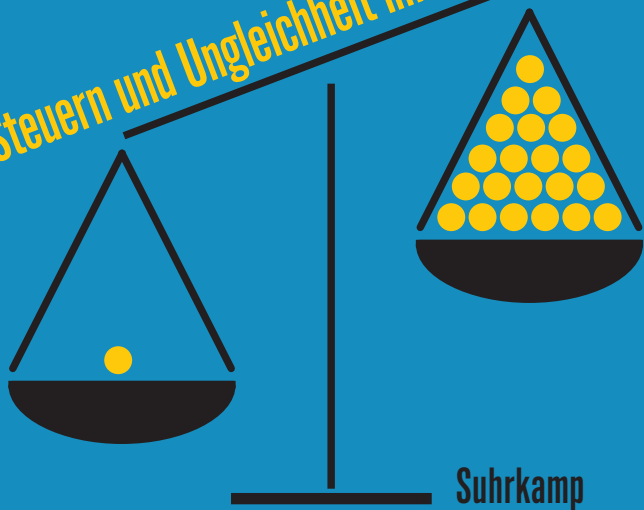


DER TRIUMPH DER UNGERECHTIGKEIT

Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert



EMMANUEL SAEZ und **GABRIEL ZUCMAN**

»Ein brillant argumentierendes Buch, ein unverzichtbarer Beitrag zu den globalen ökonomischen und politischen Debatten des 21. Jahrhunderts.« **THOMAS PIKETTY**

suhrkamp taschenbuch 5137

Bekanntlich sind auf der Welt nur zwei Dinge sicher: der Tod und die Steuern. Allerdings scheint Benjamin Franklins Bonmot nicht für alle zu gelten. Mit immer raffinierteren Methoden schleusen multinationale Großkonzerne ihre Gewinne am Fiskus vorbei und Steuerparadiese unterbieten sich in der Konkurrenz um die Gelder Wohlhabender. Die Ökonomen Emmanuel Saez und Gabriel Zucman erklären Steuervermeidungsstrategien, zeigen auf, wie Steuerungerechtigkeit und soziale Ungleichheit miteinander verbunden sind und formulieren Vorschläge für gerechtere Abgabensysteme in einer globalisierten Welt.

Wir müssen verhindern, so die beiden renommierten Forscher, dass eine Konzentration des Reichtums in den Händen weniger die demokratischen Entscheidungen vieler aushebelt.

Emmanuel Saez, geboren 1972, ist Professor für Wirtschaftswissenschaften der University of California, Berkeley. Für seine Arbeiten zu Steuersystemen und Ungleichheit wurde er mit zahlreichen Preisen ausgezeichnet, zuletzt 2014 mit dem Horst-Claus-Recktenwald-Preis für Nationalökonomie. 2018 gab er zusammen mit Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty und Gabriel Zucman den *World Inequality Report* heraus.

Gabriel Zucman, geboren 1986, leitet die Steuerbeobachtungsstelle der Europäischen Union. Er wurde mit zahlreichen Preisen ausgezeichnet, unter anderem 2017 mit dem Excellence Award in Global Economic Affairs des Instituts für Weltwirtschaft. Im Suhrkamp Verlag erschien von ihm zuletzt: *Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird* (2014).

Der Triumph der Ungerechtigkeit

Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert

Von Emmanuel Saez und Gabriel Zucman
Aus dem Englischen von Frank Lachmann

Suhrkamp

Die englische Originalausgabe erschien 2019 unter dem Titel
*The Triumph of Injustice. How the Rich Dodge Taxes
and How to Make Them Pay*
bei W. W. Norton (New York)

Erste Auflage 2021

suhrkamp taschenbuch 5137

© Suhrkamp Verlag Berlin 2020

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
der Übersetzung, des öffentlichen Vortrags
sowie der Übertragung durch Rundfunk
und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet,
vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlaggestaltung: Rothfos & Gabler, Hamburg

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

978-3-518-47137-1

INHALT

Vorwort zur deutschen Ausgabe	7
<i>Einleitung</i> Eine Erneuerung der fiskalischen Demokratie	11
1 Einkommen und Steuern in den USA	23
2 Von Boston nach Richmond	50
3 Wie die Ungerechtigkeit triumphiert	74
4 Willkommen in Bermuland	100
5 Die Abwärtsspirale	124
6 Wie wir die Abwärtsspirale stoppen können	149
7 Die Reichen besteuern	169
8 Über Laffer hinaus	199
9 Eine Welt voller Möglichkeiten	225
<i>Schluss</i> Steuergerechtigkeit jetzt!	246
<i>Dank</i>	249
<i>Anmerkungen</i>	251

