des modernen Steuerstaats fand in Zeiten statt, wo die ›Nationalökonomien‹ noch überwiegend ›nationale‹ Ökonomien im Aufbau waren; nur wenige kapitalistische Länder wie England und Holland waren bereits vom Kolonial- und Welthandel geprägt, nur wenige Regionen lebten vom und für den Export und/oder den Weltverkehr. Alle kapitalistischen Handelsnationen lebten fiskalisch von Zöllen, zu einem guten Teil also von der Besteuerung der Ausländer. Der rasante Abbau der Zölle, wie er nach 1945 begann und bis heute weitergeht, war ein Haupthebel der Integration der kapitalistischen Länder in den einen grossen Weltmarkt, zugleich ein ausgezeichneter Indikator für den Fortschritt der weltwirtschaftlichen Integration. ›Offene‹ Ökonomien, die stark in den Weltmarkt integriert, vom Export abhängig sind, wie die OECD-Länder, sind starke Steuerstaaten, die um die 35 Prozent des Bruttosozialprodukts an Steuereinnahmen mobilisieren. Zölle brauchen sie so gut wie nicht mehr. Länder der Peripherie, die weit weniger stark in den Weltmarkt integriert sind, sind in der Regel auch schwächere Steuerstaaten – die Länder Lateinamerikas mobilisieren im Durchschnitt nicht mehr als 23 Prozent ihres Bruttosozialprodukts an Steuereinnahmen, die Länder Afrikas kommen kaum über 15 Prozent – das meiste davon sind Zölle. Stark sind Steuerstaaten, die sich hochkomplexe, komplizierte Steuern wie eine moderne Einkommenssteuer oder eine moderne Kapitalertragssteuer leisten können, Steuern, deren Veranlagung, Erhebung und Kontrolle erhebliche bürokratische Kosten verursachen. Nur starke Steuerstaaten schaffen es, solche hochkomplizierten Steuern mit hohem Regelungs- und Kontrollaufwand in regelrechte Massensteuern zu verwandeln.

Seinen Aufstieg hat der Steuerstaat einem tiefen und anhaltenden Funktionswandel des Staates zu danken. In wenigen Jahren und Jahrzehnten wurde der gute alte Rechtsstaat zum Interventions- und Sozialstaat auf- und ausgebaut – zum Staat, der sich in der Tat in die ökonomischen Angelegenheiten seiner Bürger umfassend und dauerhaft einmischte. Seither gehörte es zum politischen Alltag, ja zum guten Ton, mit Steuern nicht nur Einnahmen für die Staatskasse

heranzuschaffen, sondern zugleich alle möglichen sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Zwecke zu verfolgen. Alle entwickelten, starken Steuerstaaten nutzen ihre hochkomplexen Steuer- und Abgabensysteme, um mit den Steuern zu steuern, also Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben. Schwache Steuerstaaten müssen sich damit zufrieden geben, dass Geld in die Staatskasse fließt. Die sonstigen Effekte der Besteuerung interessieren sie nicht, da sie sie ohnehin nicht beeinflussen können.

In der EU wie in der OECD sind die Steuerstaaten in den Zeiten der ›Globalisierung‹ ständig weitergewachsen. Die Steuer- und Abgabenquoten (also einschliesslich der Sozialversicherungsbeiträge) überschritten in der EU die 40-Prozent-Marke, im Jahre 1999 erreichten sie fast 42 Prozent. Einige EU-Länder, starke Steuerstaaten wie Deutschland und Österreich, kamen im Jahre 2000, also in den Hochzeiten der ›Globalisierung‹ und des Booms der ›new economy‹, auf 42,5 bzw. 44,4 Prozent. Die EU der 25 verharrte bis 2002 auf einem Durchschnittsniveau von über 41 Prozent. Erst danach begann ein leichter Rückgang der Steuer- und Abgabenquoten: Seit Anfang der 1980er Jahre wurde die Politik der Austerität gepredigt, wurden Steuersenkungen als Universalmittel zur Entfesselung wirtschaftlicher Dynamik propagiert. Wachstum, Beschäftigung dank niedriger Steuern und weniger Staat, so der Kern der neoliberalen Zauberformel. Tatsächlich fand eine Kehrtwende der Steuerpolitik statt, die uns den konditionsschwachen Steuerstaat beschert hat, den wir heute haben.

