

Giacomo Corneo

New Deal für Deutschland als wirtschaftspolitische Alternative

Mit der Globalisierung und dem technischen Wandel sind Chancen und Risiken verbunden. Wer profitiert von dem ökonomischen Wandel und wer gehört zu den Verlierern? Welche Probleme ergeben sich aus einer möglichen Spaltung der Gesellschaft? Wie sollte die Wirtschaftspolitik auf diese Herausforderungen reagieren? Professor Giacomo Corneo plädiert für einen „New Deal“.

Die Herausforderungen der Globalisierung und des technischen Wandels erfordern in Deutschland eine ganzheitliche wirtschaftspolitische Strategie. Dazu wird von mir in der Monographie „New Deal für Deutschland“¹ ein konkreter Vorschlag vorgelegt. Zweck dieses Vorschlags ist es, durch ein Fünf-Jahres-Programm das Beschäftigungsniveau in Deutschland strukturell zu erhöhen, und zwar bei steigender Wohlfahrt der überwiegenden Mehrzahl der hier lebenden Menschen.

Der Ausdruck „Deal“ soll suggerieren, dass dieser Vorschlag die hypothetische Zustimmung aller Bevölkerungsgruppen gewinnen könnte, da von keiner Gruppe verlangt wird, dass ihr Lebensstandard sinkt. Diese theoretische Einstimmigkeit wird ermöglicht durch das Bündeln verschiedener Maßnahmen, die sich gegenseitig politisch stützen. Im Kern handelt es sich um ein Paket, das aus einer nationalen Lohnpolitik und einem finanzpolitischen Plan besteht. Garant für die Umsetzung des New Deal sollten in erster Linie die Bundesregierung und eine Vertretung aller Gewerkschaften sein. Denkbar wäre z.B., dass der DGB die Koordination auf gewerkschaftlicher Seite übernimmt. Die Vertreter der Arbeitgeber sollten sich lediglich verpflichten, zur Umsetzung der Lohnpolitik mittels entsprechender Tarifverträge beizutragen. Dies wird in ihrem eigenen Interesse liegen, da die vorgeschlagene Lohnpolitik einen Reallohnstopp vorsieht. Den Arbeitgebern wird kein leeres Versprechen abverlangt, eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen zu schaffen. Vielmehr setzt der New Deal auf die Anreize, die sich für die Unternehmen ergeben, wenn sie bei sinkenden Arbeitskosten ihren Gewinn maximieren wollen. Auch geht es bei diesem New Deal nicht um die Bildung einer neuen wirtschaftspolitischen Institution mit langfristigen Charakter, sondern um die Umsetzung eines punktuellen und in seiner Dauer vorbestimmten Pro-

gramms. Ferner ist der New Deal so konstruiert, dass seine Umsetzung konjunkturpolitisch nahezu neutral wäre, d.h. er könnte ohne Rücksicht auf die aktuelle Position der Volkswirtschaft im Konjunkturzyklus eingeführt werden.

Die in „New Deal für Deutschland“ präsentierte Diagnose ist weitgehend deckungsgleich mit den Analysen der meisten Experten für die deutsche Volkswirtschaft. Der originäre Beitrag des New Deal liegt in der vorgeschlagenen Therapie.

Im Folgenden wird eine kurze Zusammenfassung der in der Monographie „New Deal für Deutschland“ dargelegten Diagnose und Therapie offeriert. Daraufhin wird ein kritischer Blick auf zwei alternativen Politikoptionen geworfen: Lohnzuschüsse und duale Einkommensteuer.

Diagnose

Die so genannte Globalisierung und der von den neuen Informationstechnologien getriebene technische Wandel bilden seit etwa drei Jahrzehnten die zwei folgenreichsten Rahmenbedingungen für die deutsche Volkswirtschaft. Beide bieten die Chance einer beträchtlichen Wohlstandsvermehrung. Problematisch ist jedoch, dass auf individueller Ebene die Folgen von Globalisierung und technischem Wandel unterschiedlich sind: einige Haushalte verbessern sich, während sich andere verschlechtern. Der New Deal basiert auf der Prämisse, dass ohne intelligente politische Umverteilung von den Gewinnern zu den Verlierern dieser potenzielle Überschuss durch die Kosten einer zunehmenden sozialen Spaltung aufgezehrt wird.