VORWORT ZUR DEUTSCHEN AUSGABE

Immer mehr Menschen sind der Ansicht, dass die Wirtschaft in den entwickelten Ländern nicht zum Wohle der Arbeiter- und teilweise ebenso wenig zu dem der Mittelschicht funktioniert. Diese Auffassung wird vermutlich nirgends so vehement vertreten, und das aus guten Gründen, wie in den Vereinigten Staaten, wo das Einkommen der Arbeiterschicht seit 1980 stagniert. Sie haben richtig gelesen: seit 1980 stagniert. Wo die Lebenserwartung fällt, wo die Ultrareichen weniger Steuern zahlen als Lehrer und einfache Angestellte und wo junge Erwachsene ihr Erwerbsleben mit enormen Schulden beginnen.

Europa hat bisher noch keinen so gravierenden Anstieg der Ungleichheit erlebt wie die USA. Doch es wäre ein schwerer Fehler, mit dem Handeln zu warten, bis die Lage so dramatisch ist wie in den Vereinigten Staaten. Unmut über zunehmende ökonomische und geografische Ungleichheit ist in vielen Ländern der Europäischen Union längst sichtbar, man denke an den Brexit, die Gelbwestenbewegung in Frankreich oder den Aufstieg rechtsextremer Parteien in Ländern oder Regionen, wo sie noch vor ein paar Jahren eher ein Randphänomen waren, in Deutschland etwa oder in Spanien. Die Gelbwestenbewegung begann als Aufstand gegen einen Präsidenten, der zunächst die Vermögensteuer abgeschafft hatte, um dann die daraus resultierenden Ausfälle bei den Staatseinnahmen durch höhere Steuern auf fossile Kraftstoffe auszugleichen. Steuerungerechtigkeit – die Abnahme von Steuerprogressivität bei wachsender Einkommens- und Vermögenskonzentration – ist ein globales Phänomen.

Was also tun? Einigen Beobachtern zufolge ist es für einzelne europäische Länder heute fast unmöglich, die Reichen und multinationalen Unternehmen zu besteuern, da die Steuerkonkurrenz quasi im

Fundament der EU verankert ist. Die Europäische Union garantiert die Mobilität von Arbeit und Kapital, verfügt aber über keine gemeinsame Steuerpolitik. Die Mitgliedsstaaten können ihre Steuersätze frei wählen, sogar ein Satz von null Prozent auf Unternehmensgewinne ist zulässig. Sie können spezielle Steuerdeals anbieten, um vermögende Ausländer (Griechenland), mobile Fachkräfte (Dänemark) oder multinationale Konzerne (Niederlande, Irland, Luxemburg) ins Land zu locken. Ebenso können sie Intransparenz in finanziellen Angelegenheiten schaffen, um Vermögensverschleierung, Korruption und Geldwäsche Vorschub zu leisten (Malta, Zypern). Die Ergebnisse von alldem waren vorhersehbar: Die Vermögensteuern sind nach und nach verschwunden; bei den Unternehmensteuern ist ein Unterbietungswettbewerb in Gang gekommen; es findet eine Verlagerung hin zu dualen Einkommensteuersystemen statt, in denen Kapitalerträge mit einheitlichen und niedrigen Sätzen besteuert werden; die Spitzensätze bei der Einkommensteuer sind reduziert, regressive Verbrauchsteuern hingegen erhöht worden.

Dieser Weg dürfte kaum nachhaltig sein. Steuerkonkurrenz wird zu größerer Steuerungerechtigkeit und Ungleichheit führen, was verheerende gesellschaftliche und politische Konsequenzen haben kann. Glücklicherweise gibt es andere Wege. Die Meinung, Steuerkonkurrenz sei unvermeidlich, ist falsch. Der Unterbietungswettbewerb, der heute wütet, ist nur eine Option von vielen. Ein Überbietungswettbewerb eine andere. Globalisierung und moderne Technologie sind vereinbar mit Steuerprogressivität. Dieses Buch zeigt, wie das gelingen kann.

