
Essay

DIE KOSTEN DER RETTUNG EUROPAS: SCHULDEN- UND STEUERKULTUREN IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE ¹

Von Marc Buggeln und Korinna Schönhärl

Die Bundesregierung hat ein umfangreiches Konjunkturpaket im kalkulierten Wert von 130 Milliarden Euro aufgelegt, um die durch die Corona-Epidemie bedingte Rezession zu bekämpfen. Viele andere europäische Staaten dagegen stehen wirtschaftlich nicht so gut da wie die Bundesrepublik und können bei der Wiederaufbauhilfe nicht aus dem Vollen schöpfen. Gerade in den besonders schwer betroffenen südeuropäischen Ländern könnte eine längere Rezession drohen, die auch der deutschen Wirtschaft schweren Schaden zufügen würde. Wie könnte der Ausweg aus der Krise aussehen? Ist ein europäisches Rettungsprogramm möglich? Wer bekäme wie viel aus dem gemeinsamen Topf und zu welchen Modalitäten? Die Verhandlungen in Brüssel sind extrem kompliziert: Zu unterschiedlich sind die Auffassungen von Schulden, Sparsamkeit und den sozialen Aufgaben des Staates. Auch im Hinblick auf die Finanzierung von Rettungspaketen durch eine von der Mehrheit der Europäer/innen als gerecht empfundene Steuerpolitik gehen die Vorstellungen weit auseinander. In der historischen Perspektive zeigen sich Konzepte von Schulden und Steuern, die für die Lösung der aktuellen Krise von Nutzen sein können.

Corona-Bonds als Ausweg aus der Krise?

Können Corona-Bonds die Lösung für die Finanzprobleme der europäischen Staaten in der gegenwärtigen Rezession sein? Seit April wird diese Frage in ganz Europa hitzig debattiert. Gemeint sind europäische Staatsanleihen, bei denen die Staaten der Eurozone gemeinsam Geld an internationalen Finanzmärkten aufnehmen und für die Zinsen und die Rückzahlung dieser neuen Schulden gemeinschaftlich haften. Der Vorteil: hoch verschuldete Staaten wie z.B. Griechenland oder Italien könnten bei gemeinschaftlicher Ausgabe von Staatsanleihen auf den internationalen Kapitalmärkten Geld zu wesentlich niedrigeren Zinsen leihen als bei einer eigenständigen Emission; stabilere Staaten dagegen müssten mehr zahlen, als dies bei

¹ Dieser Beitrag ist zuerst erschienen in: H-Soz-Kult, 08.08.2020, www.hsozkult.de/debate/id/diskussionen-5042.

nationalen Anleihen der Fall wäre. Dafür würden sie von einer Stabilisierung des Wirtschafts- und Währungsraums auch überproportional profitieren.²

Deutschland stemmte sich nach der Finanzkrise von 2008 vehement gegen eine solche Form der Vergemeinschaftung von Schulden. Die Situation damals unterschied sich von der heutigen allerdings in wesentlichen Punkten:³ Als, ausgehend von der Immobilienkrise in den USA und für alle sichtbar spätestens mit dem Bankrott von Lehman Brothers im September 2008, die Welt in eine Finanzkrise verheerenden Ausmaßes abstürzte, da traf die sich aus der Bankenkrise entwickelnde Staatsschuldenkrise in Europa die Länder Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien besonders hart. Als die Rating-Agenturen sie massiv nach unten stufen, explodierten ihre Refinanzierungskosten. Staatsbankrotte drohten, die die Banken anderer Euro-Länder, z.B. Frankreichs und Deutschlands, massiv in ihrer Existenz bedrohten, weil sie in großem Umfang Staatsanleihen der gefährdeten Staaten hielten. Sollte man die Einstellung des Schuldendienstes der fünf also verhindern? Und wenn ja, wie? Diese Frage wurde in vielen deutschen Medien einerseits als ökonomische, andererseits als moralische ausgetragen: Es ging um Schulden, aber auch um Schuld. Italien hatte sich schon vor der Krise stark verschuldet und dabei die Kriterien von Maastricht immer wieder deutlich verletzt; Griechenland hatte noch dazu nur durch Beschönigung oder gar Fälschung von Daten den Beitritt zum Euro-Raum 2001 erreicht. Die anderen genannten Länder hatten zwar nicht oder kaum die im Euro-Raum vorgeschriebenen Höchstgrenzen für die Staatsverschuldung überschritten, andere Ungleichgewichte ihres Wirtschafts- oder Bankensystems aber toleriert. In den deutschen Medien, allen voran in *Focus* und *Bild*, wurden ihnen über Jahre hinweg eine desolate Finanz- und Wirtschaftspolitik vorgeworfen⁴, während strukturelle Gründe der Probleme wie z.B. die unausgeglichene europäische Handelsbilanz teilweise in den Hintergrund rückten. Mit verschiedenen Mechanismen verhinderte man letztendlich die Staatsbankrotte und unterstellte die betroffenen Staaten einer strengen europäischen Wirtschafts- und Finanzaufsicht – Euro-Bonds, die die Kreditaufnahme zu günstigen Konditionen, aber mehr oder weniger frei von Kontrolle erlaubt hätten, waren nicht darunter.⁵

² Eurobonds, in: Duden Wirtschaft von A bis Z. Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag, 6. Aufl., Mannheim 2016. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2016, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/159949/eurobonds> (20.07.2020).

