

Steuern als Bürgerpflicht und Hort der Fairness

Ulrich Thielemann, Institut für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen, 13. Mai 2008
erschienen in: Forschung & Lehre, Juli 2008, Heft 7, S. 436-439

Der Fall Zumwinkel(s) hat das Thema Steuerhinterziehung zurück auf die Agenda gebracht, und zwar vor allem dadurch, dass der damalige Chef der Deutschen Post durch seine Stellung zum Kreise der Prominenten des Landes zählt. Das war zwar nicht ganz fair, da dabei nicht unterschieden wurde zwischen dem Ausweis Zumwinkels als einem verantwortungsvoll agierenden Manager einerseits, der keinen Wettbewerb über tiefere Löhne führen möchte, der Verletzung seiner staatsbürgerlichen Pflichten als Privatperson andererseits. Richtig ist allerdings, dass ein solches Verhalten mit der Integrität, die von einem Top-Manager wie von jedem Bürger erwartet werden darf, nicht vereinbar ist. Integer ist ja nur der, der es ernst meint mit der Verantwortbarkeit seines Tuns in allen Lebenslagen und der sein öffentlich vertretbares Bild folglich nicht absplattet von der tatsächlich verfolgten Praxis.

Steuerflucht als "Notwehr"?

Vielleicht empfand Zumwinkel sein Verhalten allerdings ethisch ganz in Ordnung. "Moralisch" bzw. argumentativ unterstützt werden die Steuerflüchtigen dabei von Publikationen, deren Titel etwa lauten: "Steueroasen 2008. Handbuch für flexible Steuerzahler". Oder von den Anlagekommentaren einer Schweizer Privatbank (Wegelin), in denen das "deutsche Sozialstaatmodell" in die Nähe des "Totalitarismus" gerückt und als "bürgerfeindliches, selbstzerstörerisches, in der letzten Konsequenz illegitimes Gebilde" gebranntmarkt wird. "Ist es wirklich so abwegig, so unmoralisch, wenn der einzelne Bürger versucht, dieses desaströse Zwangsmodell wenigstens teilweise zu umgehen?", fragt der Anlagekommentar der Bank einladend. Schließlich kenne "die Idee der Legitimität" auch "das Konzept von Notrecht und Notwehr."

Diese "Notwehr" ist offenbar weithin genutzt worden. In der Schweiz, der weltgrössten Steueroase, werden rund 2,1 Billionen Euro "verwaltet". Dies entspricht, nur um einen Eindruck der Grössenordnungen zu gewinnen, in etwa der gesamten volkswirtschaftlichen Jahres-Wertschöpfung Deutschlands oder dem 7.5-fachen der Bruttoinlandproduktes der Schweiz. Steueroasen definieren sich dadurch, dass sie das Wohnsitz- bzw. das Betriebsstättenprinzip unterlaufen. Sie wirken dabei aktiv daran mit, dass sich das Kapital, wiewohl ihm wachsende Anteile der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung zufließen – die Schweizer Bank UBS spricht vom "Goldenen Zeitalter der Profitabilität" – zunehmend von der Steuerpflicht verabschiedet. Und sie glauben sich dabei im Recht – oder tun zumindest so als ob. Denn natürlich ist Moral – auch die Steuermoral – durchaus auch eine gesellschaftlich wirksame Kraft. Wer möchte, ganz abgesehen von den strafrechtlichen Folgen, schon öffentlich als Steuerhinterzieher tituliert werden?