Es gibt nicht nur technische Lösungen, sondern, und das ist weit-
aus wichtiger, es lassen sich schon heute, Ende 2019, erste Anzeichen erkennen, dass diese Ideen für eine andere, nachhaltigere Globalisierung politisch durchsetzbar sind und positive Veränderungen bald eintreten können.

Nach Jahrzehnten der Steuervermeidung durch Unternehmen besteht inzwischen das dringende Bedürfnis, die Körperschaftsteuer zu reformieren. Eine Reihe von Ländern hat bereits Steuern für Digital-

konzerne eingeführt oder plant deren Einführung, um einer der grotesksten Formen des Missbrauchs der Steuergesetze ein Ende zu setzen – der massiven Verschiebung von Profiten in Offshore-Steuroasen durch einige der weltweit größten multinationalen Unternehmen. Um es deutlich zu sagen: Diese Steuern sind nicht perfekt. Sie betreffen nur einen Wirtschaftszweig, obwohl Gewinnverschiebung auch von pharmazeutischen Unternehmen, in der Finanzbranche und vom produzierenden Gewerbe in erheblichem Maße betrieben wird, um hier nur einige zu nennen. Die Sätze sind gering, und zudem sind sie nicht aufeinander abgestimmt. Aber sie sind ein Anzeichen neben anderen, dass sich die Dinge ändern.

Damit es tatsächlich zu strukturellen Veränderungen kommt, müssen große Wirtschaftsmächte wie etwa Deutschland anfangen, ihre multinationalen Konzerne zu kontrollieren – sie in Deutschland zur Kasse bitten, wenn sie in anderen Ländern zu wenig zahlen –, und die Steuern eintreiben, die Steuroasen nicht erheben. Diese Ideen und weitere, die wir auf den folgenden Seiten entwickeln, haben in den Vereinigten Staaten bereits breite Unterstützung gefunden. Dort werden sie von Bewerbern auf die Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen 2020 vertreten, etwa von Elizabeth Warren. Deutschland, die USA, Frankreich und andere wirtschaftlich führende Nationen gehören zu den größten Verlierern des Steuerwettbewerbs und der Steuervermeidung. Wenn sie wollen, können sie der gängigen Praxis der Gewinnverschiebung ein Ende setzen und damit den Charakter der Globalisierung verändern sowie den Grundstein für eine gemeinsame EU-weite und globale Steuerpolitik legen.

Ebenso können sie eine Führungsrolle bei der Gestaltung eines modernen, progressiven Steuersystems übernehmen. Die Besteuerung von Vermögen ist im ausgehenden 20. und frühen 21. Jahrhundert in Europa gescheitert, weil EU-Mitgliedsstaaten den Steuerwettbewerb zugelassen, die Vermögensverschleierung toleriert und ihre eigene Steuerbasis durch Ausnahmeregelungen und Möglichkeiten zur steuerlichen Absetzbarkeit für mehr und mehr Vermögenswerte ausgehöhlt haben. Dadurch sind viele der Ultrareichen ungeschoren da-

vorgekommen. Aber wenn wir die Lehren aus der Vergangenheit ziehen, kann eine progressive Vermögensbesteuerung im 21. Jahrhundert neu konzipiert und erfolgreich realisiert werden. Mit einem durchsetzungsstarken Steuervollzug, einer angemessenen Besteuerung von Personen, die aus Steuergründen ihren Sitz ins Ausland verlegen, und einer auf der Grundlage ihres Marktwertes systematisch erfolgenden Besteuerung aller Vermögenswerte oberhalb einer hohen Freistellungsgrenze kann eine Steuer auf riesige Vermögen in der heutigen Welt funktionieren. Die Besteuerung von Vermögen ist schon jetzt eines der zentralen Themen im US-Wahlkampf.

