



Senkt endlich mal die Steuern!

Von Dyrk Scherff

Deutschland ist wieder ein Musterknabe. Seit 2003 hat das Land jedes Jahr den Maastricht-Vertrag gebrochen, weil die Schulden zu hoch waren. 2018 wird es ihn endlich wieder einhalten, denn die Schulden dürften nach den neuesten Prognosen unter die erlaubte Höchstgrenze von 60 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung sinken.

Die Bundesregierung wird sich dafür bejubeln lassen. Auf den ersten Blick ist das auch gerechtfertigt, schließlich lag der Schuldenstand 2010 noch bei 80 Prozent, und seit mehreren Jahren erzielt der Bundeshaushalt Überschüsse. Mit der massiven Ausweitung der Kurzarbeit nach der Finanzkrise hat die Regierung eine schnell steigende Arbeitslosigkeit und damit Milliardenkosten verhindert. Mehr hat sie nicht zum Schuldenabbau beigetragen. Sie hat keine Ausgaben gekürzt, sondern sie im Gegenteil sogar ausgeweitet. Dabei floss nur ein kleiner Teil in zukunftssichernde Investitionen, der große Rest blühte den Sozialstaat auf. Die Regierung hat es gerade einmal geschafft, die wild sprießenden Wünsche nicht völlig aus dem Ruder laufen zu lassen.

Vor allem hat die aktuelle Regierung von dritter Hilfe profitiert: von Schröders Agenda-Reformen, welche die Halbierung der Arbeitslosigkeit ermöglichte, damit Milliardenausgaben entbehrlich machte und den Sozialkassen enorme Mehreinnahmen brachte. Und von Mario Draghis EZB, die dem Staat durch jahrelange Null-Zinsen zweistellige Summen an Zinszahlungen ersparte. Und einzigartig ist der Rückgang der Schuldenquote sowieso nicht. Andere Euro-Länder sind deutlich schneller. Das Baltikum, Malta und Luxemburg liegen schon seit Jahren unter der 60-Prozent-Schuldengrenze, selbst die Niederlande sind weiter als Deutschland.

Zudem ist die Schuldenquote eine trügerische Zahl, weil sie relativ zur Wirtschaftsleistung gemessen wird: Wächst die Wirtschaft stark wie zuletzt in Deutschland, sinken die Schulden auf dem Pa-

pier, auch wenn kein Euro zurückgezahlt wird. So ist der deutsche Schuldenstand bisher nur um etwa fünf Prozent oder rund 100 Milliarden Euro gefallen. Noch immer drückt eine Last von knapp zwei Billionen Euro.

Deutschland sollte sich also nicht zu sicher fühlen. Die nächste Rezession kommt bestimmt, und dann verwandeln sich die jetzigen Überschüsse schnell in Defizite. Zudem wird die Alterung der Deutschen die Haushalte in Zukunft automatisch immer stärker belasten. Die Regierung sollte daher ihre Ausgabenwünsche deutlich zügeln, denn jetzt beschlossene Wohltaten lassen sich in schwierigeren Zeiten nur schwer wieder kürzen. Doch was sie tut, ist genau das Gegenteil: Geblendet von Milliarden zusätzlicher Steuereinnahmen, hat sie gerade ein üppiges Rentenpaket verabschiedet, welches das Land nicht voranbringen, aber hohe Summen kosten wird. Gleichzeitig dreht sie seit Jahren Schröders Agenda-Reformen in Teilen zurück und gefährdet damit den weiteren Wirtschaftsaufschwung, der erst die Milliarden fließen lässt.

Die Regierung sollte künftig maximal die Hälfte von Mehreinnahmen ausgeben, wobei das Geld nicht in neue soziale Wohltaten fließen sollte, sondern in Investitionen für die Zukunft, etwa in den Breitbandausbau und die Verkehrswege. Allerdings begrenzen die voll ausgelasteten Bauunternehmen mögliche zusätzliche Ausgaben.

Mit der anderen Hälfte könnten Schulden getilgt werden. Derzeit bringt das zwar nicht viel, weil die zu zahlenden Zinsen noch Jahre niedrig sein werden. Danach würde ein Schuldenabbau allerdings die Haushalte entlasten. Noch wichtiger wäre es, Mehreinnahmen für sofortige Steuersenkungen zu nutzen. Der Soli könnte schon nächstes Jahr abgeschafft werden. Denn die Menschen wissen besser als der Staat, was sie mit zusätzlichem Geld anfangen können. Und geringere Einnahmen disziplinieren eine Regierung, nicht mit vollen Händen mit Geld um sich zu werfen.

