

## **Die Besteuerung der Superreichen durch den demokratischen Staat**

*Dr. Matthias Möhring-Hesse ist Professor für Theologische Ethik/Sozialethik an der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen*

**A**uch in der Bundesrepublik konzentriert sich der gesellschaftlich verfügbare Reichtum, das Volkseinkommen wie das Volksvermögen, immer stärker an der Spitze. Superreichen gelingt es, einen wachsenden Anteil dieses Reichtums einzunehmen. Sie bringen sich dadurch zum „Rest“ der Gesellschaft auf Abstand, machen sich gegenüber den „Massen“ gleichgültig und lösen sich aus gemeinsamen gesellschaftlichen Zusammenhängen – zumindest können sie dies. Vom Wohlergehen ihres nationalen und lokalen Kontextes und der dort mit ihnen lebenden Menschen können sie absehen. Ihr eigenes Wohl verdankt sich nämlich einem transnationalen Vermögen, das im Zweifel andernorts „arbeitet“ und ungemein mobil ist. Sofern sich Superreiche dennoch für das Wohl anderer, ihrer Umgebung oder der Welt interessieren, können sie ihre Menschenliebe in die eigenen Hände nehmen. Nach eigenem Gutdünken und unbeeindruckt von politischen Entscheidungsprozessen engagieren sie sich für das Wahre, Gute und Schöne – und werden darin durch den Steuerstaat großzügig unterstützt, der dafür auf Steuereinnahmen zur Finanzierung von politisch ausgehandelten staatlichen Aufgaben „verzichtet“. So oder durch andere Formen der Steuerentlastung, aber auch durch Steuerflucht und Steuervermeidung halten sich Superreiche bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben – gemessen an ihrer Leistungsfähigkeit – zurück. Faktisch ist das Steueraufkommen in der Bundesrepublik an der Spitze regressiv und die Steuerprogression dort oben außer Kraft gesetzt. Weil aber dem bundesdeutschen Staat – trotz Austeritätspolitik – das Steueraufkommen nicht reichte und auch in Zukunft nicht reichen wird, lieh bzw. leiht er sich Geld bei denen, die

er steuerlich nicht oder nur unzureichend belangen kann. Bei ihnen „bedankt“ er sich dafür mit Zinszahlungen, für die diejenigen aufkommen müssen, die er mit Steuern belasten kann.

In dieser Situation liegt es nahe, die Superreichen zurück „in die Mitte“ der Gesellschaft zu holen und sie anzuhalten, sich ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend an der Finanzierung öffentlicher Ausgaben zu beteiligen. Auf diesem Wege wird man die öffentlichen Haushalte sanieren und sie wieder stärker über Steuern finanzieren. So plausibel diese Idee ist, in diesem Beitrag wird für eine andere, wichtigere, geworben: Weil die Demokratie in Deutschland (und anderswo) nicht nur ein Problem mit einem zu geringen Steueraufkommen, sondern *mehr noch* ein Problem mit einem Übermaß an sozialen Ungleichheiten „hat“, wird eine exzessive Besteuerung von exzessiv hohen Einkommen und Vermögen für eine andere gesellschaftliche Aufgabe als die der Sanierung der öffentlichen Haushalte gebraucht, nämlich für die Verhinderung von exzessiv hohen Einkommen und Vermögen. Um dieses Ansinnen zu plausibilisieren, wird zunächst geklärt, in welchem Ausmaß eine demokratische Gesellschaft soziale Ungleichheiten vertragen kann (1.). Anschließend werden die Aufgaben staatlicher Steuern im Kontext einer demokratischen Gesellschaft bestimmt (2.), um auf dieser Grundlage die Notwendigkeit einer exzessiven Besteuerung von exzessiv hohen Einkommen und Vermögen zu begründen (3.).