³ Zum Folgenden siehe z.B. Johannes Bähr / Bernd Rudolph / Andreas Platthaus (Hrsg.), *Finanzkrisen. 1931, 2008*, München 2011.

⁴ Mit einem Fokus auf Griechenland siehe Hans Bickes / Tina Otten / Laura Chelsea Weymann, *Die Rolle der Medien*, in: Ulf-Dieter Klemm / Wolfgang Schultheiß (Hrsg.), *Die Krise in Griechenland. Ursprünge, Verlauf, Folgen*, Frankfurt am Main 2015, S. 326–351.

⁵ Korinna Schönhärl, *Geld zurück! Internationale Finanzkontrolle in Griechenland im 19. Jahrhundert und in der Gegenwart*, in: Christian Henrich-Franke / Claudia Hiepel / Guido Thiemeyer (Hrsg.),

In der derzeitigen Situation der Pandemie von 2020 hat die Schuldfrage deutlich geringeres Gewicht als die Schuldenfrage. Verfolgt man die Kommentare in den Medien, so wären allem Anschein nach Corona-Bonds im deutschen Parlament und in der Bevölkerung kaum mehrheitsfähig. Angela Merkel und Emmanuel Macron haben deshalb alternative Pläne zu einem europäischen Hilfsfonds in Brüssel aufgelegt, der mit dem Budget verknüpft werden soll und die Aufnahme von 750 Milliarden Euro Schulden nötig machen würde – also doch gemeinsame europäische Schulden, wenn auch unter anderem Namen und Vorzeichen. Der Löwenanteil der Gelder, 500 Milliarden, sollte nach ursprünglichem Plan als nicht zurückzahlbarer Zuschuss an die bedürftigen Mitgliedsländer fließen. Eine Fünfergruppe bestehend aus Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Österreich und Schweden handelte beim Brüsseler Gipfel im Juli dann die Zuschüsse auf 390 Milliarden Euro herunter – der Rest soll als Kredite mit der Pflicht zur Rückzahlung fließen. Als Argument führte der österreichische Kanzler Sebastian Kurz an, dass das Geld ohne einschneidende, von außen kontrollierte Reformen z.B. in Italien ohnehin nur versanden würde.⁶ Selbst den Kompromiss ließen die fünf sich durch eine deutliche Reduktion ihrer eigenen Beiträge zum gemeinsamen Budget teuer abkaufen.⁷ Für die Schulden anderer mit zu bürgen, ohne sich in ihre Innenpolitik einzumischen – das scheint für viele wohlhabende Nord- und Westeuropäer (noch) keine gangbare Option zu sein.

Garantieranleihen in der Geschichte

Aber ist die Übernahme von Garantien für die Schulden anderer Staaten eigentlich ein Novum? Der Blick in die Geschichte zeigt das Gegenteil. Das früheste Beispiel ist die Garantieranleihe für den frisch gegründeten griechischen Nationalstaat im Jahr 1833. Der Wittelsbacher Monarch König Otto I. benötigte das Geld, um staatliche Strukturen überhaupt erst aufzubauen. Da das Land aber an den internationalen Börsen gesperrt war, weil es zwei Anleihen aus der Zeit seines Freiheitskampfes gegen das Osmanische Reich (1824/1825) nicht mehr bediente, konnte Griechenland selbst kein Geld leihen. Die Großmächte England, Frankreich und Russland übernahmen also die Garantie für die Anleihe in Höhe von 60 Millionen Francs, was Griechenland eine Emission zu günstigen Konditionen ermöglichte – und schufen damit ein

Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, Historische Dimensionen Europäischer Integration, Baden-Baden 2019, S. 269–300.

⁶ EU-Gipfel: Kurz nennt Italien als Beispiel für Reformbedarf vor Corona-Hilfen, in: Spiegel-Online, 17.07.2020, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gipfel-sebastian-kurz-nennt-italien-als-beispiel-fuer-reformbedarf-vor-corona-hilfen-a-2d96c80d-031c-4e07-a9fd-56376e932f77> (21.07.2020).