Es überrascht nicht, dass diese Debatte gerade in den Vereinigten Staaten besonders heftig geführt wird. Die USA sind ein Land der Extreme. Keine andere Nation hat im Laufe der letzten hundert Jahre so umfassende Kehrtwenden in der Steuerpolitik vollzogen: Die Vereinigten Staaten waren der Vorreiter bei der radikalen progressiven Besteuerung im 20. Jahrhundert, bevor sie in den achtziger Jahren die radikal entgegengesetzte Richtung einschlugen. Von ihrer Gründung im 18. Jahrhundert bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts waren sie stets bemüht, Einkommen zu begrenzen und Vermögenskonzentration zu beschränken. Und während der letzten vier Dekaden erlebten sie dann den stärksten Anstieg der Ungleichheit aller wohlhabenden Staaten. Wie wir auf den folgenden Seiten zeigen werden, bietet die Geschichte der USA so etwas wie ein Panorama der Möglichkeiten, sowohl guter als auch schlechter. Wenn wir Europäer jene antiegalitären und oligarchischen Tendenzen vermeiden wollen, die Donald Trump ins Weiße Haus gebracht haben, dann ist es ratsam, diese Geschichte zu studieren. Und wenn wir über Lösungen für die Alte Welt nachdenken wollen, dann sollten wir sehr genau verfolgen, was derzeit in den USA geschieht.

Dezember 2019

EINLEITUNG

EINE ERNEUERUNG DER FISKALISCHEN DEMOKRATIE

Der Abend des 26. September 2016 begann aussichtsreich für Hillary Clinton. Im ersten Fernsehduell mit Donald Trump, dem Reality-TV-Star, der als Sieger aus den Vorwahlen der Republikanischen Partei hervorgegangen war, hatte die ehemalige US-Außenministerin die Oberhand. Trump, nervös und aggressiv, fiel seiner Kontrahentin immer wieder ins Wort. Clinton dagegen war gut vorbereitet und entspannt. Sie konnte einen Punkt nach dem anderen für sich verbuchen – bis die Diskussion plötzlich auf das Thema Steuern kam.

Trump hatte mit einer seit den frühen siebziger Jahren etablierten Tradition gebrochen und sich geweigert, seine Steuererklärung offenzulegen. Aufgrund einer laufenden Prüfung durch die US-Bundessteuerbehörde Internal Revenue Service (IRS), so behauptete er, könne er seine Finanzen nicht öffentlich machen. Clinton versuchte, den Milliardär aus der Reserve zu locken. Sie wollte ihn dazu bringen, darüber zu sprechen, wie wenig Steuern er die letzten Jahre bezahlt hatte: »Die einzige seiner Steuererklärungen, die jemals jemand zu Gesicht bekommen hat, war die aus der Zeit, als er sich um eine Casinolizenz beworben hat, und die zeigt, dass er überhaupt keine Bundeseinkommensteuern gezahlt hat.« Trump gab das offen und voller Stolz zu: »Das zeigt, wie smart ich bin.«¹ Clinton ging auf diese Äußerung nicht ein. Trockene Ausführungen zu den klug ausgearbeiteten, sorgfältig abgewogenen und genau durchdachten technokratischen Korrekturen, die ihre Pläne für die nationale Steuergesetzgebung vorsahen, hätten sich in diesem Augenblick nicht durchgesetzt.

Politisch gesehen war »Das zeigt, wie smart ich bin« eine raffinierte Aussage. Dass einer der reichsten Männer des Landes nach eige-

nem Bekunden überhaupt keine Steuern zahlte, war so absurd, dass es Trumps zentrale Aussage im Wahlkampf bekräftigte: Das Washingtoner Polit-Establishment hatte das Land im Stich gelassen. Die Steuergesetzgebung war, ebenso wie alles andere, *rigged*, manipuliert. In Trumps Einwurf hallten die Worte von Präsident Ronald Reagan wider, der die Steuergesetze in einer berühmten Wendung als »täglichen Raubüberfall« bezeichnet hatte.² Die rücksichtslose Verfolgung von Eigeninteressen kommt sowohl in Trumps als auch in Reagans Augen dem Wohlstand aller zugute. Der Kapitalismus spannt die menschliche Gier vor den Karren des Gemeinwohls. Steuern sind ein Hemmnis, und sie zu vermeiden ist daher richtig.

Zugleich demonstriert der Satz »Das zeigt, wie smart ich bin« das Paradoxe an dieser Ideologie. Ein rücksichtsloses Eigeninteresse zerstört die Normen des Vertrauens und der Kooperation, die im Zentrum jeder prosperierenden Gesellschaft stehen. Trump selbst wäre nichts ohne die Infrastruktur, die seine Wolkenkratzer mit dem Rest der Welt verbindet, das Kanalsystem, über das ihre Abwässer ablaufen, die Lehrer, die seinen Rechtsanwältinnen das Lesen beigebracht haben, oder die Ärzte und die öffentliche Forschung, die ihn gesund halten, ganz zu schweigen von den Gesetzen und Gerichten, die sein Eigentum schützen. Was Gemeinschaften aufblühen lässt, ist nicht der ungezügelter Wettbewerb, sondern Kooperation und gemeinschaftliches Handeln. Ohne Steuern gibt es keine Kooperation, keinen Wohlstand, kein gemeinsames Schicksal, ja nicht einmal eine Nation, die eines Präsidenten bedürfte.