Nicht jeder bekommt den Nobelpreis für seine wichtigsten Arbeiten. James Mirrlees, 1936 in Schottland geboren, war einer dieser Preisträger. 1996 wurde ihm gemeinsam mit William Vickrey der Nobel-Gedenkpreis für Wirtschaftswissenschaften verliehen – begründet mit seinen Beiträgen zur Theorie ökonomischer Anreize. Daran ist nichts falsch. Die Begründung lässt aber nicht erkennen, worin die Leistung von James Mirrlees wirklich bestand. Er hat durch seine Arbeiten einen grundsätzlich neuen Ansatz in der Theorie der Besteuerung begründet, insbesondere in Sachen Umverteilung. Offensichtlich erschien dieses Thema der Nobelpreis-Kommission aber allzu kontrovers, die Betonung der Beiträge zur Theorie der Anreize unverfänglicher.

Nach dem Studium der Mathematik in Edinburgh und einer ersten Station am Trinity College in Cambridge war Mirrlees von 1968 bis 1995 Professor an der Universität Oxford. Dort entstanden seine fundamentalen Beiträge zur Theorie der Besteuerung. Das Jahr 1971 war dabei besonders wichtig.

Erstens wurde in diesem Jahr Mirrlees' Arbeit zur Theorie der optimalen Einkommensbesteuerung veröffentlicht. Diese Arbeit ist der Ausgangspunkt der modernen Theorie unverteilter Besteuerung, die Konflikte zwischen Effizienz- und Verteilungszielen in den Mittelpunkt stellt.

Die Konflikte entstehen so: Effizient wäre das Marktergebnis so, wie es sich durch die Marktaktivitäten ergibt – ein Laissez-faire-Ergebnis. Das ist so aber nicht wünschenswert. Doch wenn Steuern erhoben werden, kostet das immer Effizienz. Ein beliebtes Beispiel dafür ist die Fenstersteuer: Als beispielsweise in Frankreich eine Fenstersteuer erhoben wurde, bauten die Menschen weniger Fenster ein. Der Fiskus bekam weniger Steuern, und die Menschen mussten auf Licht verzichten.

Deshalb ist es nicht wünschenswert, dass die Einkommen nach der Besteuerung ganz gleich verteilt sind. Die Besteuerung, die für vollkommene Gleichheit nötig ist, kostet so viel Wohlstand, dass sich so eine Politik verbietet. Angesichts dieses Dilemmas liefert Mirrlees' Ansatz eine wohlfahrtsökonomische Rechtfertigung für steuerpolitische Eingriffe, die das Preissystem der Ökonomie stören und Beschäftigung kosten. Mirrlees schafft damit das Gegenargument zu der Idee, dass Verteilungsziele etwa durch die Umverteilung von Einkommen „marktkonform“ erreicht werden können, also ohne die Effizienz des Marktsystems zu stören.

Zweitens veröffentlichte Mirrlees 1971 gemeinsam mit Peter Arthur Diamond eine Theorie optimaler Verbrauchsteuern. Diamond erhielt 2010 ebenfalls den Nobelpreis. Die gemeinsame Arbeit betrachtet ein optimales System von Verbrauchsteuern – unter der Annahme, dass diese beliebig differenziert werden können. Es kann also einen je eigenen Steuersatz für Kleidung, Brot, Milch, Urlaubsreisen und so weiter geben. Dieses Problem wurde zunächst von Frank Ramsey in einer Arbeit aus dem Jahr 1927 formalisiert. Er sagte: Alle Güter sollten besteuert werden, die Steuern sollten aber dort besonders hoch sein, wo die Ausweichreaktionen der Steuerzahler gering ausfallen.

ZUM TOD VON JAMES MIRRLEES



James Mirrlees (5. Juli 1936 – 29. August 2018)

Foto: Andreas Müller

So erhebt man Steuern richtig

James Mirrlees hat gezeigt, wie ein gutes Steuersystem aussieht. Seine Ideen werden noch lange wirken.