So haben sich die Staaten, einer nach dem anderen, auf eine mörderische Steuerkonkurrenz eingelassen. Um die Wette wurden Steuern gesenkt und erleichtert, um die Gunst des hochmobilen Finanzkapitals bzw. ausländischer Investoren zu gewinnen. Was in der Schweiz zwischen den Kantonen, in den USA zwischen den Bundesstaaten geschah, das wiederholte sich in grösserem Massstab zwischen den kapitalistischen Hauptländern, in der EU, in der OECD und darüber hinaus. Der Steuersenkungswettbewerb, in der EU ironischerweise angeführt von der Bundesrepublik Deutschland (obwohl die Unternehmens- und Kapitalertragssteuern in Deutschland im internationalen Vergleich sehr niedrig waren), bestimmte Richtung und Rhythmus der Steuerpolitik. Am logischen Endpunkt dieses Wettbewerbs steht die totale Steuerfreiheit für das international mobile Kapital, der ›bürgerliche Sozialismus‹, in dem der Staat dem Kapital dient und andere, Nicht-Kapitalisten, die Steuern zu zahlen haben.

So weit sind wir noch nicht. In der EU wurde offiziell eine Politik der ›Steuerharmonisierung‹ verfolgt, die den Steuerwettbewerb

eigentlich hätte zügeln sollen. Die OECD wie die EU machten sich öffentlich Sorgen um ›schädlichen Steuerwettbewerb‹, die internationale Steuerpolitik war (wieder) gefragt. Aber seit zehn Jahren, seit die Europäische Union den neoliberal inspirierten Strategiewechsel von Lissabon vollzogen hat, ist Steuerwettbewerb statt Steuerharmonisierung das Gebot. Die EU, man wird sich erinnern, wollte bis 2010 zur innovativsten und wettbewerbsfähigsten Region der Welt aufsteigen. Wie? Ganz einfach, mit dem unschlagbaren Universalzauber der Ideologen: Wettbewerb, Wettbewerb und nochmal Wettbewerb.

Über Jahrzehnte ist die Politik der Steuersenkungen unter dem Druck des internationalen Steuerwettbewerbs betrieben worden. Was die Lobbies der Bestensverdienenden, der Vermögensbesitzer und der Unternehmen erreicht haben, ist nicht zu verachten. Ihre Steuern sind in der Tat gesenkt worden – nicht nur die nominalen Spitzensteuersätze sanken drastisch, auch die reale Steuerbelastung wurde erheblich reduziert. Die Reichen und Mächtigen können fast nach Herzenslust an der Steuerschraube drehen – zum eigenen Vorteil. Wo sich der Steuerstaat selbst entmachtete und den Reichen und Mächtigen zugestand, selbst zu entscheiden, wie viel Steuern sie zahlen wollten, blühte die Bonuskultur, explodierten die Managergehälter, stiegen die Gewinnansprüche der Kapital- und Vermögensbesitzer auf ungeahnte Höhen. Auf dem geschwächten Rücken des Steuerstaats gedieh eine Finanzökonomie, die sich von Blase zu Blase schwang.

Aber die international vergleichende Steuerstatistik zeigt es unmissverständlich: Wir haben zwar nicht das Niveau der Steuerbelastung insgesamt verringert, jedenfalls nicht in den kapitalistischen Hauptländern, dafür aber die Verteilung der Steuerlasten radikal geändert. Mehr als zwei Jahrzehnte lang sind vor allem die Unternehmenssteuern gesenkt worden, wurden Vermögensteuern gesenkt, oftmals ganz abgeschafft, wurden die Einkommenssteuern für die Bestensverdiener erleichtert. Anfang der 1980er Jahre betrug die Unternehmenssteuersätze im OECD-Durchschnitt noch rund 50 Prozent, bis 2003 waren sie auf rund 30 Prozent gesenkt worden – in einigen Ländern noch weit darunter. Da die Unternehmenssteuern (Körperschaftssteuern) und Einkommenssteuern eng miteinander verzahnt sind, müssen beide gesenkt werden – so breiten sich die Steueroasen für Unternehmer und Grossverdiener im Innern aller Steuerstaaten aus. In Grossbritannien beträgt der Steuersatz auf Kapitalerträge (einschliesslich Gewinne aus Immobilienverkäufen) gerade noch 18 Prozent, der Spitzensatz der Einkommenssteuer 40 Prozent. Das ist eine Aufforderung an alle Gutverdiener, ihr Ein-



kommen in Kapital zu verwandeln. In der Bundesrepublik wurden die jüngsten Senkungen der Unternehmenssteuern ganz konsequent durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuern) um drei Prozent kompensiert.