⁷ Corona-Hilfen fallen kleiner aus als erwartet, in: Süddeutsche Zeitung, 21.07.2020.

Modell, das noch oft praktiziert werden sollte, z.B. für das Osmanische Reich im Jahr 1855 oder für Ägypten 1885.⁸

Die griechische Garantieranleihe zeigt zum einen, dass solche Garantien immer politisch begründet waren: Finanziell stabilere Länder ließen andere unter den Schirm ihrer Bonität schlüpfen, weil das ihren eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen förderlich war, in diesem Fall im Hinblick auf die Stabilität im Mittelmeerraum und die Zurückdrängung des Osmanischen Reichs. Dafür nahmen sie Kosten in Kauf: So mussten die Großmächte nach einer griechischen Revolution im Jahr 1843 tatsächlich einspringen und eine Zeitlang die griechischen Schulden bedienen. Später nahm das Land den Schuldendienst aber wieder auf, und im 20. Jahrhundert konnte es diese Schulden schließlich abtragen.⁹

Entwicklung der Staatsschuldenquote

Zum anderen lässt sich an der griechischen Anleihe gut die Bedeutung der sogenannten Staatsschuldenquote zeigen, die häufig zur Beurteilung der Schuldenfähigkeit eines Landes herangezogen wird: Sie ist der Quotient aus den Staatsschulden und dem Bruttoinlandsprodukt. Diese Staatsschuldenquote betrug in Griechenland im Jahr 1843 153 Prozent. Als sich Griechenland im Jahr 1876 um die Neuzulassung an den europäischen Börsen bemühte, war sie auf moderate 60 Prozent gesunken.¹⁰ Dies lag nur zu einem kleinen Teil daran, dass Griechenland seine Schulden abgetragen hätte; vielmehr war die griechische Wirtschaft stark gewachsen, und damit auch das Bruttoinlandsprodukt, der Nenner im oben genannten Bruch, sodass die Staatsschuldenquote ganz von selbst gesunken war.

Den gleichen Effekt versprechen uns manche Ökonomen heute: würde nach der unvermeidlichen Corona-Rezession ein kraftvoller wirtschaftlicher Aufschwung folgen, was u.a. durch die Finanzspritzen in die Wirtschaft bewirkt werden soll, dann könnte die Staatsschuldenquote ganz von selbst wieder sinken.¹¹ Insofern sei es nicht weiter schlimm, wenn z.B. die deutsche Staatsschuldenquote durch die geplante Neuverschuldung in 2020 in

⁸ Rui Pedro Esteves / Ali Coşkun Tunçer, Eurobonds Past and Present. A Comparative Review on Debt Mutualization in Europe, in: *Review of Law & Economics* 12,3 (2016), S. 659–688.

⁹ Korinna Schönhärl, *Finanziers in Sehnsuchtsräumen. Europäische Banken und Griechenland im 19. Jahrhundert*, Göttingen 2017, S. 217, FN 33.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Im Interview: Jakob von Weizsäcker, Chefökonom und Abteilungsleiter, in: *BMF Monatsbericht Juni 2020*, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/06/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-interview-jakob-von-weizaecker.html> (20.07.2020).

Höhe von 218,5 Milliarden Euro von 60 Prozent auf 80 Prozent ansteigen würde.¹² Solche ökonomischen Prognosen erleichtern es den Entscheidungsträger/innen in der Politik beträchtlich, ihre Hilfsprogramme zu legitimieren.¹³

Schuldenkulturen in Europa

In der gegenwärtigen Krise scheint diese positive Haltung zur Staatsverschuldung weit verbreitet und anschlussfähig. Noch ganz verhalten melden sich auch Stimmen zu Wort, die vor einer zu weitgehenden Einmischung des Staates in die Wirtschaft oder gar in einzelne zu rettende Firmen und vor einer hohen Neuverschuldung allgemein in der Folge von Corona warnen.¹⁴ Dass der Widerspruch in Deutschland gegen die umfangreiche Neuverschuldung so schwach bleibt, ist bemerkenswert, war das Leitbild der „schwarzen Null“ doch bis vor kurzem dominant, wenn auch nicht unangefochten.¹⁵ Die Corona-Krise scheint das Verhältnis der Deutschen zum Schuldenmachen in rasantem Tempo verändert zu haben. Hans-Peter Ullmann nutzt zur Beschreibung dieses Verhältnisses den Begriff der Schuldenkultur, den er definiert als „ein kommunikativ hergestelltes Bedeutungssystem [...], ein Komplex von Überzeugungen, Werten und Praktiken, die darüber entscheiden, wie Schulden wahrgenommen werden und wie man mit ihnen umgeht.“ Im Kern gehe es um die Fragen, welche Art und Höhe von Schulden als unproblematisch oder erträglich gälten und wie diese legitimiert bzw. delegitimiert würden¹⁶ – also genau jene Frage, die seit 2008 Gegenstand hitziger Debatten in Europa ist. Welches Verständnis und welche Argumente zulässig und überzeugend seien, müsse zwischen Politikern, Journalisten, Lobbyisten, Experten und Bürgern immer wieder neu ausgehandelt werden.¹⁷ Die Schuldenkultur unterliegt also dem historischen Wandel. Erfahrungen in der nationalen Geschichte wie desaströse Inflationen oder durch hohe Schulden finanzierte, aber