Von Felix Bierbrauer

Diamond und Mirrlees zeigen darüber hinaus, dass in diesem Zusammenhang keine Zwischenprodukte und keine Produktionsmittel so besteuert werden sollten, dass ihr Einsatz beeinflusst wird. Demnach sollte es keine Steuern geben, die den Einsatz von Maschinen, Robotern oder Finanzdienstleistungen nach oben oder unten verzerren: Ökonomen nennen das „Produktionseffizienz-Theo-

rem“. Die Endprodukte lassen sich trotzdem besteuern. Die grundsätzliche Logik von Ramsey, wonach die Steuerlast auf eine möglichst breite Steuerbasis verteilt werden sollte, überträgt sich aber nicht auf all diejenigen Güter, die Firmen als Vorprodukte dienen.

Wie dauerhaft der Einfluss von James Mirrlees ist, ließ sich erst vergangene Woche bei einer Ökonomentagung an

der Universität Köln erkennen. Es trafen sich die europäische Ökonomenvereinigung „European Economic Association“ und die ökonomische Gesellschaft „Econometric Society“, und es war die Woche von Mirrlees' Tod. Die Nachricht bekam ich auf dem Weg zu einer Veranstaltung über Steuern und Ungleichheit. Die Mehrzahl der Vorträge nahm Bezug zu seiner Forschung – und zwar nicht nur in dieser Veranstaltung, sondern in den meisten Veranstaltungen, in denen es um das optimale Design des Steuersystems ging.

Mehrere Ökonomen beschäftigten sich damit, ob ein optimales Steuersystem auf den Einsatz von Robotern reagieren sollte. Bill Gates ist der wohl prominenteste Fürsprecher der Idee, dass Roboter Steuern zahlen sollten. Sein Argument: Die Roboter verdrängen einfachere menschliche Arbeit, so dass Beschäftigungsprobleme befürchtet werden. Damit fielen ein Teil der Einkommen weg, die der Staat besteuert. Zudem könnte die Ungleichheit wachsen. Die Robotersteuer wird von Gates und anderen Anhängern dieser Idee als probates Gegenmittel betrachtet. Wie sieht nun die Antwort auf der Grundlage des Mirrlees-Ansatzes aus?

Die auf der Tagung vorgestellten Arbeiten beschrieben Roboter als Maschinen, deren Einsatz besonders die Leistung der hochqualifizierten Beschäftigten erhöht: Sie schaffen in gleicher Zeit mehr Arbeit. Gering qualifizierte können ebenfalls in gleicher Arbeitszeit mehr schaffen, aber ihre Leistungssteigerung fällt geringer aus. Diese Asymmetrie führt dazu, dass Roboter die Markteinkommen ungleicher machen. Der Mirrlees-Ansatz zur optimalen Einkommensbesteuerung kann nun verwendet werden, um einerseits zu klären, wie das Steuer- und Transfersystem auf diese zunehmende Ungleichheit reagieren sollte und zum anderen, ob es wünschenswert ist, den Einsatz von Robotern mittels Steuern zu begrenzen.

Die verschiedenen Analysen brachten die grundsätzliche Logik des Mirrlees-Ansatzes zum Tragen: Weder Laissez-faire noch die prohibitive Besteuerung von Robotern sind Teil einer wohlfahrtsmaximierenden Steuerpolitik. Darüber hinaus gilt das vorhin vorgestellte Produktionseffizienz-Theorem auch für diese Frage: Gabe es ein optimal ausdifferenziertes Einkommensteuersystem – etwa mit einem eigenen Tarif für einfache Tätigkeiten, einem anderen Tarif für Facharbeiter und einem wiederum eigenen Tarif für Hochqualifizierte – dann wäre es auch nicht optimal, den Einsatz von Robotern durch die Steuerpolitik zu hemmen.

Eine Robotersteuer wird aber attraktiv, wenn man weiß, dass die praktische Steuerpolitik nicht diesem theoretischen Ideal entspricht. Denn in der Praxis lässt sich das Steuersystem nicht so fein austarieren, dass die gering Qualifizierten unter der Wirkung des technischen Fortschritts nicht übermäßig leiden. Dazu sind die Steuererträge zu groß. Eine Robotersteuer kann in dieser Situation helfen.