Die Globalisierung – bedingt durch den Fall der Transportkosten, den Fortschritt der Telekommunikation, die Aufhebung der Kapitalkontrollen und den Eintritt neuer Länder in die Weltwirtschaft – hat die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen enorm erweitert und somit die Kapitaleinkommen drastisch erhöht. Die

Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo, 43, ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliche Finanzen an der Freien Universität Berlin.

¹ G. Corneo: New Deal für Deutschland, Frankfurt 2006.

neuen Informationstechnologien haben die Produktivität der Hoch- und der Höchstqualifizierten vervielfacht und zum Wachstum ihrer Einkommen maßgebend beigetragen. Allein die Arbeitnehmer mit geringer oder mittlerer Qualifikation haben von diesen Entwicklungen nicht profitiert. Für sie bedeuten Globalisierung und neue Informationstechnologien ein stagnierendes Einkommen und ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko. Sie sind die Verlierer dieser historischen Phase, ohne dass sie irgendeine Verantwortung dafür tragen würden.

Während Verlauf und Kollateralschäden der Arbeitslosigkeit vergleichsweise wohl verstanden sind, gilt Entsprechendes für die Einkommensungleichheit nicht. Teilweise liegt dies an der Schwierigkeit, repräsentative Daten für die gesamte Bevölkerung zu gewinnen. Inzwischen liegen aber sehr genaue Mikrodaten über das gesamte Einkommensspektrum vor, mit denen sich die Entwicklung der Markteinkommen in Deutschland für die Periode von 1992 bis 2001 abbilden lässt. Diese Daten belegen, dass die Ungleichheit in der betrachteten Periode nach einem bestimmten Muster zugenommen hat: Während sich für den Großteil der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer die Lohnspreizung wenig änderte, nahmen die Markteinkommen der unteren Dezile stark ab und die Markteinkommen im obersten Perzentil stark zu. Das Ausmaß des realen Rückgangs des Medianeinkommens sowie dasjenige des Einkommenskonzentrationsprozesses in der sehr kleinen Gruppe an der Spitze der Einkommenspyramide sind beeindruckend.² Und vermutlich hat sich die Einkommensungleichheit in den Jahren nach 2001 weiter verschärft.

Perspektivisch ist nicht damit zu rechnen, dass sich die äußeren Umstände zugunsten der heutigen Verlierer wandeln werden. Eher das Gegenteil ist zu erwarten. Es gibt immer noch Hunderte Millionen von Agrararbeitern in China und Indien, die noch nicht in Kontakt mit der Weltwirtschaft getreten sind. Ihre Integration in das internationale Marktgeschehen ist nur eine Frage der Zeit. Auch wird Deutschland polnischen, rumänischen und anderen osteuropäischen Arbeitnehmern innerhalb der EU bald die volle Freizügigkeit gewähren müssen. Die relative Knappheit des Faktors Arbeit wird also hierzulande weiter sinken. Die Frage ist nur, bis zu welchem Qualifikationsniveau sich dieser Entknappungsprozess vollziehen wird.

Die Wohlfahrtsökonomik liefert in Situationen dieser Art eine klare Empfehlung: Wenn die Markteinkommen ungleichmäßiger und unsicherer werden, sollte die öf-

fentliche Hand zu Politikmaßnahmen greifen, die das Marktergebnis abfedern und die Chancengleichheit fördern. Dass diese Aufgabe in einem in der Weltwirtschaft integrierten Land nicht erfüllbar sei, ist eine vermeintliche Binsenwahrheit, die der wirtschaftspolitischen Debatte großen Schaden zufügen kann. Es reicht einen Blick auf die recht unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten in den nordischen und den angelsächsischen Ländern zu werfen, um festzustellen, dass auch in einer globalisierten Weltwirtschaft die nationalen Regierungen ihre Wirtschaftspolitik unter sehr variierten Alternativen wählen können.

Daher lautet die zentrale Frage, mit der sich der New Deal beschäftigt: Wie sieht eine Wirtschaftspolitik aus, die die Chancen aus Globalisierung und technischem Wandel nutzt, um den Wohlstand der überwiegenden Mehrheit der hier lebenden Menschen zu steigern, wenn man Deutschlands Stärken und die Vorlieben und Bedürfnisse seiner Menschen ernsthaft berücksichtigt?