Gewinner und Verlierer des Steuerstreits, der in allen kapitalistischen Kernländern tobte und tobt, sind leicht auszumachen. Immer weniger trägt das Kapital, tragen die Geldvermögensbesitzer zum nationalen Steueraufkommen bei, immer mehr wird die Steuerlast auf die Arbeitseinkommen und den Massenkonsum verlagert. Steuern auf Gewinne machten 1989 in der OECD noch rund 15 Prozent des Steueraufkommens aus, 2002 waren es noch 11 Prozent. In Ländern wie Deutschland schwankt der Anteil um die 8 Prozent, kann aber durch eine Steuerreform drastisch auf 3 Prozent und weniger gesenkt werden, wie das vor wenigen Jahren geschah. In der OECD beträgt der Anteil der Vermögenssteuern am gesamten Steueraufkommen heute um die 6 Prozent, in einigen Ländern wie in Deutschland werden keine Vermögenssteuern erhoben. Die Steuern auf Arbeitseinkommen und Konsum sind die wichtigsten Stützen des gegenwärtigen Steuerstaats; die zweckgebundenen Sozialabgaben – Sozialversicherungsbeiträge genannt – bilden die dritte Säule. Insgesamt hat der heutige Steuerstaat eine simple Struktur: 30 Prozent Verbrauchssteuern (davon rund 20 Prozent Umsatzsteuern), 25 Prozent Einkommenssteuern (weit überwiegend Lohnsteuern), 25 Prozent Sozialversicherungsbeiträge.

Ganz altmodisch kann und soll man das als Resultat eines erfolgreichen Klassenkampfes um die Staatsfinanzen sehen: Den Kapital- und Geldvermögensbesitzern ist es gelungen, sich weitreichende Steuerprivilegien zu sichern. Noch herrscht keine offizielle Steuerfreiheit für den ersten Stand im Staate, aber von einem gerechten Steuersystem, vom altmodisch liberalen Ideal der Besteuerung nach der ›Leistungsfähigkeit‹ sind wir weiter entfernt als je zuvor. Am wenigsten merken die Herren der Finanzmärkte vom Zugriff des Steuerstaats, ihre Möglichkeiten zur Steuervermeidung sind dank der internationalen Steuerkonkurrenz der Staaten weit grösser als die jedes gewöhnlichen Sterblichen, einschliesslich der Unternehmer und Manager der nach wie vor ortsgebundenen ›realen‹ Ökonomie.

Die besondere Fürsorge der Steuerstaaten für das Finanzkapital ist erklärbar. Einige EU-Länder haben alles versucht, um den Verlust der alten, traditionellen Schwerindustrien durch den Aufbau neuer, lukrativer Dienstleistungsbranchen zu kompensieren. Finanzdienstleistungen, die viel Geld ins Land brachten, obendrein noch exportiert, also ins Ausland verkauft werden konnten, schienen eine

besonders lukrative Variante zu sein: Wenige Infrastrukturkosten, hohe Beschäftigungseffekte, viel zusätzliche Steuereinnahmen dank hochbezahlter Banker und Börsianer. Luxemburg und Belgien, die Niederlande, Grossbritannien – sie alle sind diesem Entwicklungspfad gefolgt, sie alle haben sich dem Finanzkapital, den Finanzmärkten mit glänzenden Steuergeschenken an den Hals geworfen. Für ein kleines Land wie Luxemburg, für eine kleine Mittelmacht mit einem traditionell starken Bankensektor wie die Schweiz, sogar für eine ehemalige industrielle Weltmacht wie Grossbritannien, das den führenden Finanzplatz der Welt (ganz knapp hinter bzw. vor New York, je nach Segment) beherbergt, war das eine sinnvolle, auf der Hand liegende Option.