Darum ist die Beihilfe zur Steuerhinterziehung typischerweise von Rechtfertigungstheorien begleitet. „Liechtenstein strebt an“, schreibt die Regierung des Landes in ihrem "Futuro" Bericht, "über ein überdurchschnittlich hohes Mass an Schutz von Privatsphäre und Schutz des Eigentums vor unberechtigten Ansprüchen Dritter zu verfügen." Mit den "unberechtigten Ansprüchen Dritter" sind natürlich nicht irgendwelche Diebe, sondern die Steuerbehörden der Wohnsitzstaaten gemeint. Liechtenstein verweigert konsequent jeden fiskalischen Informationsaustausch. Mehr noch, das Land bekundet offen, dass es das elementarste aller Steuerprinzipien, nämlich das Wohnsitzprinzip, missachtet: "Auf diesen Schutz darf die private Person vertrauen, auch wenn sie ihren Sitz nicht in Liechtenstein hat." Dies ist ein offensiver Angriff auf die Gemeinschaft zivilisierter Staaten, dem das Land seine "liberale Wirtschaftsordnung" aufzuzwingen sich anschickt, derzufolge Steuern, jedenfalls Steuern auf Kapitaleinkommen, letztlich abzuschaffen sind.

Selbstverständlich gibt es keine ethische Rechtsgrundlage dafür, dass eine Steueroase ein Besteuerungsrecht auf Einkommens- und Vermögensbestände von Steuerpflichtigen erhebt, die im eigenen

Land gar nicht anwesend sind. Die einzige Verbindung dieser Personen zu dem Land besteht darin, dass sie mit ein paar Koffern voller Geld ins Land gereist sind, um es dort vor den Steuerbehörden des für sie zuständigen Wohnsitzstaates zu verbergen. Diese Praxis durch die Verweigerung des fiskalischen Informationsaustausches zuzulassen und aktiv zu fördern, ist allerdings nicht Ausdruck einer "liberalen Wirtschaftsordnung", wie Liechtenstein meint, sondern entspringt einem libertären Staatsverständnis, das zwischen Freiheit und Willkürfreiheit, zwischen Autonomie (im Sinne Kants) und unbändigem Vorteilsstreben nicht unterscheidet.

Liberales oder libertäres Staatsverständnis?

In diesem Verständnis wird vom Staat in der dritten Person gesprochen. Dieser "konfisziert" grosse Anteile der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, führt sie "der Staatskasse" zu, so dass "für die Bürger immer weniger übrig bleibt" – was so klingt, als würden sie vernichtet. Er nimmt sie von den "Leistungsträgern" und gibt sie den "Bedürftigen", d.h. den Leistungsunfähigen und -unwilligen. Konsequenz zu Ende gedacht sind Steuern aus dieser Sicht ein grandioser "Diebstahl" (Murray N. Rothbard). Dies zeigt sich daran, dass wir unsere Steuern ja nun nicht "freiwillig" zahlen. Weshalb sie konsequent als "Zwangsabgaben" zu bezeichnen sind.

Diese Sicht verkennt vollständig den Sinn des modernen, liberalen und demokratischen Rechtsstaates. Dieser findet seine Rechtfertigung einzig darin, dass wir erstens alle einsehen oder zumindest einsehen können müssten, dass es gemeinschaftliche Aufgaben gibt – von der Bereitstellung öffentlicher Güter bis zur Gewährleistung fairer Verhältnisse –, die es zu finanzieren gilt. Und dass wir zweitens wissen, dass die moralische Verbindlichkeit (dieser Einsicht) selbstverständlich zu schwach ist. Ansonsten müssten wir – um ein Beispiel zu wählen – Sozialhilfe durch Nachbarschaftshilfe ersetzen (was aus libertärer Sicht die sozialstaatliche verordnete "Zwangssolidarität" beseitigt und erst der "wahren Solidarität" Raum gibt). Weil wir um die Grenzen der moralischen Verbindlichkeit wissen, geben wir uns eine rechtliche Ordnung (die auch das Steuerrecht einschliesst), die sanktionsbewehrt ist. Aber wir zwingen damit strenggenommen weder uns selbst (was widersprüchlich wäre) noch andere. Vielmehr stellen wir lediglich sicher, dass der Verantwortungsbewusste nicht der Dumme ist. Dies wäre er, wenn er nicht die Gewähr hätte, dass die anderen mitziehen. Der Rechtsstaat muss dem kategorischen Imperativ genügen, dessen Autonomieformel lautet, "keinem Gesetz zu gehorchen als dem, das es [das vernünftige Wesen] sich zugleich selbst gibt", und zwar weil es dieses als ethisch richtig eingesehen hat. Aber es bedarf eben der "Gesetze", nicht nur im moralischen Sinne (worauf Kant hier unmittelbar abstellt), sondern auch im legalrechtlichen Sinne. Wer sie verletzt, wird bestraft.