## **1. Soziale Ungleichheit in der demokratischen Gesellschaft**

Erst in den Zeiten der „Sozialen Marktwirtschaft“ erschienen Kapitalismus und Demokratie als versöhnt, mehr noch: Beide galten als die Zwillingsschwestern liberaler Gesellschaften und gemeinsam allen Alternativen, vor allem aber dem Realsozialismus im Osten Europas, überlegen. Beide seien – auf unterschiedlichen Gebieten – Ordnungen der Freiheit, wobei der Kapitalismus soziale Ungleichheiten braucht und ohne diese nicht funktionieren kann, die Demokratie hingegen soziale Ungleichheiten bis zu einem gewissen Grade aushalten kann, vermutlich sogar selbst Ungleichheiten erzeugt. Die Gleichheit der Bürger/innen, die Ge-

schäftsgrundlage der Demokratie, habe in der formalen Gleichheit der einzelwirtschaftlichen Akteure im Kapitalismus ihr Pendant. Diese Verschwisterung von Kapitalismus und Demokratie erwies sich allerdings als brüchig. Zumindest befürchten inzwischen zunehmend mehr Demokrat/innen, dass ihre Demokratie durch einen übermächtigen, sich ausbreitenden und politischen Regelungen entziehenden, gesellschaftliche Institutionen zermahlenden Kapitalismus Schaden nimmt. Dabei verweisen sie auch auf das wachsende Ausmaß der sozialen Ungleichheiten, das die für eine Demokratie notwendige Gleichheit der Bürger/innen unterminieren würde. Den Freunden des Kapitalismus, in Deutschland selten unter diesem Namen, erscheint hingegen die real existierende Demokratie immer weniger als marktfähig – nicht zuletzt, weil der in einer Demokratie notwendige soziale Ausgleich die Möglichkeiten privater Kapitalakkumulation untergraben würde. Am Ausmaß der sozialen Ungleichheiten scheiden sich heutzutage die diskursiven Fronten zwischen Kapitalismus und Demokratie – und zwar so stark, dass sie auch im Leitbild der „Sozialen Marktwirtschaft“ nicht mehr zusammengehalten werden können.

Dass Demokratien mit sozialen Ungleichheiten oberhalb eines für kapitalistisch verfasste Volkswirtschaften verträglichen Niveaus nicht zu recht kommen, lässt sich theoretisch aufklären. Dafür dient im Folgenden ein Konzept der deliberativen Demokratie als Grundlage. Wie die demokratische Idee, dass die „Untertanen“ in einer Gesellschaft zugleich deren „Souverän“ sind, unter den Bedingungen moderner und d. h. auch funktional differenzierter Gesellschaften realisiert werden kann, wird in diesem Konzept über die seltsam ortlosen Orte der öffentlichen Auseinandersetzungen („Deliberation“) beantwortet. In öffentlichen Auseinandersetzungen kann zwar niemals die Gesellschaft im Ganzen, kann aber prinzipiell alles der Gesellschaft zum Thema gemacht werden. Die auf gesellschaftliche Sachverhalte, vor allem auf deren Regeln und deren Ordnungen bezogenen Urteile und Begründungen werden in öffentlichen Auseinandersetzungen bewertet, dann im Ergebnis anerkannt oder aber entwertet. Dadurch können aber auch Entscheidungen in den verschiedenen Handlungsbereichen einer ausdifferenzierten Gesellschaft gesteuert werden. Sofern in diesen Entscheidungen Urteile und Begrün-

dungen in Anspruch genommen werden müssen, die dann aber bereits in öffentlichen Auseinandersetzungen bewertet und gegebenenfalls entwertet wurden, müssen diese den sich darin ausdrückenden allgemeinen Interessen entsprechen.

„Der Staat“, aufgefächert in unterschiedliche Bereiche, Ebenen und Institutionen, kann als das primäre Ziel einer solchen deliberativen Steuerung gelten. Dazu wurden staatliche Strukturen und Institutionen, allen voran die Parlamente, geschaffen, die den Einfluss deliberativ gehärteter Urteile und Gründe auf staatliche Entscheidungen wahrscheinlicher machen. In dem Maße, wie dieser Einfluss gelingt, kann der Staat als ein Instrument der Selbsteinwirkung der Gesellschaft auf sich selbst begriffen werden. Über „ihren“ Staat wirkt die deliberative Demokratie aber auch auf andere gesellschaftliche Bereiche – und zwar auch auf die Bereiche, die nicht wie staatliche Herrschaft Rücksicht auf Urteile und Gründe nehmen müssen.