Begründet wurde der Steuerwettbewerb mit dem Argument: Nur so könne man sich die Gunst des Kapitals erhalten, Kapitalflucht verhindern, ausländische Investoren halten bzw. neue anlocken. Steuerersparnis, die Steuern, die man nicht zu zahlen braucht, wurden zum zentralen Moment jeder Investitions- und Standortentscheidung stilisiert. Das sind sie aber nicht, nicht einmal für multinationale Konzerne, die sehr wohl eine Steuerplanung kennen und Standorte auch nach steuerlichen Gesichtspunkten beurteilen. Tatsächlich sind die Wirkungen der Steuerkonkurrenz der Staaten eng begrenzt, weit geringer als die Propagandisten des Steuersenkungswettlaufs seit jeher behaupten. Voll wirksam wird die Steuerkonkurrenz nur innerhalb ein und desselben Währungsraums (vgl. Krugman 1995). Kein Wunder, dass die Steuerkonkurrenz unter den EU-Ländern seit der Einführung des Euro erheblich zugenommen hat. In der Eurozone war die Bundesrepublik Deutschland die treibende Kraft, die anderen, ökonomisch schwächeren Nachbarländer versuchen, sich dem Druck der Steueroase Deutschland anzupassen.

Die Schwäche des Steuerstaats hat unangenehme Folgen, nicht nur im sonnigen Süden. Je schwächer der Steuerstaat, je schmaler seine Steuerbasis, je niedriger die Steuersätze, je geringer die Zahl der ›tax expenditures‹ (beides hängt zusammen), desto weniger kann der Staat mit den Steuern steuern. Dem geschwächten Steuerstaat fehlen wirtschafts- und sozialpolitische Instrumente und Handlungsmöglichkeiten. Das ist kein Zufall. Neoliberale Steuersenkungspolitik wurde ja in der erklärten Absicht betrieben, die Besteuerung auf die reine Finanzierung des Staates zu beschränken, mit dem Steuern durch Steuern Schluss zu machen. Um dem Steuerstaat die ›nichtfiskalischen‹ Steuerzwecke auszutreiben, wurde eine ›Steuervereinfachung‹ nach der anderen eingeführt.

Je schwächer der Steuerstaat, desto problematischer wird die Staatsverschuldung. Wer kaum noch Gewinnsteuern erhebt, wer

auf Vermögenssteuern fast ganz verzichtet, der muss sich das Geld, das er den Reichen und Mächtigen so grosszügig lässt, anschliessend von ihnen leihen – und schwer dafür bezahlen. Ein schwacher Steuerstaat hat Schwierigkeiten, eine intelligente Schuldenpolitik betreiben, er wird in der Regel mehr bezahlen müssen, höhere Zinsen, kürzerer Laufzeiten in Kauf nehmen als ein robuster, starker Steuerstaat. Ein schwacher Steuerstaat ist vom Staatskredit mithin vom Gutdünken der Finanzmärkte weit abhängiger als ein starker. Eine alte Finanzgrossmacht wie Grossbritannien kann noch auf Staatsanleihen mit 14-jähriger Laufzeit zurückgreifen, gerät also nicht so leicht unter den Druck hektischer Spekulationen mit den eigenen Staatspapieren. Eine alte Staatsrentiernation wie Frankreich kann mit Leichtigkeit Staatsanleihen mit 50-jähriger Laufzeit an den Finanzmärkten unterbringen. Für die anderen, selbst für die deutschen Musterknaben, sieht es nicht so gut aus.

Der Markt für Staatsanleihen hat sich gewandelt – und mit ihm der Typus des Staatsgläubigers. Rentiers, die privaten Staatsgläubiger, die Staatsanleihen über die gesamte Laufzeit halten und die Zinsen einstreichen, sind ganz in den Hintergrund gerückt. Banken und Versicherungen, institutionelle Anleger wie Investment- und Pensionsfonds kaufen und halten den Löwenanteil der Staatspapiere; Zentralbanken sind auf das Horten ausländischer Staatspapiere spezialisiert (wie die chinesische Staatsbank auf das Horten von US-Treasury Bonds). Aber inzwischen sind die internationalen Spekulanten auf dem Vormarsch, die die Staatspapiere nicht als feste Burg der finanziellen Sicherheit, als Kapitalanlage der letzten Instanz betrachten, sondern sie als ein Spekulationsobjekt unter vielen behandeln. Das prägt die gegenwärtige Schuldenkrise – und dank dieser Krise wird sich die Macht der Spekulanten weiter verstärken. Nicht nur bei den Auktionen, nicht nur bei der Emission neuer Anleihen, sondern dauernd, während der gesamten Laufzeit der Papiere.