¹² Moritz Schularick, „Eine gute Krise sollte man nie nutzlos verstreichen lassen“. Im Interview mit Sven Böll, in: Wirtschaftswoche, 27.05.2020, <https://www.wiwo.de/politik/europa/oekonom-moritz-schularick-eine-gute-krise-sollte-man-nie-nutzlos-verstreichen-lassen/25862868.html> (20.07.2020).

¹³ Nach Jens Beckert ist es eine Grundfunktion der Wirtschaftswissenschaften, Vorstellungen der Zukunft und Kausalzusammenhänge zu modellieren, um so Entscheidungen in der Gegenwart und die Mobilisierung von Ressourcen zu ermöglichen: Jens Beckert, *Imagined Futures. Fictional Expectations and Capitalist Dynamics*, Cambridge 2016, S. 267f.

¹⁴ Eric Gujer, Die Warnung vor Seuchen-Sozialismus war berechtigt – mit der lockeren Schuldenpolitik baut der deutsche Staat seine Macht aus, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19.06.2020, <https://www.nzz.ch/international/deutschland/die-warnung-vor-seuchen-sozialismus-war-berechtigt-mit-der-lockeren-schuldenpolitik-baut-der-deutsche-staat-seine-macht-aus-ld.1562026> (20.07.2020).

¹⁵ Lukas Haffert, *Die schwarze Null. Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte*, Berlin 2016.

¹⁶ Kenneth Dyson spricht in seiner großen Geschichte der europäischen Staatsschulden (*States, Debt & Power. ‚Saints‘ & ‚Sinners‘ in European History & Integration*, Oxford 2014, S. 3) ebenfalls von „opposed narratives of good and bad debt“.

¹⁷ Hans-Peter Ullmann, Unterschiedliche Schuldenkulturen als Bürde für „Maastricht“? in: Günther Schulz / Mark Spoerer, *Integration und Desintegration Europas (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte – Beihefte 244)*, Stuttgart 2019, S. 215–228, hier S. 217.

ruhmreich gewonnene Kriege spielen dabei eine Rolle. Ullmann arbeitet heraus, dass die Schuldenkulturen der einzelnen europäischen Länder sehr verschieden und durch den Vertrag von Maastricht höchstens pseudo-harmonisiert worden sind: eine Neuverschuldung, die in Italien als legitim angesehen wird, kann in Deutschland (das sich in den Jahren 2001–2005 übrigens auch mit mehr als drei Prozent im Jahr neu verschuldete und damit die in Maastricht vorgeschriebene Höchstgrenze überschritt), als verantwortungslos gelten. Kein Wunder, dass es da zum Streit kommt, wenn Schulden gemeinsam gemacht werden sollen. Auf welche Weise können unterschiedliche Schuldenkulturen in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion koexistieren, ohne dass die Debatte immer wieder eskaliert?

Könnte die Corona-Pandemie eine Chance sein zur Herausbildung einer gemeinsamen Schuldenkultur? Könnten die Europäer/innen die Chance nutzen und sich auf einen Konsens verständigen, unter welchen Umständen ein Staat oder die Gemeinschaft als Ganzes sich neu verschulden darf (oder gar muss), wofür geliehenes Geld sinnvoller Weise auszugeben ist, und, vor allem, welche Rückzahlungspläne überzeugend und legitim sind? Der letzte Punkt scheint besonders wichtig: Wenn ein europäischer Krisen-Fonds mit geliehenen 750 Milliarden Euro finanziert wird, dann muss gleichzeitig auch diskutiert werden, wie mit diesen europäischen Schulden im Weiteren umgegangen werden soll – abgesehen von der Hoffnung, dass ein neuer Aufschwung die europäische Staatsschuldenquote von selbst sinken lassen könnte. Wie können die Europäer/innen darüber hinaus an einem Abbau ihrer Schulden arbeiten? Diese Frage lenkt den Blick auf die Steuerpolitik.