Steuern sind keine Preise

Steuern sind keine Preise. Sie sind Refugien in einer Welt, die sich zunehmend ökonomisiert und alles dem "Preismechanismus" unterstellt. Dies mag viele Ökonomen, die sich dem Marktprinzip verschrieben haben, ärgern. Man muss zahlen, bekommt dafür aber keine Gegenleistung, jedenfalls nicht unmittelbar (was die Abgabenordnung ausdrücklich festhält). Dennoch wollen wir Steuern, weil und insofern sie für die Bewältigung gemeinschaftlicher Aufgaben notwendig und als vernünftig einsehbar sind. Das heisst selbstverständlich nicht, dass über deren Ausgestaltung und Höhe ebenso wie über deren Verwendung nicht gestritten werden darf; was in einer lebendigen Demokratie ja auch der Fall ist. Dabei gilt, dass derjenige, der mit dem geltenden Steuersystem nicht einverstanden ist, sich an der demokratischen Willensbildung zu beteiligen hat. Die rein pekuniäre (und heimliche) Abwanderung in eine Steueroase mit libertärem Staatsverständnis, die *kein* "voting by feet" darstellt (weil diese Personen ja im Lande wohnhaft bleibt und von den öffentlichen Leistungen weiterhin profitieren, sich selbst allerdings davon ausnehmen, den ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Beitrag zu leisten), ist keine Option, die sich rechtfertigen liesse. Wer Steuern hinterzieht, handelt nicht nur illegal, sondern verletzt auch elementare Bürgerpflichten. Er untergräbt das Gemeinwesen, dem er doch angehören möchte. Und er nötigt den steuerehrlichen ebenso wie den finanzimmobilen Steuerpflichtigen (d.h.

den Arbeitnehmern, die von vorn herein keine fiskalische "Privatsphäre" genießen) höhere Steuerlasten auf.

Steueroasen ebenso wie Steuerflüchtlinge nutzen den Umstand aus, dass Steuern keine Preise sind. Man bekommt die "Leistung" ja auch, ohne dass man unmittelbar zahlen müsste. Man muss nur verheimlichen. Dabei helfen die Steueroasen durch ein wasserdichtes Rechtshilfegesetz, dass die "Verkürzung fiskalischer Abgaben" konsequent von der Rechtshilfe ausnimmt. Darum ist der Begriff "Steuerwettbewerb" hier auch fehl am Platz, zumindest wenn wir unter Wettbewerb einen Leistungswettbewerb verstehen. Die "Leistung" besteht auf Seiten der Steueroase lediglich in der Skrupellosigkeit, die die Feder bei der Verfassung des Rechtshilfegesetzes geführt hat. Und auf Seiten der Steuerflüchtigen in der Abwesenheit der Regung des staatsbürgerlichen Gewissens.

Zwei Dimensionen der Fairness der Steuern

Die Besteuerung soll fair sein. Dies betrifft die Lastengerechtigkeit für die Steuerfinanzierung gegebener öffentlicher Aufgaben. Mit Erstaunen nimmt man da zur Kenntnis, dass das oberste Zehntel der Einkommensbezieher 50 Prozent der Einkommenssteuerlast trägt (dies entspricht übrigens gemäss einer Studie des DIW 22 Prozent ihres Einkommen). Man gewinnt den Eindruck, da werden die "Leistungsträger" der Gesellschaft übergebührlich für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen und gerade dafür bestraft, dass sie die "Leistung" einer Volkswirtschaft "tragen" – was sich daran ablesen lasse, dass sie an der Spitze der Einkommenspyramide stehen.