Felix Bierbrauer lehrt Makroökonomik an der Universität Köln und gilt als einer der besten Kenner von Mirrlees' Theorie im deutschsprachigen Raum.

ANALYSE

Schrumpft die Arbeitsagentur

Die Konjunktur brummt, es gibt so wenige Arbeitslose wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Wozu braucht man da noch Hunderte Arbeitsämter? Von Anna Steiner

Die deutsche Wirtschaft brummt, die Finanzkrise ist überwunden. Das Bruttoinlandsprodukt steigt, die Zahl der Arbeitslosen geht seit nunmehr neun Jahren kontinuierlich zurück und ist mit 5,3 Prozent auf den tiefsten Wert im wiedervereinigten Deutschland gesunken. Der Negativrekord mit mehr als fünf Millionen Erwerbslosen liegt inzwischen mehr als ein Jahrzehnt zurück: Für das laufende Jahr rechnet die Bundesagentur für Arbeit nur noch mit 2,4 Millionen Erwerbslosen.

Trotzdem leistet sich die Bundesbehörde 407 Jobcenter, in denen Arbeitslose in eine neue Arbeit vermittelt werden sollen. Diese Zahl blieb trotz bester Aussichten auf dem Arbeitsmarkt unverändert hoch. Dabei wäre angesichts der beinahe durchweg positiven Konjunkturdaten ein guter Zeitpunkt, um die Bundesagentur zu überarbeiten. Schon 2015 forderte der Freiburger Ökonom Lars Feld, Mitglied im Sachverständigenrat: „Angesichts der guten Arbeitsmarktlage könnte die Arbeitsverwaltung schlanker werden.“ Der Grund für diese Forderung liegt nahe: Haupteinnahmequelle der Agentur sind die Beiträge der Erwerbstätigen zur Arbeitslosenversicherung. Eine schlankere und effizientere Behörde würde den einzelnen Beitragszahler finanziell entlasten.

Einen ersten Schritt zur Entlastung machte die große Koalition in der vergangenen Woche. So soll sich der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2019 von derzeit drei Prozent des Bruttogehaltes auf zunächst 2,6 Prozentpunkte verringern und bis 2022 um zusätzlich 0,1 Prozentpunkte gesenkt werden. Das wird der durchschnittliche Arbeitnehmer jedoch nicht spüren, da gleichzeitig die Beiträge zur gesetzli-

chen Pflegeversicherung um 0,5 Prozentpunkte angehoben werden. Gesundheitsminister Jens Spahn will so die Engpässe in der Pflege entschärfen. SPD und CDU lassen sich dieser Tage gerne damit zitieren, dass den deutschen Beitragszahlern so fast sechs Milliarden Euro erspart werden. Doch mehr wäre problemlos möglich gewesen – ohne die wichtige Arbeit der Jobcenter zu gefährden.

Das macht ein Blick in die Zahlen der Bundesagentur deutlich. Da die Zahl der Erwerbstätigen zunimmt, steigt auch die Zahl der Beitragszahler. Die Beitragseinnahmen lagen mit 33,8 Milliarden Euro 2017 um 1,7 Milliarden Euro höher als im Vorjahr. Für 2018 rechnet die Behörde mit einem weiteren Zuwachs. Gleichzeitig muss an die immer weniger Arbeitslosen auch weniger Arbeitslosengeld I ausgezahlt werden. 2017 waren das noch 15,2 Milliarden Euro. In diesem Jahr sieht der Haushalt

der Bundesagentur für Arbeit 14,7 Milliarden Euro vor, also deutlich weniger als im Vorjahr. Von den Versicherungsbeiträgen fließt nicht einmal mehr die Hälfte in den eigentlichen Zweck der Behörde, die Vermittlung von Arbeitslosen.

Seit Jahren vermerkt die Bundesagentur in ihrer Bilanz einen Jahresüberschuss, der sich inzwischen auf 17,2 Milliarden Euro summiert. Konjunkturausgleichsrücklage nennt sich dieser und soll in schlechten Zeiten dafür sorgen, dass bei steigender Arbeitslosigkeit nicht gleich die Versicherungsbeiträge angehoben werden müssen. Das ist durchaus auch im Interesse der Arbeitnehmer, da sie so weniger konjunkturel bedingten Gehaltsschwankungen ausgesetzt sind.