Anpassung der Lohnstruktur

Der New Deal zielt auf zwei Effekte ab: Erstens eine Anpassung der Lohnstruktur, um die Beschäftigungskrise zu überwinden und die damit verbundenen potenziellen Effizienzgewinne zu realisieren, zweitens eine Umverteilung der daraus entstehenden Markteinkommen, damit keine Gruppe vom ökonomischen Fortschritt ausgegrenzt bleibt.

Die Globalisierung und die Revolution der Mikroelektronik haben die Nachfrage nach einfacher Arbeit in Deutschland nachhaltig verringert. Wollen wir das Arbeitslosigkeitsrisiko der Geringqualifizierten strukturell senken und den Menschen mit mittleren Qualifikationen Jobs geben, die ihren Fähigkeiten entsprechen, so müssen sich die Löhne dieser zwei Gruppen ihrem jeweiligen Gleichgewichtsniveau in einer hypothetischen Laissez-faire-Ökonomie annähern.

Die Anpassung der Lohnstruktur soll durch eine auf nationaler Ebene mit den Gewerkschaften koordinierte Lohnpolitik erreicht werden, die die realen Tariflöhne für etwa fünf Jahre fest schreibt. Dies bedeutet, dass der Tariflohn für einen Zeitraum von fünf Jahren nur so stark wie der BIP-Deflator wächst. Danach dürfen die Reallöhne wieder mit dem jährlichen Produktivitätswachstum ansteigen, wenn dieses Resultat durch die dann fälligen kollektiven Lohnverhandlungen herbeigeführt wird. Um das Lohnabstandsgebot zu erfüllen, gewährleistet die öffentliche Hand, dass die Leistungen des Arbeitslosengeldes II für fünf Jahre auf einem konstanten realen Niveau bleiben. Dadurch bleiben die Lohnrelationen unter der überwiegenden Mehrheit der Arbeitnehmer sowie zwischen Arbeitnehmern und Leistungsempfängern weitgehend stabil. Aufgrund der

² Siehe S. Bach, G. Corneo, V. Steiner: No Rise in Income Inequality? A Reappraisal of the German Income Distribution 1992-2001, Arbeitspapier von 2006 präsentiert auf der Jahrestagung der American Economic Association, Chicago im Januar 2007.

Orientierung aller Lohnsetzungsprozesse am Tariflohn würde eine solche koordinierte Lohnpolitik die notwendige Lohnanpassung herbeiführen, und zwar ohne die materielle Lage der Beschäftigten zu verschlechtern.

Rückblickend kann man feststellen, dass die Lohnentwicklung der letzten Jahre in Deutschland moderat ausgefallen ist. Die Reallöhne sind geringer gestiegen als die Arbeitsproduktivität. Ausschlaggebend für das Entstehen zusätzlicher Jobs ist aber die Vorhersehbarkeit der Lohnzurückhaltung. Deswegen ist die Verlässlichkeit der vorgeschlagenen Lohnpolitik, d.h. ein glaubhaftes Lohnversprechen, von zentraler Bedeutung. Glaubwürdigkeit ist ungeheuer wichtig, weil Personaleinstellungen oft eine langfristige Entscheidung sind, die eine ausreichende Planungssicherheit voraussetzt. Dies gilt insbesondere für die so genannten guten Jobs, denn der Kündigungsschutz verhindert, dass Einstellungen einfach rückgängig gemacht werden können, wenn die Arbeitskraft aufgrund veränderter Umstände für das Unternehmen zu teuer wird.

Ein glaubwürdiges Lohnversprechen dieser Art würde nach fünf Jahren die Arbeitslosenquote in etwa halbieren. Die erwartete Wachstumsrate der inländischen Beschäftigung gleicht dem Produkt aus dem Betrag der langfristigen unkompensierten Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage und der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität. Unterstellt man die empirisch plausiblen Werte von 1 und 1,5% und legt man die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugrunde, ergeben sich rund 400 000 zusätzliche Arbeitsplätze pro Jahr.

Progressive Steuerpolitik

Das zweite Element des New Deal ist die Umverteilung von den Gewinnern zu den Verlierern, um eine Pareto-Verbesserung zu erreichen. Diese Umverteilung muss über die Einnahmen und Ausgaben des Staates erfolgen.