Diese verbreitete Sicht ist in mehreren Hinsichten verzerrt. Und sie verkennt die zweite Gerechtigkeitsdimension der Besteuerung: die Herstellung von Fairness bzw. Verteilungsgerechtigkeit, die in Zeiten wachsender Einkommensdisparitäten immer wichtiger wird. Zum einen tragen die Einkommenssteuern nur zu 39% zum Steueraufkommen bei – etwa gleich viel wie die Umsatz- und Mineralölsteuern, die als indirekte Steuern unabhängig von der Leistungsfähigkeit von allen Einkommenschichten gleichermassen zu entrichten sind und folglich tiefe Einkommen prozentual höher belasten. Zum zweiten sind darin die hinterzogenen Kapitaleinkommen nicht enthalten, wie das DIW ausdrücklich hervorhebt. Dies dürften erhebliche Beträge sein. Das Bundesverfassungsgericht schätzt (auf der Basis diverser Expertisen), dass die Hälfte der Kapitaleinkommen unbesteuert bleibt. Die Einkommen der obersten 10 Prozent dürften also tatsächlich deutlich höher liegen.

Plutonomy und neue ökonomische Radikalität

Entscheidend ist drittens die wachsende Kluft bei den primären Einkommen. So floss zwischen 1998 bis 2006 das gesamte Wirtschaftswachstum (von immerhin 10%) statistisch den Beziehern von Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu, die damit um 30% angestiegen. Trotz wachsendem Anteil sinkt allerdings die reale Besteuerung des Kapitals zu Lasten der Lohnsteuern. Auch lässt sich feststellen, dass die vielleicht als hoch erscheinende Besteuerung der obersten Einkommen das Schwinden der Mittelschicht – vom DIW in Haushaltsnettoeinkommen gemessen – nicht bremsen konnte. Es gibt immer mehr Arme und immer mehr Reiche. Und bei den obersten Einkommen handelt es sich im Wesentlichen um Kapitaleinkommen, um Unternehmensgewinne und Vermögenseinkommen, die im Zeitraum von 2002 bis 2006 rund dreimal so stark gestiegen sind wie die Arbeitnehmerentgelte – und denen im Prinzip jedenfalls die Möglichkeit offen steht, sich von ihren fiskalischen Bürgerpflichten durch rein pekuniäre Abwanderung in Steueroasen zu verabschieden.

Die Analysten der Citibank haben die US-amerikanische Wirtschaft als eine "Plutonomy" bezeichnet. Das ist zusammengesetzt aus Plutokratie, Herrschaft der Vermögenden, und Economy, Wirtschaft. Die gesamte Wirtschaft ist förmlich ausgerichtet auf die "super rich", das oberste eine Prozent, welchem 20 Prozent der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung zufließt. Die Verhältnisse in Deutschland weisen offenbar in eine ähnliche Richtung.

Es gibt nicht nur Manager, die Einkommen beziehen, die in keinem Verhältnis zu einer Leistung stehen, die als menschenmöglich bezeichnet werden kann. Diese sind nur sichtbare Exponenten einer Wirtschaft, die sich vom Leitbild eines Wohlstands für alle verabschiedet hat. Die eher unsichtbaren sind die Kapitaleinkommensbezieher. Paul Kirchhof hat die Parole ausgegeben, dass dem Steuerpflichtigen mindestens die Hälfte seines Einkommens verbleiben müsse (sog. Halbteilungsgrundsatz, der auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus einer Zeit zurückgeht, in der Kirchhof selbst dem Gericht angehörte; der Grundsatz wurde zwischenzeitlich verworfen). Das klingt plausibel. Wäre es nicht unfair, wenn jemand mehr als 50 Prozent "seiner Erwerbsleistung" (Kirchhof) an den Staat abführen müsste?