Trump's Prahlerei offenbarte einen bestimmten Defekt der US-amerikanischen Gesellschaft: Es ist so selbstverständlich geworden, dass die Wohlhabenden nichts zu den öffentlichen Kassen beitragen, dass ein Präsidentschaftskandidat dies unumwunden zugab und seine Gegnerin für dieses Problem keine Lösung anbieten konnte. Das Steuersystem des Landes – die wichtigste Institution jeder demokratischen Gesellschaft – hat versagt.

Wir haben dieses Buch mit zwei Zielen im Sinn geschrieben: erstens, um zu verstehen, wie genau die USA in diese missliche Lage ge-

raten sind, und zweitens, um dazu beizutragen, dieses Problem zu beheben.

Der Triumph der Ungerechtigkeit

Das Eingeständnis des Kandidaten Trump ist nur ein anekdotischer Beleg für eine neue Ungerechtigkeit in den Vereinigten Staaten. Selbst noch angesichts explodierender Einkommen und in einer Zeit, da sie die Früchte der Globalisierung ernteten und ihre Vermögen auf immer neue Höchststände kletterten, sanken die Steuersätze für die wohlhabendsten US-Amerikaner. Derweil machten Arbeiter die gegenteilige Erfahrung: Die Einkommen stagnierten, Arbeitsbedingungen verschlechterten sich, die Schuldenlast wuchs, und die Steuern wurden erhöht. Seit 1980 hat das Steuersystem die Gewinner in der Marktwirtschaft reicher und diejenigen ärmer gemacht, die vom wirtschaftlichen Wachstum nur wenig profitieren konnten.

Jede Demokratie muss über die angemessene Größe des Staatsapparates und den idealen Grad der Steuerprogressivität debattieren. Aufgrund ihrer geschichtlichen und internationalen Erfahrungen sowie von Statistiken und abstrakten Schlussfolgerungen verändern natürlich sowohl Einzelpersonen als auch ganze Länder manchmal ihre Ansichten dazu. Aber waren die Veränderungen in der Steuerpolitik während der letzten Jahrzehnte das Produkt einer solchen informierten Deliberation? Hat der massive Rückgang der Besteuerung der Ultrareichen das widerspiegelt, was die US-Bürger als Gesellschaft wollten?

Wir bezweifeln das. Einige dieser Umbrüche waren das Resultat bewusster Entscheidungen. Viele andere wurden hingegen passiv hingenommen: etwa der Aufstieg einer Steuervermeidungsindustrie, die Einkommen und Vermögen verschleiert, die im Zuge der Globalisierung entstandenen neuen Steuerschlupflöcher, die von multinationalen Konzernen genutzt werden, oder die Abwärtsspirale des internationalen Steuerwettbewerbs, die manche Länder dazu gebracht hat,

ihre Steuersätze einen nach dem anderen drastisch zu reduzieren. Die meisten Veränderungen in der Besteuerung sind nicht einem plötzlichen populären Verlangen nach Entlastungen für die Reichen geschuldet, sondern vielmehr Kräften, die sich ohne Mitsprache der Wähler durchgesetzt haben. Ob Steuersenkungen nun positive Auswirkungen auf die Wirtschaft haben oder nicht: Die Umwälzungen der vergangenen Jahrzehnte sind jedenfalls im Großen und Ganzen nicht das Ergebnis rationaler Entscheidungen, die von einer informierten Bürgerschaft diskutiert und gefällt worden wären. Der Triumph der Steuerungerechtigkeit ist vor allem eine Absage an die Demokratie.