Auf der Einnahmeseite wird gefordert, eine progressivere Steuerpolitik zu verfolgen. In diesem Bereich scheint das Bewusstsein über die Entwicklungen der letzten Jahre sowie über die Gestaltungsmöglichkeiten oft zu fehlen. Während heutzutage die Mittelschicht und die Schichten mit hohem Einkommen vom Steuersystem immer noch stärker belastet werden als zur Zeit des Wirtschaftswunders, ist die steuerliche Belastung der sehr hohen Einkommen – insbesondere dank der rot-grünen Steuerreformen – wesentlich geringer als damals.³ Und die Reaktionen der Bezieher sehr hoher Einkommen auf moderate Steueränderungen, sei es in Form von Änderung ihres Arbeitsangebots

sei es in Form von Wohnsitzverlagerung, sind wesentlich schwächer als oft behauptet wird.⁴ Die Bezieher sehr hoher Einkommen können daher stärker belastet werden, wie etwa auf dem Niveau der Jahre des Wirtschaftswunders. Auch die Steuerlast von Empfängern größerer Erbschaften kann erhöht werden.

Um die Progression der Einkommensteuer zu erhöhen, schlägt der New Deal eine Revision des Steuertarifs vor, die nur die Einkommen in der so genannten „oberen Proportionalzone“ betrifft, also Einkommen, die mit dem höchsten Grenzsteuersatz belastet werden. Gegenwärtig unterliegen unverheiratete Steuerpflichtige ab einem Einkommen von 52 152 Euro im Jahr dem Höchstgrenzsteuersatz von 42%. Bei Ehepaaren gilt eine Einkommensgrenze, die doppelt so hoch ist. Der Vorschlag sieht vor, den Grenzsteuersatz ab einem Einkommensniveau von 52 152 Euro (104 304 Euro für Verheiratete) linear zu erhöhen, so dass die obere Proportionalzone bei einem Einkommen von 500 000 Euro (1 Mio. Euro für Verheiratete) beginnt und die Einkommen hier mit einem Höchstgrenzsteuersatz von 49% belastet werden.

Die Verschiebung der oberen Proportionalzone ist seit langem überfällig. Tatsächlich liegt ihre untere Einkommensgrenze heute unterhalb ihres Niveaus von 1958. Während des gleichen Zeitraums wuchs aber das nominelle BIP rund um das Zwanzigfache. Während man im Jahr 1958 etwa das Dreiundzwanzigfache des BIP pro Kopf verdienen musste, um dem Höchstgrenzsteuersatz zu unterliegen, reicht es heute schon aus, das Doppelte des BIP pro Kopf zu verdienen, um dieser Gruppe angehören zu dürfen. Blicke die Einkommensgrenze weitere fünfzehn Jahre auf ihrem heutigen Niveau, würde etwa die Hälfte aller Steuerpflichtigen dem Höchstgrenzsteuersatz unterliegen; nach weiteren fünfzehn Jahren hätte man de facto die lang ersehnte Flattax.

Die Vermögenseinkommen sind wesentlich stärker konzentriert als die Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit. Zudem sind sie stark untererfasst, womit das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung erheblich unterminiert wird. Deshalb sieht der New Deal eine umfassendere Besteuerung der Vermögenseinkommen vor. Eine erste wünschenswerte Maßnah-

³ Quantifizierungen sind in den Kapiteln 3 und 4 in G. Corneo, a.a.O. zu finden.

⁴ Siehe Kap. 5 in G. Corneo, a.a.O. Äußerst labil ist ebenfalls der Zusammenhang zwischen direkten Steuern und Wachstum. Beispielsweise lautet das Schlusswort des international führenden Public Economics Lehrbuchs für Master-Studiengänge: „The conclusions of the empirical evidence are not quite as diverse as for the theory. Although there are some disagreements, the picture that emerges is that the effect of taxation, if there is any at all, is relatively minor... As far as policy is concerned, this is a reassuring conclusion because it removes the need to be overly concerned about growth effects when tax reforms are planned.“ J. H i n d r i k s , G. M y l e s : Intermediate Public Economics, Cambridge 2006, S. 694.

me betrifft die Informationsanforderungen an die in Deutschland tätigen Banken. Die Einführung von Kontenabrufen durch die Finanzbehörden war ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Erfahrung anderer Länder zeigt allerdings, dass automatische Kontrollmitteilungen deutlich wirksamer sind als Maßnahmen, die auf der Initiative der Finanzämter beruhen. Daher sollte man den ganzen Weg bis hin zur automatischen Meldepflicht für die Banken beschreiten. Eine zweite Forderung ist die Abschaffung der so genannten Spekulationsfrist: Die Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren und nicht selbstgenutzten Immobilien sollten vollständig und inflationsbereinigt besteuert werden. Drittens ist die Beseitigung von Steuersparmodellen und Steuervergünstigungen im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung konsequent zu verfolgen.