### **Macht des Steuerwettbewerbs – Krise der Demokratie**

Einst war die progressive Einkommenssteuer die Königin der Steuern – sie stellte sozusagen den historischen Gipfel der fiskalischen Weisheit des aufgeklärten, liberalen Bürgertums dar. Heute ist die Progression stark umstritten, bei den ökonomischen und politischen Eliten höchst fragwürdig geworden. Nicht nur bei der Einkommenssteuer, sondern im gesamten Steuersystem. Unverkennbar haben sich die Gewichte verschoben: Die Einkommenssteuer ist weit weniger progressiv als zuvor, dank ›Steuervereinfachung‹, das heisst einem Rückfall in primitivere Steuertechnik, dank Senkung der Spitzen-

steuersätze und Verminderung der Tarifstufen. Die Steuersysteme sind insgesamt regressiver geworden, weil das Gewicht der regressiven Steuerarten gegenüber den progressiven stark zugenommen hat. Umsatzsteuern, auch wenn sie eine in der Regel schwache Differenzierung des Tarifs kennen und einige notwendige Lebensmittel steuerfrei lassen, belasten die Ärmern verhältnismässig mehr als die Reichen und Bestensverdiener. Das gilt auch für die speziellen Verbrauchssteuern. Zahlreiche wichtige Massensteuern wie die Sozialabgaben – in den meisten kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten als ›Versicherungsbeiträge‹ getarnt – werden mit einem proportionalen Steuersatz bis zu einer maximalen Bemessungsgrenze erhoben, wirken daher auch regressiv.

Nach wie vor besteht in den kapitalistischen Demokratien der Glaube an die Steuergerechtigkeit. Eine progressive Besteuerung findet den Beifall der Mehrheit des Wahlvolks, was immer die ökonomischen Eliten und ihre neoliberalen Ideologen verkünden. Reformierbar wären alle regressiven Elemente des heutigen Steuersystems – mit Ausnahme der speziellen Verbrauchssteuern lassen sich Umsatzsteuern wie Sozialabgaben als progressive Steuern um- und ausgestalten. Selbst Unternehmenssteuern liessen sich in progressive Steuern umwandeln, so dass in der Tat der kleine, mittelständische selbständige Mini-Unternehmer erheblich geringer belastet wird als der Multinationale Konzern. Aber derlei lässt der internationale Steuerwettbewerb nicht zu.

Der Steuerwettbewerb ist in der Tat eine Macht, nicht nur in den Köpfen der heutigen politischen Klasse. Eine veritable Steuervermeidungsindustrie sorgt dafür, dass die zahlreichen Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung und -vermeidung von den Besitzern mobiler Geldvermögen, von den Kapitaleigentümern und, last not least, von der wachsenden Zahl trans- und multinationaler Konzerne auch voll ausgeschöpft werden – bis zur Grenze der legalen Grauzonen und oft genug darüber hinaus. Heerscharen von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern sind in allen kapitalistischen Ländern damit beschäftigt, die Steuerkonkurrenz der Staaten, ebenso wie die der Gemeinden, Kantone, Bundesstaaten, zum Vorteil ihrer Klientel auszunutzen. Das ganz grosse Geschäft machen die grossen Vier, vier international operierende Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaften, die den Weltmarkt für derlei Dienstleistungen beherrschen. PricewaterhouseCoopers, Deloitte Touche Tomatsu, KPMG und Ernst&Young verdienen zusammen gut 60 Milliarden US-Dollar pro Jahr mit der Beihilfe zur Steuerhinterziehungen und -vermeidung. Sie sind in mehr als 139 Ländern der Welt aktiv, in allen Steueroasen (ca.70 gibt es davon weltweit) sind sie präsent.

All diese transnational agierenden Profis der Steuervermeidungsindustrie haben sich nicht nur als Erfinder und Vermarkter von Steuersparmodellen hart am Rande bzw. jenseits der Legalität einen Namen gemacht, sie haben sich mit ihrem geballten Sachverstand immer wieder in die Steuerpolitik der kapitalistischen Hauptländer eingemischt und den Steuerwettbewerb der Nationen nach Kräften angeheizt. Pricewaterhouse und KPMG haben immer wieder als Berater mitgemischt, wenn es galt, neue Steueroasen zu kreieren, weitere Steuerreformen in ihrem eigenen wie im Interesse ihrer Kunden mit ihrer ganzen Autorität durchzudrücken. Diese vier Privatfirmen sind politische Mächte in der internationalen Steuerpolitik, ebenso wie die grossen Drei der Ratingindustrie eine Schlüsselrolle in der internationalen Schuldenpolitik spielen.