Diese Rücklage soll 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entsprechen. Das hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ausgerechnet. Gemessen an den aktuellen Zahlen, entspricht das 23 Milliarden Euro. Abge-

sehen davon, dass der Bund der Steuerzahler die Höhe der geforderten Rückstellungen kritisiert – die Hälfte, etwa 0,35 Prozent des BIP, würde ausreichen –, ist diese Marke voraussichtlich schon Ende dieses Jahres erreicht.

Trotzdem häuft die Behörde weiter eifrig Überschüsse an und spart auch nicht an Personal. Doch da ein zu hoher Überschuss in der Öffentlichkeit für Kritik sorgen und dazu führen würde, die Debatte um Beitragssenkungen wieder zu entfachen, führt die Behörde regelmäßig überschüssige Beitragszahlungen in ihre Pensionsfonds ab. Das ist eine durchaus legale und legitime Verwendung der Beiträge: Die Behörde ist verpflichtet, die Pensionszahlungen ihrer teilweise verbeamteten Mitarbeiter zu sichern und darf das aus den Beiträgen finanzieren. Doch die Höhe der für die Pensionen abgeführten Überschüsse ist überzogen.

Das kritisiert auch der Bund der Steuerzahler, der vorgerechnet hat, dass al-

lein in den vergangenen einundhalb Jahren 2,7 Milliarden Euro zusätzlich zu den regulären Rücklagen in den Pensionsfonds der Arbeitsagentur geflossen sind. „Damit rechnet die Bundesagentur ihren Jahresüberschuss klein“, kritisiert der Steuerzahlerbund. Die Behörde leite so Beitragseinnahmen zu ihren eigenen Zwecken um. Der Steuerzahlerbund merkt außerdem an, dass 2010 noch 80 Prozent der Beitragseinnahmen in die Auszahlung des Arbeitslosengeld I flossen, im Jahr 2017 nur noch 48 Prozent. Stattdessen werde immer mehr Geld abseits der Hauptaufgabe der Bundesagentur investiert, nicht nur in Pensionsrückstellungen, sondern auch in die Weiterbildung der arbeitenden und der erwerbslosen Bevölkerung.

Hinzu kommen die Personalkosten, auch sie machen einen hohen Posten in der Kostenaufstellung aus. Die Agentur ist eine der größten Behörden in Deutschland und gleichzeitig einer der



Jobcenter in Hamburg

Foto: dpa

größten Arbeitgeber des Bundes. Trotz eines blühenden Arbeitsmarktes gibt es jedoch kein Bestreben, die Zahl der Beschäftigten zu verringern – im Gegenteil. Zu Zeiten des Negativrekordes gab es in der Bundesagentur für Arbeit 90 500 Planstellen. Heute sind es 97 000 Vollzeitstellen. Zwar baute die Behörde 2016 fast 2000 Stellen ab, jedoch vor allem im befristeten Bereich. Gleichzeitig stieg die Mitarbeiterzahl bei den dauerhaft Beschäftigten. Begründet wird der große Personalstand mit den vielfältigen Aufgaben der Agentur. Längst kümmert sich die Behörde nicht mehr nur um die Arbeitsvermittlung, sondern auch um die Umschulung, Weiterbildung und die Berufsorientierung.

Der Vorschlag, die Arbeitsagentur zu verschlucken, fällt in der Politik jedoch nicht auf fruchtbaren Boden. Stattdessen wollen SPD und Gewerkschaften, dass die Agentur weitere Aufgaben etwa in der Weiterbildung übernimmt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund verweist auf die Digitalisierung. Dadurch müssten viele Menschen umgeschult werden, um auf dem Arbeitsmarkt mithalten zu können. Das rechtfertigt die hohen Ausgaben für Kurse zur Weiterbildung und Umschulung sowie die Pensionsrückstellungen für die immer mehr verbeamteten Mitarbeiter.

Außer Acht gelassen wird, dass die Arbeitslosenversicherung eigentlich eine klassische Risikoversicherung ist. Mit den Beiträgen der Arbeitnehmer soll im Fall einer Erwerbslosigkeit ein Ausgleich bezahlt werden können. Dass mehr als die Hälfte der Gelder in Weiterbildung, Umschulung und die Pensionen der vielen Beamten fließt, entspricht nicht mehr der ursprünglichen Aufgabe der Arbeitslosenversicherung.