Dies gilt zumal für den gesellschaftlichen Bereich der Wirtschaft. Kapitalistisch verfasst, erfolgt die gesellschaftlich erwünschte Produktion und Verteilung von Gütern dort maßgeblich als unbeabsichtigte Nebenwirkung einzelwirtschaftlicher Kapitalakkumulation und die wiederum über die Kombination von privatem Kapital und kommodifizierter Arbeitskraft. Aus einem gesamtgesellschaftlichen Interesse vor allem an einer hohen volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit heraus wird die Wirtschaft in dieser Verfassung gesellschaftlich zugelassen. Zugleich wird dieser Wirtschaft nicht zugetraut, dass sie auf öffentlich ausgehandelte Interessen hinreichend Rücksicht nimmt bzw. nehmen kann. Deswegen wird an den Staat die Aufgabe adressiert, öffentlich ausgehandelte Interessen gegenüber der Wirtschaft bzw. gegenüber den einzelwirtschaftlichen Akteuren durchzusetzen. So ist der Staat in einer demokratischen Gesellschaft auch ein Instrument der gesellschaftlichen Einwirkung auf die Wirtschaft.

Zumindest in einer normativen Perspektive sind die Bürger/innen einer demokratischen Gesellschaft als Bürger/innen gleich, mehr noch: Sie konstituieren sich durch wechselseitige Anerkennung als Bürger/innen und gerade darin – trotz all ihrer Unterschiede – als Gleiche. Zugleich macht ihre Gleichheit die vielfältigen Ungleichheiten in anderen Hin-

sichten gesellschaftlich möglich, weil ihre vielfältigen Ungleichheiten auf dieser Grundlage sowie über die sich daraus ergebenden gleichen Chancen auf gesellschaftliche Zugehörigkeit und Beteiligung von allen ertragen, möglicherweise darüber hinaus sogar erwünscht werden. In diesem Sinne erlauben die Bürger/innen auch für den Bereich der kapitalistisch verfassten Wirtschaft die dort systematisch notwendigen Ungleichheiten – und „machen“ sich so als einzelwirtschaftliche Akteure ungleich, sowohl hinsichtlich unterschiedlicher Funktionen und der damit verbundenen Macht als auch hinsichtlich ihrer Einkommens- und Vermögenspositionen.

Jedoch ist eine demokratische Gesellschaft gegenüber dem Ausmaß ökonomischer Ungleichheiten nicht indifferent. Weil sie – zumindest in normativer Perspektive – auf der wechselseitigen Konstitution gleicher Bürger/innen basiert, kann sie nur in dem Maße bestehen, wie deren Gleichheit durch anderweitige Ungleichheiten nicht beschädigt wird – und zwar unabhängig davon, in welchen gesellschaftlichen Bereichen diese Ungleichheiten verursacht werden. Für eine demokratische Gesellschaft besteht dabei eine Grenze der sozialen Ungleichheiten *nach unten hin*: Die Bürger/innen müssen zumindest darin vergleichbare Lebenslagen einnehmen können, dass sie ihre gleiche Zugehörigkeit zur demokratischen Gesellschaft und ihre gleichen Beteiligungschancen realisieren können. Zugleich werden die sozialen Ungleichheiten *nach oben hin* begrenzt: Ungleichheiten, gerade auch hinsichtlich von Einkommen und Vermögen, müssen unterhalb des Niveaus gehalten werden, ab dem die Gleichheit der Bürger/innen nicht mehr realisiert werden kann, ab dem die einen zu Lasten aller anderen ein Zuviel an Macht und Einfluss sowie außerordentliche Lebens- und Beteiligungschancen einnehmen können.