Wenn eine nationale Regierung den Ratschlägen dieser Experten folgte, fuhr sie in der Regel schlecht damit. Effektiv im Sinne der Erfinder war die Einrichtung von Steueroasen für ausländische Unternehmen im eigenen Land in der Regel nicht. Die Niederlande haben mit allerlei Steuervergünstigungen multinationale Unternehmen dazu gebracht, ihre Finanztransaktionen in den Niederlanden, meistens mit Hilfe niederländischer Treuhandfirmen, abzuwickeln. Von dieser Regelung haben in den letzten Jahren bestenfalls 2500 hochbezahlte Leute in Amsterdamer Steuerberatungs- und Treuhandfirmen profitiert, maximal 1,7 Milliarden Euro pro Jahr fielen für den niederländischen Fiskus ab. Der Schaden, den die niederländische Steuerpolitik den europäischen Nachbarstaaten damit zugefügt hat, beträgt ein Vielfaches dessen, was die Niederländer gewannen. Die lachenden Dritten waren die grossen Vier und ihre feine Kundschaft.

Aber wir leben ja in demokratisch verfassten Gemeinwesen. So stark ist der Volksglaube an die Gerechtigkeit der Besteuerung als Lebensgrundlage der Demokratie, dass sich niemand den Abschied vom Ideal der Steuergerechtigkeit leisten kann, jedenfalls nicht öffentlich. Jede Steuersenkung, jeder weitere Schritt zur Schwächung des Steuerstaats wird daher als ›sozial gerecht‹ gepriesen. Schliesslich schafft Steuersenkung Beschäftigung, und ausserdem gibt es keine Alternative zur Politik des Steuerwettbewerbs.

Die gibt es schon. Die Antwort auf die selbstverschuldete Misere des Steuerstaats hiesse erstens gerechte Besteuerung und zweitens internationale Steuerpolitik. Gerecht wäre natürlich etwas ganz anderes als die Fortsetzung der gegenwärtigen Steuerpolitik. Was zu tun ist, wenn man der Schuldenfalle entkommen will, liegt auf der Hand. Es ist so offensichtlich, dass selbst die führenden neoliberalen Geister der politischen Klasse darauf gekommen sind. Natürlich

kann man der Zinslast, die den Staatshaushalt zu erdrücken droht – nicht die Defizit- oder Staatsschuldenquoten, sondern die Zins-Steuerquote gibt die Gefahrenzone an – etwas entgegensetzen. Man kann entweder die Zinsen drücken oder die Staatseinnahmen, also vor allem die Steuern erhöhen. Am besten fährt man, wenn man die Steuern erhöht, die die Staatsgläubiger zu zahlen haben, also diejenigen, in deren Taschen die Zinsen für die Staatsschulden regelmässig fließen. Das sind Geldvermögensbesitzer, allerdings heute nur noch am Rande Privatleute, die als Staatsrentiers ihr Wohllleben fristen. Dafür umso mehr Banken, Versicherungen und Investmentfonds.

Kein Staat der Welt weist genau aus, wem die Staatsschulden im Einzelnen genau gehören, aber die Grössenordnungen und Proportionen sind bekannt. Staatsgläubiger sind Banken, Versicherungen, Investmentfonds – also die grossen institutionellen Anleger –, die sich in der Bundesrepublik wie anderswo hinter dem Bankgeheimnis verstecken können. Wir wissen, dass das Aufkommen der Erbschaftssteuer, der Grundsteuer, der Gewerbesteuer, der veranlagten Einkommenssteuer, der Körperschaftssteuer und der Kapitalertragssteuern in Deutschland – zusammen rund 64 Milliarden Euro im Jahre 2009 – nicht ausreichen, um die Zinsen der deutschen Staatsschulden, im vergangenen Jahr über 66 Milliarden Euro mit steigender Tendenz, zu zahlen. Die meisten deutschen Besitzer von Staatsanleihen dürften sich unter den Besser- und Bestensverdienenden befinden, die diese Steuern zahlen.