Das erste Ziel dieses Buches besteht darin, die Geschichte dieser großen Transformation zu erzählen. Unsere Geschichte ist keine von links gegen rechts. Sie handelt nicht vom Triumph konservativer Verfechter eines schlanken Staates über Progressive, die den Wohlstand umverteilen wollen, sondern davon, wie das durch den New Deal eingeführte Steuersystem untergraben wurde. Bei jedem Schritt seines Niedergangs stoßen wir auf dasselbe Muster. Es beginnt mit einer massiven Zunahme der Steuervermeidung, setzt sich damit fort, dass die politischen Entscheidungsträger, paralysiert durch vermeintlich übermächtige Gegner (Methoden der Steuerreduktion, Globalisierung, Steueroasen, finanzielle Intransparenz), diese Strategien der Steuervermeidung nicht wirksam bekämpfen, und endet damit, dass Regierungen die Steuersätze für die Wohlhabenden drastisch reduzieren unter dem Vorwand, die Reichsten unter uns zu besteuern sei unmöglich geworden.

Um diese Ungerechtigkeit und die Entscheidungen (sowie Nicht-Entscheidungen), die zu ihrem Siegeszug beigetragen haben, zu verstehen, haben wir eine eingehende wirtschaftliche Untersuchung vorgenommen. Unter Rückgriff auf Statistiken zu einem ganzen Jahrhundert haben wir Schätzungen aufgestellt, wie viele Steuern jede gesellschaftliche Gruppe, von den Ärmsten bis zu den Milliardären, in den Vereinigten Staaten seit 1913 gezahlt hat. Unsere Datenreihen umfassen alle auf Bundes-, bundesstaatlicher und lokaler Ebene ent-

richteten Steuern: die Bundeseinkommensteuer natürlich, aber auch die von den Bundesstaaten erhobene Einkommensteuer, unzählige Arten von Umsatz- und Verbrauchsteuern, die Körperschaftsteuern, Steuern auf Unternehmens- und Wohneigentum sowie die Lohnsteuern. Die Unterscheidung zwischen »von Haushalten« und »von Unternehmen« entrichteten Steuern ist bedeutungslos: Alle Steuern werden von Menschen bezahlt. Unsere Arbeit ordnet sämtliche Steuern existierenden Individuen über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahren zu.

Wir verfolgen einen systematischen Ansatz. Präsident Trump mag damit prahlen, dass er kaum Steuern zahlt, aber was ist mit anderen reichen Leuten? Ist Trump eine Anomalie oder ein Beispiel für ein weit umfassenderes Phänomen? Einzelne Fälle können zwar ein Bewusstsein schaffen, doch so haarsträubend sie auch sein mögen, sie machen uns nicht verständlich, was in der Gesellschaft insgesamt vor sich geht. Um die Veränderungen in der Besteuerung und deren Folgen zu untersuchen, haben wir die verfügbaren Belege in methodischer Hinsicht in einen einheitlichen Bezugsrahmen zusammengefasst: tabellarische Aufstellungen von Einkommensteuererklärungen, Ergebnisse von Steuerprüfungen, Daten aus Haushaltserhebungen, Berichte über die von US-Konzernen in ihren ausländischen Tochterunternehmen verbuchten Profite, makroökonomische Bilanzen sowie nationale und internationale Gesamtrechnungen. Wirtschaftsstatistiken sind nie perfekt, und auch die unsrigen unterliegen Einschränkungen, auf die wir an den entsprechenden Stellen hinweisen. Doch in der Zusammenschau offenbart diese Kombination von Daten, welche Entscheidungen, Gesetze und politischen Maßnahmen die Steuerungerechtigkeit befeuert haben.

Diese übergreifende Perspektive – das Ergebnis jahrelanger Forschungen zur US-amerikanischen Volkswirtschaft – ermöglicht uns, langfristige Veränderungen in der Progressivität des Steuersystems der Vereinigten Staaten in seiner Gesamtheit zu untersuchen. Bisher war dazu keine Regierungsstelle oder Forschungsinstitution in der Lage. Die Daten zeigen das Ausmaß der Umgestaltungen, die sich

über die letzten Jahrzehnte hinweg ereignet haben, und beziehen erstmals auch die Folgen von Donald Trumps Präsidentschaft mit ein.