Die Grenze nach unten und das demokratische Erfordernis, für alle jedes „Zuwenig“ zu verhindern und vergleichbare Lebenslagen für alle zu gewährleisten, sind in der Bundesrepublik allgemein bewusst. Entsprechend wird das zunehmende Ausmaß an sozialen Ungleichheiten, wird vor allem die Armut im Lande, negativ beurteilt. Hingegen werden die Grenze nach oben und das demokratische Erfordernis, jedes „Zuviel“ an sozialen Ungleichheiten zu verhindern, gesellschaftlich

kaum gewusst. Aber immerhin: Wenn man der einschlägigen Meinungs- und Einstellungsforschung Vertrauen schenken mag, wird diese Grenze immerhin mehrheitlich geahnt – und deshalb die oligarchische Umverteilung nach oben und die Konzentration von Einkommen und Vermögen bei den Superreichen negativ beurteilt. Ohne dafür an dieser Stelle die notwendige Empirie beibringen zu können, soll für die weitere Argumentation diese Ahnung bestätigt werden: Die demokratische Gesellschaft nimmt in der Bundesrepublik nicht nur dadurch Schaden, dass einem relevanten Teil der Bürger/innen mit allen anderen vergleichbare Lebenslagen vorenthalten werden. Sie nimmt auch Schaden dadurch, dass sich einige wenige exzessiv hohe Einkommen und Vermögen aneignen und sich dadurch ein „Mehr“ an Einfluss und Macht sichern können, das von allen anderen durch andere Machtressourcen nicht kompensiert werden kann, so dass sich diese wenigen dadurch aus der demokratischen Gesellschaft „herausnehmen“ und diese zugleich kontrollieren.

## **2. Steuern durch Steuern**

Der Staat muss zur Bewältigung seiner Aufgaben auf das Volkseinkommen zugreifen können, für dessen Produktion er nicht unmittelbar verantwortlich zeichnet. Von anderen Staatseinnahmen einmal abgesehen, „zapft“ er dazu über Steuern und Beiträge vorrangig die auf den Märkten erzielten Einkommen und damit den privaten „Reichtum“ der einzelwirtschaftlichen Akteure „an“. Damit trifft er auch seine Bürger/innen und „bedient“ sich bei deren privat erzielten Einkommen und privat angeeigneten Vermögen. Dass der Staat dies darf, kann vom vorgestellten Demokratiekonzept her gut begründet werden: Sofern der Staat in Erfüllung öffentlicher Aufgaben als Instrument der gesellschaftlichen Selbsteinwirkung verstanden werden kann, darf er „die Gesellschaft“ und genauer: die sie ausmachenden Bürger/innen – und weitere Steuersubjekte, die die staatlich gewährleistete Infrastruktur der Gesellschaft nutzen – und darüber den in dieser Gesellschaft verfügbaren Reichtum zur Finanzierung seiner Ausgaben heranziehen.

Allerdings werden diese ihren Staat nicht nur nach dem fiskalischen Ziel ausgeglichener öffentlicher Haushalte beurteilen. Unvermeidlich steuert der Staat über Steuern das Handeln der Steuersubjekte. Steuern sind daher für den Staat immer auch ein Instrument der Einwirkung auf die Gesellschaft, ein Instrument der Steuerung also – und womöglich heißt diese Geldleistung an den Staat im Deutschen deswegen auch „Steuern“. In einer normativen Perspektive soll der Staat die über seine Steuern mögliche Steuerung nutzen, um den gewünschten Einfluss auf andere Bereiche der Gesellschaft zu nehmen. Weil die Steuern vorrangig an ökonomische Tatbestände, vor allem an den auf den Märkten erzielten Einkommen ansetzen und von daher die wirtschaftlichen Aktivitäten der Steuersubjekte beeinflussen, eignen sie sich besonders gut dazu, Einfluss auf die einzelwirtschaftlichen Akteure und auf diesem Wege auf kapitalistisch verfasste Wirtschaft zu nehmen. Vom Staat wird daher in einer demokratischen Gesellschaft erwartet, dass er die Steuern auch für diese fiskalische Aufgabe, also die Steuerung der kapitalistisch verfassten Wirtschaft, nutzt.