Abgesehen davon, dass wir von solchen (Durchschnitts-)Steuersätzen derzeit weit entfernt sind, vertritt diese Sicht ein sozusagen biedermeierliches Modell der Wirtschaft. Da werden Einkommen "im Schweiß des Angesichts" erwirtschaftet. Sie stellen Leistungseinkommen dar, und natürlich gibt es Leistungsunterschiede. Und die Unternehmer (bzw. allgemeiner die Kapitaleinkommensbezieher) erhalten "Residualgewinne".

Davon sind wir heute weit entfernt. Wenn ein Hedge Fonds Manager, der – in weiser Voraussicht – auf den Fall der Immobilienpreise gewettet hatte, 3,7 Milliarden Dollar Gewinn (kein Druckfehler) einstreicht, dann ist dies in keiner plausiblen Weise als Ausdruck einer persönlichen Leistung zu deuten. Übrigens verdienten die 25 Top Hedge Fonds Manager im Jahre 2007 achthundertsiebenundsiebzig Millionen Dollar. Nicht alle zusammen, sondern jeder, im Durchschnitt. Von "erwirtschaften" kann da wohl kaum die Rede sein. Vielmehr gelang es dieser Gruppe von Finanzdienstleistern, massive Anteile aus der volkswirtschaftlichen, arbeitsteilig erzielten Wertschöpfung herauszulösen. Wenn es den "einen globalen Trend" gäbe, so kürzlich der CEO der strudelnden Großbank UBS, dann ist es "die stete Zunahme des globalen Reichtums", d.h. des Zuwachses an "Ultra high net worth individuals".

Hinzu kommt, dass sich dieser Reichtum einer neuen ökonomischen Radikalität verdankt, mit der Management und Berater das Kapital umwerben. Outsourcing, Produktionsverlagerungen in Niedriglohnstandorte, Arbeitsverdichtung sind die Stichworte. Normalbürger werden damit doppelt getroffen. Nicht nur segeln ihnen die Kapitaleinkommensbezieher und die Kapitaldienstleister (diejenigen, die dem Kapital unmittelbar zu Diensten stehen, also Manager, Berater und Finanzdienstleister) einkommensmäßig davon. Vielmehr basiert deren Wohlstandszuwachs auf dem Druck und den Einkommensverlusten (im Grenzfall: dem Null-Markteinkommen durch Arbeitslosigkeit) zahlreicher Beschäftigter, unter denen zunehmend die Angst umgeht. Und dann entziehen sich diese Einkommen auch noch der Besteuerung. Sie werden (oder wurden bis vor kurzem) gehätschelt, da ja nur das Kapital "Arbeitsplätze schafft" – derzeit aber eher vernichtet.

Dies sind die Zusammenhänge – knapp skizziert – die der zweiten Dimension der Steuergerechtigkeit ihre Aktualität geben. Man nennt es gerne "Umverteilung". Das klingt nach Solidarität mit den "Bedürftigen". Es geht allerdings um Fairness zwischen den Beteiligten einer zunehmend globalen Wirtschaft, deren Wachstumskräfte in den reifen Volkswirtschaften im Wesentlichen erlahmt sein dürften (womit wir umzugehen haben) und die zugleich im Hyperwettbewerb mit aufstrebenden Volkswirtschaften stehen, in denen ganz anderen Preisniveaus herrschen, was das global vagabundierende Kapital auszunutzen weiß. Eine der bedeutendsten Gestaltungsdimensionen dafür, die Wirtschaft zurück auf den Pfad eines fairen Wohlstands für alle zu führen, ist die Steuerpolitik, die sich in einer globalisierten Wirtschaft entsprechend global, d.h. international abgestimmt zu vollziehen hat, wozu zuvörderst dem Wohnsitzprinzip Nachachtung zu verschaffen ist. Bis dahin sollten die "Leistungsträger" oder die, die sich dafür halten, wenigstens so viel Bürgerethos aufbringen, dass sie den verlockenden Angeboten von Steueroasen, denen alle Skrupel fremd zu sein scheinen, entsagen.