Steuerpolitik in und nach der Corona-Pandemie

Seit den verheerenden Folgen der langen Depression im Anschluss an die Weltwirtschaftskrise 1929 hat sich die keynesianische Erkenntnis durchgesetzt, dass der Staat in der Krise mit hohen Ausgaben und Förderprogrammen einspringen sollte, während er in der Phase des Aufschwungs seine Ausgaben zurückfährt und die zuvor gemachten Schulden abbezahlt. Eine entscheidende Frage dabei ist immer, wer die Kosten für die gestiegene Schuldenaufnahme tragen soll. Welche Verteilung wäre „gerecht“? Soll eher der Mittelstand stärker belastet werden, oder die Reichen oder Superreichen? Vorstellungen von gerechter Lastenverteilung in einer Gesellschaft sind ebenso dem historischen Wandel unterworfen wie Schuldenkulturen.¹⁸ Welche Argumente für die eine oder andere Position angeführt werden und welche sich im Diskurs durchsetzen können, hängt von vielen Faktoren ab: vom Zustand der Wirtschaft, der

¹⁸ David Johnston, *A Brief History of Justice*, Chichester 2011; Thomas Ebert, *Soziale Gerechtigkeit. Ideen, Geschichte, Kontroversen* (Schriftenreihe Bundeszentrale für Politische Bildung 1571), 2. Aufl., Bonn 2015.

Lage der Finanzmärkte, der Verteilung und dem Organisationsgrad bestimmter Interessengruppen und vielen anderen mehr. Diese historische Wandelbarkeit von Gerechtigkeitsvorstellungen ist von Steuerhistoriker/innen vielfach analysiert worden.¹⁹ Der Blick in die Geschichte hilft, sich der historischen Bedingtheit und Gewordenheit der eigenen Perspektive auf Steuern bewusst zu werden, die oft behauptete Alternativlosigkeit politischer Entscheidungen zu hinterfragen und im Rückgriff auf die Vergangenheit neue Denkoptionen zu wagen.

Die Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen

In den letzten Wochen wurde von verschiedenen Seiten öfters die Idee einer Vermögensabgabe ins Spiel gebracht²⁰, Bezug nehmend auf den Lastenausgleich, der in der frühen Bundesrepublik zum Ausgleich der Verluste des Zweiten Weltkrieges eingeführt wurde. Allerdings wurde damals je nach Höhe der Verluste entschädigt, sodass vormals Vermögende, die im Krieg viel oder alles verloren hatten, von immer noch Vermögenden oder Kriegsgewinnlern entschädigt wurden. Eine solche Entschädigung von Unternehmen und Personen, die unter der Krise leiden, durch solche, die nicht leiden oder gar profitieren, wäre auch jetzt denkbar. Allerdings dürfte, wie in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, eine Vermögensabgabe auch heute nur geringe und wenig dauerhafte Auswirkungen auf die langfristige Vermögensverteilung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen haben.

Andererseits könnte die Krise aber auch als Chance für einen grundsätzlichen Umbau der europäischen Steuersysteme genutzt werden. Deren Entwicklung in den letzten Jahrzehnten hat dazu geführt, dass sie in deutlich geringerem Maße als früher zum Abbau sozialer Ungleichheit beitragen. In den meisten führenden Wirtschaftsnationen wurden die Top-Einkommen und Vermögen seit den 1980er-Jahren steuerlich entlastet, während die steuerliche Belastung der Unter- und Mittelschichten gestiegen oder konstant geblieben ist. Dieser Effekt kam dadurch zustande, dass die Steuern auf Kapitaleinkommen immer weiter gesenkt wurden, bis sie heute mitunter niedriger sind als die auf Arbeitseinkommen. Während die Kapitalertragsteuer einen

¹⁹ Martin Daunton, *Just taxes. The politics of taxation in Britain, 1914–1979*, Cambridge 2002; Joseph Thorndike / Denis J. Ventry (Hrsg.), *Tax Justice. The Ongoing Debate*, Washington, DC 2002; Gisela Hürlimann / Jakob Tanner (Hrsg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?*, Zürich 2012; Reiner Sahn, *Theorie und Ideengeschichte der Steuergerechtigkeit*, Wiesbaden 2019.

²⁰ Z.B. von der Partei Die LINKE, aber auch von der SPD-Vorsitzenden Saskia Esken, vgl. Linke befeuert Debatte um Vermögensabgabe, in: [tagesschau.de](https://www.tagesschau.de/inland/linke-vermoegensabgabe-corona-101.html), 25.04.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/linke-vermoegensabgabe-corona-101.html> (21.07.2020).