Werfen wir also einen Blick auf all das: Im Jahr 1970 zahlten die reichsten US-Amerikaner über 50 Prozent ihres Einkommens an Steuern (alle Steuerarten zusammengefasst), doppelt so viel wie die Angehörigen der Arbeiterschicht. Infolge der Trump'schen Steuerreform zahlten Milliardäre im Jahr 2018 zum ersten Mal in den vergangenen 100 Jahren weniger Steuern als Stahlarbeiter, Lehrer und Rentner. Die Steuerbelastung der Reichen wurde auf ein Niveau zurückgeschraubt, das letztmals in der ersten Dekade des 20. Jahrhunderts zu beobachten war, als der Staatsapparat nur ein Viertel seines heutigen Umfangs hatte. Es ist, als ob ein ganzes Jahrhundert Geschichte der Steuerpolitik ausradiert worden wäre.

Globale Steuergerechtigkeit jetzt!

Über die Beschäftigung mit den USA hinaus handelt unser Buch ganz grundsätzlich von der Zukunft der Globalisierung und der Demokratie. Denn obgleich die Veränderungen in der Besteuerung auf der amerikanischen Seite des Atlantiks extrem gewesen sind, ist der Siegeszug der Steuerungerechtigkeit doch nicht auf die Vereinigten Staaten beschränkt. Vor dem Hintergrund zunehmender Steuervermeidung und eines unkontrollierten Steuerwettbewerbs ist in den meisten Ländern die Ungleichheit gestiegen, während die Steuerprogressivität abgenommen hat. Überall auf der Welt stellen sich dieselben Fragen mit derselben Dringlichkeit: Wenn die von unseren gewählten Volksvertretern beschlossenen Steuern die Einkommen einer privilegierten Minderheit vermehren, wer wird den demokratischen Institutionen künftig noch vertrauen? Wenn die Globalisierung immer niedrigere Steuern für ihre wichtigsten Profiteure und immer höhere Steuern für die, die außen vor bleiben, bedeutet, wer wird weiterhin auf sie vertrauen? Die Zeit drängt: Wir müssen Insti-

tutionen für die Steuerpolitik und neue Formen der Kooperation erfinden, die dazu beitragen, dass Demokratie und internationale Offenheit auch im 21. Jahrhundert noch gedeihen.

Die gute Nachricht ist, dass wir die Steuerungerechtigkeit beseitigen können, und zwar sofort. Es ist nicht so, dass der Globalisierung selbst etwas innewohnt, das uns die Fähigkeit nimmt, große Unternehmen und reiche Individuen zu besteuern. Wir haben die Wahl: Wir können die Multis sich das Land aussuchen lassen, in dem sie ihre Gewinne ausweisen, oder wir können es für sie aussuchen. Wir können finanzielle Intransparenz und die zahllosen mit ihr einhergehenden Möglichkeiten des steuerlichen Missbrauchs tolerieren oder uns dazu entschließen, Vermögen zu beziffern, zu registrieren und zu besteuern. Wir können eine expandierende Industrie schalten und walten lassen, die den Wohlhabenden bei der Steuerumgehung behilflich ist, oder wir entscheiden uns dafür, sie zu regulieren und das Angebot an Steuertricksereien auszumerzen. Globalisierung und progressive Besteuerung sind miteinander vereinbar. Aufzuzeigen, wie das gelingen kann, ist das zweite Ziel dieses Buches.

Sowohl bei den Linken als auch bei den Rechten sind viele davon überzeugt, dass es heute fast unmöglich ist, multinationale Konzerne zu besteuern. Versucht man es doch, verlagern sie ihren Sitz nach Irland, Singapur oder morgen vielleicht nach China. Ihr Kapital ist nicht greifbar – in einer Nanosekunde kann es auf die Bermudas verschwinden. Andere Länder haben niedrige Steuersätze? Dann brauchen wir die auch. Andere Länder besteuern Multis und Großverdiener nicht mehr? Dann müssen wir das ebenfalls sein lassen. Eine koordinierte Steuerpolitik zwischen Staaten ist eine Utopie, ein Unterbietungswettbewerb die einzige mögliche Zukunft.

Doch diese Auffassungen sind unzutreffend, ganz gleich, wie aufrichtig man von ihnen überzeugt ist und wie verbreitet sie auch sein mögen. Statt uns in einen gigantischen fiskalpolitischen Ringkampf zu stürzen, könnten wir unsere Maßnahmen auch aufeinander abstimmen, so wie wir es bereits mit Erfolg auf vielen anderen Feldern der internationalen Beziehungen getan haben. Natürlich wissen wir,

dass manche Länder und gesellschaftliche Gruppen ganz erheblichen Nutzen aus der Globalisierung in ihrer gegenwärtigen Form ziehen – aber es sind auch andere Formen möglich. Auf den folgenden Seiten werden wir die Arithmetik des Steuerwettbewerbs und die zentrale Rolle beleuchten, die sie für den Wohlstand einiger weniger gespielt hat. Wir werden aber auch sehen, wie eine Handvoll Länder durch ihre Zusammenarbeit das Ende dieses Spiels einläuten könnten, welche Abwehrmaßnahmen gegen Steueroasen ergriffen werden können und wie sich der gegenwärtige Unterbietungs- durch einen Überbietungswettkampf ersetzen lässt.