Jeder Staat, der mit seinen Steuern die über Marktprozesse bereits verteilten Einkommen und Vermögen „anzapft“, verteilt gegenüber der zeitlich vorausgehenden Marktverteilung „um“. Für den damit angesprochenen Sachverhalt ist der Begriff „Umverteilung“ allerdings nicht sonderlich präzise. Denn der Abzug von Steuern und Beiträgen ist den einzelwirtschaftlichen Akteuren bereits im Entstehen ihrer Einkommen und Vermögen bekannt; er bestimmt von daher ihre einzelwirtschaftlichen Aktivitäten und darüber auch deren Ergebnis. Die Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren Reichtums *vor* und die *nach* Abzug von Steuern und Beiträgen ist daher – systematisch gesehen – gleich ursprünglich. Das Bruttoeinkommen ist eine ausschließlich nachrichtliche Größe und niemals ein realer Sachverhalt, niemals ein „Besitz“ der Eigentumsbezieher, von dem der Staat etwas „wegnehmen“ würde und von dem dann nur noch das Nettoeinkommen übrig bliebe. In Bezug auf diese nachrichtliche Größe kann – ebenso nachrichtlich – von Umverteilung gesprochen und dann über Art und Umfang der staatlichen Einflussnahme auf die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums informiert werden. In normativer Perspektive ist diese Umverteilung gezielt auf die

für eine demokratische Gesellschaft ausgewiesenen Grenzen der sozialen Ungleichheiten zu beziehen: Steuern haben daran mitzuwirken, dass vergleichbare Lebenslagen für alle gewährleistet und dass exzessiv hohe Einkommen und Vermögen verhindert werden.

Über die Höhe der Steuern und deren Verteilung wird durch den Staat entschieden; entsprechende Entscheidungen werden in einer demokratischen Gesellschaft aber in öffentlichen Auseinandersetzungen vorbereitet. Dabei lassen die Erwartungen von Bürger/innen begründen, dass der Steuerstaat ihre privaten Einkommen und Vermögen nach ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit belastet und daher progressiv besteuert. Als Bürger/innen konstituieren sie sich wechselseitig mit gleichen Rechten und Pflichten – und dies auch gegenüber „ihrem“ Staat, der sie deshalb grundsätzlich gleichermaßen ins Recht setzen und in die Pflicht nehmen muss. Zugleich lassen sie aber die kapitalistische Ordnung der Wirtschaft zu – und akzeptieren damit die Ungleichheiten bei ihren Einkommen und Vermögen. Soll der Staat sie als gleichberechtigte Bürger/innen gleichermaßen besteuern, muss er dies in Ansehung ihrer ökonomischen Ungleichheit tun. Er muss höhere Einkommen stärker und Vermögen überhaupt wieder belasten – und folglich die Bürger/innen entsprechend ihrer ungleichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse und d. h. im Ergebnis ungleich und mit der Höhe ihrer Einkommen und Vermögen steigend stärker besteuern. Dadurch dass er die Steuerpflichtigen in Bezug auf ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse ungleich behandelt, stimmt er die ökonomischen Ungleichheiten zwischen den Bürger/innen mit deren politischer Gleichheit ab – und nimmt sie gerade so bei der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben gleichermaßen in die Pflicht.

Die Verteilung der Steuerlast muss nicht nur der Gleichheit der Bürger/innen entsprechen; sie muss zugleich funktional sein – und dies in zweifacher Hinsicht: Im Sinne einer nachhaltigen Einnahmesicherung müssen *erstens* die Einkommen und Vermögen so belastet werden, dass sie auch in Zukunft mit Steuern belastet werden können – und dazu auch in der Zukunft in entsprechender Höhe bezogen werden können bzw. bestehen. Zugleich und *zweitens* müssen die Steuerlasten auch so verteilt werden, dass die mit den Steuern angezielten Steuerungsziele erreicht werden können. Diese beiden funktionalen Erwartungen müssen unter-



einander nicht harmonieren – zum Beispiel dann nicht, wenn mit der Verteilung der Steuerlast das Steuerungsziel verfolgt wird, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in der Zukunft zu verändern, und diese Verteilung der Steuerlast gerade dann nicht nachhaltig ist, wenn dieses Steuerungsziel erreicht wird.