Spitzensatz von 25 Prozent hat, liegt dieser bei der Einkommensteuer bei 45 Prozent.²¹ Dies war am Ende des 19. Jahrhunderts, als die Einkommenssteuer eingeführt wurde, ganz anders: Damals waren sich fast alle Akteure einig, dass das durch harte Arbeit erwirtschaftete Einkommen geringer besteuert werden sollte als Mieteinnahmen oder Einkommen aus Aktienspekulation. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde Kapitaleinkommen in Deutschland oft doppelt oder gar dreimal so hoch besteuert wie Arbeitseinkommen. So wurden auf ein Arbeitseinkommen von 2.600 Mark in Sachsen im Jahr 1914 56 Mark an direkten Staatssteuern erhoben, während ein gleich hohes Kapitaleinkommen mit 88 Mark besteuert wurde. In Württemberg wurde ein Arbeitseinkommen von 2.600 Mark mit lediglich 29,50 Mark, das Kapitaleinkommen dagegen mit 84 Mark besteuert.²²

Vor allem seit den 1980er-Jahren wurde die Besteuerung der Kapitaleinkommen stark reduziert.²³ Begründet wurde dies zumeist mit dem Hinweis auf die vielfältigen Steuerumgebungsmöglichkeiten von Kapitaleinkommen: Bei höheren Steuern würde das Kapital ins Ausland abwandern – zum Schaden der Wirtschaft. Typisch hierfür ist die Aussage von SPD-Finanzminister Peer Steinbrück: „25 Prozent Steuern auf einen Betrag von x sind besser als 42 Prozent auf gar nix“.²⁴ Eben diese Steuerschlupflöcher sind aber nicht die Folge von Versehen oder Ungeschicklichkeiten des Gesetzgebers, sondern sie sind bewusst und planvoll von Interessensgruppen politisch durchgesetzt worden. Erst seit der Finanzkrise 2008 versucht der Gesetzgeber sie zu schließen. Der internationale Datenaustausch im Hinblick auf die privaten Einkommen wurde deutlich verbessert – wodurch Steinbrücks Argument hinfällig geworden ist. Auf der Basis der neuen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und -umgehung wäre eine höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen heute durchaus technisch mach- und durchsetzbar.

Multinationale Konzerne und Steuervermeidung

Aber auch multinationale Konzerne haben viele Möglichkeiten, ihre Steuern zu minimieren, insbesondere durch internationale Gewinnverschiebungen. Warum soll Starbucks weniger

²¹ Interview mit Marcel Fratzscher, Tagesspiegel vom 09.04.2016, in: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/diw-chef-marcel-fratzscher-kapital-und-arbeit-sollten-gleich-besteuert-werden/13424808.html> (21.07.2020).

²² Marc Buggeln, Das Versprechen der Gleichheit. Progressive Steuern und die Reduktion sozialer Ungleichheit 1871–1945, Berlin 2019, S. 129f.

²³ Am Beispiel der USA: Emmanuel Saez / Gabriel Zucman, Der Triumph der Ungerechtigkeit. Steuern und Ungleichheit im 21. Jahrhundert, Berlin 2020, S. 127–133.

²⁴ Abgeltungssteuer: Steinbrück will mit 25 Prozent einsteigen, in: Handelsblatt, 19.09.2006, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/abgeltungssteuer-steinbrueck-will-mit-25-prozent-einsteigen/2708232.html> (21.07.2020).

Steuern zahlen als die kleine Bäckerei an der Ecke, von der wir seit Anfang 2020 einen Kassenzettel erwarten dürfen? Warum trägt das Steuersystem dazu bei, dass internationale Versandfirmen Milliarden verdienen, die Buchhandlungen vor Ort aber durch Amazon & Co. in ihrer Existenz gefährdet werden? Gerade die im Moment in Brüssel sparsam und verantwortungsvoll auftretenden Niederlande sind seit Jahrzehnten eine blühende Steueroase für Unternehmen. Sie schaffen Möglichkeiten der legalen, aber von vielen Bürgern als illegitim empfundenen Steuervermeidung und untergraben damit bewusst die Möglichkeiten anderer europäischer Staaten, Einnahmen zu generieren und ihr Budget ins Gleichgewicht zu bringen. Eine international verbindliche Mindestbesteuerung von Konzernen entsprechend ihrer Umsätze bei der Körperschaftssteuer könnte hier Abhilfe schaffen. Emmanuel Saez und Gabriel Zucman haben hierfür einen Mindeststeuersatz von 25 Prozent vorgeschlagen. Apple zahlt gegenwärtig auf Jersey zwei Prozent Körperschaftssteuern, die USA könnten die fehlenden 23 Prozent einziehen. Mit einem solchen Vorgehen hätten die USA 2016 etwa 100 Milliarden Dollar Mehreinnahmen generieren können, was das Haushaltsdefizit um immerhin 14 Prozent verringert hätte.²⁵ Wenn die G20 einen Mindeststeuersatz von 25 Prozent einführen würden, hieße dies, dass 90 Prozent der weltweit erzielten Profite mit diesem Satz versteuert würden.²⁶