Die Vorstellung, externe oder technische Zwänge – »internationaler Wettbewerb«, »Steuervermeidung«, »Schlupflöcher« – machten Steuergerechtigkeit zu einem bloßen Wunschtraum, hält einer genaueren Untersuchung nicht stand. Wenn es um die Zukunft der Besteuerung geht, ist alles möglich: vom Verschwinden der Einkommensteuer (ein denkbares Ergebnis, wenn der Trend der letzten vier Jahrzehnte anhält) bis hin zu nie gesehenen Graden der Progressivität liegt eine unendlich große Zahl möglicher Zukunftsverläufe vor uns.

Demokratie

Sollten Milliardäre 23 Prozent ihrer Einkünfte als Steuern abführen, wie es in den USA der Gegenwart der Fall ist, oder eher an die 50 Prozent, wie um das Jahr 1970 herum? Sollten Unternehmensgewinne wie im Jahr 1960 mit 52 Prozent oder wie seit der Steuerreform von 2018 mit 21 Prozent besteuert werden? Diese Fragen werden sich nie anhand von Daten oder wissenschaftlichen Befunden beantworten lassen – zum Glück! Denn dies sind keine Fragen für Ökonomen, sondern für alle, und alle sollten in demokratischen Prozessen und durch Wahlen über mögliche Antworten auf sie abstimmen. Ökonomen können dabei behilflich sein, die Informationen zusammenzustellen, auf die, um es mit den berühmten Worten Abraham Lincolns

zu sagen, eine Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk zwingend angewiesen ist. Sie können aufzeigen, welche Wege möglich sind, und diese sowie ihre Folgen näher beschreiben. Ökonomen können demonstrieren, wie sich unterschiedliche Weisen der Verteilung von Steuern auf jeden von uns auswirken und wie die Entscheidungen, die wir heute treffen, die künftige Einkommensentwicklung verschiedener sozialer Gruppen beeinflussen.

Ein Instrument zu entwickeln, das genau das leisten soll, ist unser drittes Anliegen. Auf der Internetseite taxjusticenow.org haben wir einen Simulator eingerichtet, der es politisch Verantwortlichen, Aktivisten und allen anderen – ganz gleich, welcher politischen Ausrichtung oder Denkschule sie anhängen oder wie ihr ökonomischer Kenntnisstand ist – ermöglicht, die Effekte einer anderen Steuerpolitik auf die Verteilung von Steuern, das Einkommen und das Vermögen jeder gesellschaftlichen Gruppe sowie auf die soziale Ungleichheit abzuschätzen. Das erlaubt es jedem Nutzer, sich ein Bild davon zu machen, wie Modifikationen der Parameter des gegenwärtigen Steuersystems, auch größere Reformen, die Gesellschaft beeinflussen. Würde eine Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer auf 70 Prozent ausreichen, damit (alle Steuern zusammengenommen) die Milliardäre mehr zu den öffentlichen Kassen beitragen als die US-Amerikaner aus der Arbeiterschicht? Was wäre, wenn wir die Unternehmenssteuern auf 30 Prozent anheben oder eine neue Vermögensteuer für die Superreichen schaffen würden? Um wie viel ließen sich dann die Steuern für die Mittelschicht senken oder ließe sich das Defizit reduzieren?

Diese Fragen werden in der politischen Diskussion immer eine wichtige Rolle spielen, doch gegenwärtig gibt es keine Möglichkeit für die Öffentlichkeit, präzise Antworten auf sie zu bekommen. Zwar verfügen das Finanzministerium der USA, das Congressional Budget Office und einige Thinktanks wie das Tax Policy Center und das Institute on Taxation and Economic Policy über Steuersimulatoren, aber Journalisten, politische Kandidaten und ganz allgemein die Wähler haben keinen Zugriff auf sie.