### 3. Die Besteuerung der Superreichen

Wie eingangs erwähnt, gelingt es offenbar in der Bundesrepublik einem kleinen Teil der Bevölkerung, sich mit ihrem Einkommen, erst recht aber mit ihrem Vermögen von der überwiegenden Mehrheit zu distanzieren. Auf den hier gelegten Grundlagen müsste es demgegenüber *erstens* Ziel staatlicher Steuerpolitik sein, die progressive Besteuerung an der Spitze der Einkommens- und Vermögensungleichheiten herzustellen. Sollten dazu besondere Abgaben und Steuern („Reichensteuer“) notwendig sein, wären sie in dieser Hinsicht keine besonderen Belastungen der Superreichen, sondern – im Rahmen ihrer steuerlichen Gesamtbelastung – Ausdruck ihrer Besteuerung entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit, bei der den Besonderheiten ihrer Einkommen und Vermögen, deren besonderen Mobilität sowie deren vielfältigen Möglichkeiten der Steuervermeidung Rechnung getragen würden. Gegenüber den Superreichen gilt es vor allem durchzusetzen, dass sie sich – wie alle anderen Bürger/innen auch – an der Finanzierung der Ausgaben beteiligen, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach staatlicher Setzung und dabei – bestenfalls – im öffentlichen Interesse notwendig sind. Hingegen muss verhindert werden, dass sich Superreiche *nach eigenen Vorstellungen* mit selbst gewählten Anteilen ihres Einkommens und Vermögens für öffentliche Belange einsetzen und sich dafür bei der Finanzierung der allen Bürger/innen gemeinsam auferlegten Ausgaben zurückhalten (können). Entsprechend muss sich der Steuerstaat bei der steuerlichen Anerkennung von Stiftungen und ähnlichem Engagement von Superreichen zurückhalten.

Was die Besteuerung der Superreichen angeht, kommt *zweitens* auch die Steuerungsfunktion der staatlichen Steuern ins Spiel – und zwar ins-

besondere mit Bezug auf das Erfordernis demokratischer Gesellschaften, das Ausmaß der sozialen Ungleichheiten auf höchstens das Maß zu begrenzen, bei dem die Gleichheit der Bürger/innen durch deren wirtschaftliche Ungleichheit nicht zur Fiktion wird. Bezogen auf dieses Ziel soll eine exzessive Besteuerung von exzessiv hohen Einkommen und Vermögen sozial ausgleichend wirken. Für die Spitze der Einkommens- und Vermögensposition hat eine exzessive Besteuerung der Superreichen noch eine weiterreichende Aufgabe: Auf liberale Weise, d. h. ohne direkte Eingriffe in die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten und mit für alle im Vorhinein bestehender Transparenz, sollen allzu hohe Einkommen und allzu hohe Vermögen verhindert werden, indem durch Art und Höhe der Besteuerung die Anreize genommen werden, Einkommen und Vermögen oberhalb einer bestimmten Schwelle zu intendieren. In normativer Perspektive ist dies die vornehmste Aufgabe der Besteuerung von Superreichen, exzessiv hohe Einkommen und Vermögen zu verhindern, zumindest aber unterhalb eines für eine demokratische Gesellschaft tolerierbaren Niveaus zu halten.

Wenn es aber bei der Besteuerung der Superreichen um die Verhinderung von übergroßem privatem Reichtum geht, dann kann sie nicht nachhaltig die Finanzierung öffentlicher Ausgaben gewährleisten und nicht zur Sanierung öffentlicher Haushalte beitragen. Gerade wenn sie wirksam ist und Superreichtum verhindert, steht dieser nicht mehr zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben zur Verfügung. Weil knappe öffentliche Haushalte und weil Staatsverschuldung selbst Motor zunehmender sozialer Ungleichheiten und deshalb ein gesellschaftliches und dabei auch demokratisches Problem sind, braucht es dann nicht eine exzessivere Besteuerung von Superreichen, sondern eine ehrlichere Besteuerung der Einkommen und Vermögen unterhalb der Schwelle zum Superreichtum – und ausreichend hohe Einkommen und Vermögen in der Breite der Bevölkerung, die steuerlich belastet werden können. Vielleicht wächst aber die Akzeptanz für eine ehrlichere Besteuerung, wenn man anfängt, die *de facto* regressive Besteuerung an der Spitze umzukehren.