Doch eine solche generelle Maßnahme ist bisher kaum öffentlich diskutiert worden. In Europa hat man vor allem über eine Digitalsteuer debattiert, die insbesondere die US-Großkonzerne Google, Amazon, Facebook und Apple treffen sollte. Inzwischen hat Frankreich eine Steuer von drei Prozent auf den Umsatz großer Internetunternehmen installiert und in Österreich müssen Unternehmen mit einem weltweiten Jahresumsatz von 750 Millionen Euro und über 25 Millionen Euro Umsatz in Österreich ab diesem Jahr fünf Prozent Steuern auf Online-Werbeeinnahmen zahlen. Im Gegensatz zu der von Saez/Zucman vorgeschlagenen Variante ist dies allerdings ein Weg, der die Steuersparmodelle europäischer Konzerne weitgehend unangetastet lässt.

Erbschafts- und Vermögensteuern zur Überwindung der Krise

Selbst mit einer schärferen Besteuerung von Kapitaleinkommen und multinationalen Unternehmen wäre die Umverteilungswirkung der Steuersysteme in vielen europäischen Ländern aber immer noch weit von jener in den 1970er- und 1980er-Jahren entfernt. Neben den damals weit höheren Spitzensätzen bei der Einkommensteuer spielen hierbei auch die Erbschafts- und Vermögenssteuer eine wichtige Rolle.

²⁵ Saez/Zucman, Triumph, S. 156.

²⁶ Ebd., S. 161.

Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise war John Maynard Keynes der erste Ökonom, der zu dem Schluss kam, dass progressive Steuern wirtschaftlich vorteilhaft sein könnten. Bis dahin hatten Vorreiter der Einkommens- und Erbschaftsbesteuerung wie Adolph Wagner fast ausschließlich mit sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit argumentiert, aber nie behauptet, dass Steuern die Wirtschaftsleistung steigern könnten. Keynes schrieb 1936 in seiner Allgemeinen Theorie: „Die bestehende Verworrenheit der allgemeinen Anschauung über den Gegenstand wird sehr gut durch die sehr gebräuchliche Ansicht illustriert, daß Erbschaftssteuern für eine Verminderung des Kapitalreichtums des Landes verantwortlich seien. Vorausgesetzt, daß der Staat den Erlös dieser Steuern für seine gewöhnlichen Ausgaben verwendet, so daß Steuern auf Einkommen und Verbrauch entsprechend vermindert oder vermieden werden, ist es natürlich richtig, daß eine Steuerpolitik hoher Erbschaftssteuern die Wirkung hat, den Hang zum Verbrauch im Gemeinwesen zu vermehren.“²⁷ Kurz darauf prüfte der polnische Ökonom Michal Kalecki die Thesen von Keynes und kam zu dem Ergebnis, dass die Heraufsetzung von Einkommens- und Kapitalsteuern expansiv wirke, weil das Geld in stärkerem Maße als zuvor in den Konsum fließe.²⁸

Folgt man Keynes und Kalecki, könnten höhere progressive Steuern zu einem stärker nachfrageorientierten Aufschwung in vielen europäischen Ländern führen. Doch bisher gab es gerade gegen eine Vermögensteuer erhebliche Widerstände. In Deutschland protestieren keineswegs nur die Besitzer/innen großer Vermögen dagegen, sondern insbesondere auch Angehörige des alten Mittelstandes, weil diese jetzt oft höhere Erbschaftssteuern als die Großvermögenden bezahlen und befürchten, dass die Lobby der Großverdiener/innen eine ähnliche Ausgestaltung bei der Vermögensteuer durchsetzen könnte.²⁹ In der stark ideologisch aufgeheizten Debatte werden Vorschläge zur Erhöhung von Erbschafts- oder Vermögensteuer häufig mit dem Vorwurf konfrontiert, dass es sich dabei um Ideen nach DDR-Vorbild handle, auch wenn ein solcher Vorwurf ist historisch nicht stichhaltig ist: In der DDR wurden Betriebe enteignet, aber kaum durch Steuern in den Ruin getrieben.

Bis in die 1980er-Jahre hinein wurden in vielen westeuropäischen Ländern weit höhere Erbschafts- und Vermögensteuern als heute erhoben, ohne dass dies die private

²⁷ John Maynard Keynes, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes [1936], 9. Aufl., Berlin 2002, S. 315. Vgl. auch Buggeln, Versprechen, S. 346f.