Es gibt also nach aller Wahrscheinlichkeit eine Umverteilung zugunsten der Staatsgläubiger über den Steuerstaat. Ein Grund mehr, die Profiteure der Staatsverschuldung zur Kasse zu bitten. Was vor der Staatsverschuldung gilt – ein Staat, der sich den Luxus leistet, seine Geldvermögensbesitzer nicht zu besteuern, muss sich das Geld, das er braucht, von eben diesen Vermögensbesitzern leihen und teuer dafür bezahlen –, das gilt auch nach den Staatsschulden: ein Staat, der Geldvermögensbesitzer und Kapitaleigner unverhältnismässig niedrig besteuert, kann unter der Last seiner Schulden in die Knie gehen. Hohe Staatsschulden sind eine Folge der selbstverschuldeten, hausgemachten Schwäche des Steuerstaats. Die aber ist heilbar. Zum Beispiel mit Hilfe einer Bankenabgabe, zum Beispiel mit Hilfe einer Börsenumsatzsteuer oder einer Steuer auf Finanzmarkttransaktionen. Mit einer Kehrtwende in der Steuerpolitik.

## **Steuerpolitik – international**

Im Alleingang geht vieles, aber nicht alles. Internationale Steuerpolitik begann im 19. Jahrhundert mit den ersten bilateralen Doppel-

besteuerungsabkommen, seither hat ihre Zahl explosiv zugenommen (vgl. Piciotto 1992). Aber trotz der rasch wachsenden Zahl der Besteuerungsabkommen, das internationale Steuerregime ist schwach entwickelt. Bis heute gibt es kein multilaterales Regime der Besteuerung, kein GATT für die Steuern. Bis heute haben wir keine World Tax Authority, keine oberste Steuerbehörde im Rahmen der Vereinten Nationen. Wir haben sie nicht, wir werden sie auch nicht so bald bekommen, obwohl der Kampf gegen die organisierte Wirtschafts- und Finanzkriminalität viele Staaten zur Kooperation gebracht hat. Aber noch reicht die staatliche Komplizenschaft mit der organisierten Wirtschaftskriminalität – und dazu gehört die Steuerhinterziehung, ob mit oder ohne Oasen – viel zu weit.

Eine internationale Steuerpolitik haben wir gleichwohl. Ihre Akteure sind die Nationalstaaten im Verein mit einigen internationalen Akteuren. Dazu gehören die OECD, die seit 1989 tätige Financial Action Task Force (die sich in erster Linie mit der Bekämpfung von Geldwäsche befasst), das 1999, nach der Asienkrise, gegründete Financial Stability Forum, jüngst von der G20 aufgewertet zur Speerspitze der internationalen Finanzmarktreform. Die EU ebenso wie die UNO sind grosse und wichtige Akteure in der internationalen Steuerpolitik, mit gemeinsamen Richtlinien zur Besteuerung, mit Modellen für Besteuerungsabkommen. Seit 2004 ist der bis dato schlafende Expertenausschuss der UN für Kooperation in Steuerfragen belebt und aufgewertet worden. Seit 2001 gibt es eine internationale Konferenz für die Kooperation der Steuerverwaltungen, die inzwischen auch viele Drittweltländer in eigenen, regionalen Foren erfasst hat. Es gibt also mehr als genug Foren, um eine Politik der Abrüstung im internationalen Steuerwettbewerb einzuleiten und eine Wende zur Kooperation im Kampf gegen die Steuerhinterziehung und -vermeidung durch die Reichen und Mächtigen der Welt wie ihre Helfershelfer in der internationalen Steuervermeidungsindustrie zustande zu bringen.

Wer heute wieder vom Kapitalismus reden mag, der darf vom Staat nicht schweigen. Der ›organisierte‹ Kapitalismus ist ebenso ein Produkt des Staates wie sein heutiges Gegenstück, der immer weiter desorganisierte Kapitalismus. Die grosse Depression, in die uns die Politik der neoliberal gestimmten Eliten hineintreibt, kann man auch nutzen, um die fortschreitende Desorganisation der gesamten kapitalistischen Ökonomie, nicht nur des schwer beschädigten öffentlichen Sektors zu bremsen.

## Literatur

Krätke, Michael R., 2009: Kritik der öffentlichen Finanzen. Die Finanzkrise des Staates erneut betrachtet. In: Prokla 154, Münster, S. 119–139

Krugman, Paul, 1995: Development, Geography and Economic Theory. Cambridge Mass.

OECD, 2008: Revenue Statistics. Paris

Piciotto, Sol 1992, International Business Taxation. London

Streek, Wolfgang, 2009: Re-forming Capitalism. Oxford