²⁸ Michal Kalecki, A Theory of the Business Cycle, in: Review of Economic Studies 4,2 (1936/37), S. 77–97. Deutsche Fassung in: ders., Krise und Prosperität im Kapitalismus. Ausgewählte Essays 1933–1971, Marburg 1987, S. 92–99. Keynes betreute den Aufsatz als Herausgeber des Economic Journals und stimmte Kaleckis Fazit zu, vgl. Nicolò De Vecchi, Keynes on Kalecki's Theory of Taxation. Contents Approved, Method Questioned, in: History of Political Economy 40,1 (2008), S. 163–182.

²⁹ Stefan Bach, Unsere Steuern. Wer zahlt? Wie viel? Wofür? Frankfurt am Main 2016, S. 207–216

Geschäftstätigkeit gebremst hätte. In Großbritannien lag der Spitzensatz für ein allein erbendes Kind bis 1984 bei 75 Prozent, um in zwei Schritten bis 1988 auf 40 Prozent gesenkt zu werden. In den USA sank dieser Steuersatz von 77 Prozent (1976) über 55 Prozent (1984) auf 45 Prozent (2009).³⁰ Wenn sich der Mittelstand aber einer hohen Besteuerung der Topvermögen in den Weg stellt, dann kann seine eigene Steuerlast auch nicht sinken. In den USA tragen bereits heute mittlere Einkommen eine prozentual höhere Steuerlast als Topverdiener.³¹ In Deutschland ist dies noch nicht der Fall, und eine Vermögensteuer, die nur die Topvermögen trifft und nicht den einfachen Hausbesitzer, könnte dies auch langfristig verhindern. Auch einige der Vermögenden haben erkannt, dass in der Krise die Erhöhung ihres Steueranteils ein sinnvoller Weg wäre: Am 13. Juli 2020 haben sich 83 Millionäre in einem Brief mit der Überschrift „Millionaires for Humanity“ für eine höhere Besteuerung der Wohlhabenden ausgesprochen. Darin heißt es: „The problems caused by, and revealed by, Covid-19 can’t be solved with charity, no matter how generous. Government leaders must take the responsibility for raising the funds we need and spending them fairly. We can ensure we adequately fund our health systems, schools, and security through a permanent tax increase on the wealthiest people on the planet, people like us.“³²

Auf dem Weg zu einer europäischen Schuldenkultur?

Camille Landais, Emmanuel Saez und Gabriel Zucman plädieren deshalb für eine auf zehn Jahre begrenzte europäische Vermögensteuer, die nur die absoluten Topverdiener/innen und nicht den Mittelstand treffen sollte.³³ Sie sehen dabei drei Sätze vor: ab einem Vermögen von zwei Millionen Euro ein Satz von einem Prozent, ab einem Vermögen von acht Millionen Euro ein Satz von zwei Prozent und für Milliardäre ein Satz von drei Prozent. Sie haben dabei für eine Implementierung auf europäischer Ebene geworben, so dass die Mittel unmittelbar zur Ablösung von Eurobonds bzw. für den EU-Haushalt und Corona-Hilfsfonds genutzt werden könnten. Jährlich soll die Steuer etwa ein Prozent des europäischen BIP einbringen – wenn sich die politischen Widerstände denn überwinden ließen. Wegen des Prinzips der Einstimmigkeit von grundsätzlichen EU-Entscheidungen haben bisher z.B. Luxemburg, Irland oder Zypern Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung oft verhindert. Ähnliche Widerstände sind bei einer

³⁰ Vgl. Arnd Plagge / Kenneth Scheve / David Stasavage, Comparative Inheritance Taxation Database, ISPS Data Archive 2010, <https://isps.yale.edu/research/data/d025> (21.07.2020).

³¹ Saez/Zucman, Triumph, S. 232.

³² „Millionaires for Humanity“. Sign On Letter, <https://www.millionairesforhumanity.com/> (21.07.2020).

³³ Camille Landais / Emmanuel Saez / Gabriel Zucman – A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response, in: Brave New Europe. Politics and Economics with a Radical Face, 03.04.2020, <https://braveneweuropa.com/camille-landais-emmanuel-saez-gabriel-zucman-a-progressive-european-wealth-tax-to-fund-the-european-covid-response> (21.07.2020).

europäischen Vermögensteuer zu befürchten. Gelingen es, diese zu überwinden, würde der europäische Integrationsprozess von den Steuerreformen profitieren: Mit einem praktikablen Konzept für die Erhöhung der Staatseinnahmen und den Abbau der Schulden fiel die gemeinsame Entscheidung für den Corona-Hilfsfonds leichter – und der erste Schritt für eine neue europäische Schulden- und Steuerkultur wäre getan.

Marc Buggeln und Korinna Schönhärl: Die Kosten der Rettung Europas: Schulden- und Steuerkulturen in historischer Perspektive, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2020, <www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-94892>.