Eine weitere Schraube, an der gedreht werden sollte, um eine progressivere Steuerpolitik zu erreichen, ist die Erbschaftsteuer. Diese Steuer ist ein elementarer Bestandteil jeglicher Politik der Chancengleichheit. In Deutschland ist das Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer im internationalen Vergleich gering. Der Grund hierfür ist vor allem das realitätsferne Bewertungsverfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Bereits 2002 hat der Bundesfinanzhof die erhebliche Unterbewertung der Betriebsvermögen, der Anteile an nicht börsennotierten Kapitalgesellschaften und von Grundvermögen im Verhältnis zu den jeweiligen Verkehrswerten scharf kritisiert. Die Bewertungsvorschriften sollten reformiert und die besonderen Vergünstigungen für Betriebsvermögen zurückgefahren werden, so dass im Ergebnis eine möglichst marktnahe Bewertung aller Vermögenswerte, die der Steuer unterliegen, gewährleistet ist.

Leider sind die derzeitigen Signale über eine bevorstehende Reform der Erbschaftsteuer in Deutschland wenig vertrauenerweckend. Die ins Gespräch gebrachte Steuerfreistellung für Betriebsvermögen ist nicht nur aus verteilungspolitischer, sondern auch aus wachstumspolitischer Sicht verwerflich. Um die Unternehmer von morgen auszuwählen, ist es nicht besonders sinnvoll, unmotivierte Erben mit Steuergeschenken an das väterliche Unternehmen zu binden. Benötigt wird stattdessen ein funktionierender Markt für Unternehmen, in dem die Leistungsfähigsten zum Zuge kommen – auch wenn sie mit den Unternehmern der vorangegangenen Generation nicht verwandt sind. Und die Idee der Anknüpfung von Steuervergünstigungen an den Erhalt von Arbeitsplätzen kann nur als Relikt einer rein bürokratischen Herangehensweise an die Arbeitsmarktpolitik bewertet werden, deren Tage hoffentlich gezählt sind.

Staatliches Investitionsprogramm

Die Einkommensteuer und die Erbschaft- und Schenkungsteuer helfen der öffentlichen Hand, sich einen Teil der Früchte der Globalisierung und des technologischen Fortschritts von den Gewinnern zu holen. Um diese Früchte an die Verlierer weitergeben zu können, braucht die öffentliche Hand zusätzliche Instrumente. Der New Deal schlägt ein robustes Programm öffentlicher Investitionen und Staatskonsums vor. Im Jahresdurchschnitt würden hierfür aufgrund der steuerlichen Mehreinnahmen und der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsexpansion etwa 25 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

Nach langjähriger Investitionsabstinenz soll die deutsche Ausgabenpolitik eine 180°-Wende erfahren, damit öffentliche Infrastruktur, Schul- und Hochschulbildung, Kinderbetreuung und Altenpflege, Forschung und Kultur wieder auf Weltspitzenniveau kommen. Zusätzliche Ausgabenprogramme sollten in besonderem Maße der Gruppe von Haushalten zugutekommen, die zu den Verlierern der gegenwärtigen Phase zählen. Zur Identifikation dieser Zielgruppe kann man statistische Indikatoren verwenden, die Armut, Arbeitslosigkeit und stagnierende Löhne auf lokaler Ebene abbilden.

Diese Bevorzugung sollte vor allem für die Ausgaben gelten, die die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft von Jugendlichen und Kindern mit einem sozial schwachen Hintergrund fördern. Die Chancengleichheit in Bezug auf den Zugang zu höherer Bildung sollte deutlich reduziert werden. Dass dieses Ziel erreicht werden kann, belegen internationale Vergleichsstudien, die zeigen, dass Arbeiter- und Migrantenkinder in Deutschland stärker benachteiligt sind als in den meisten anderen Industrieländern.

Eine koordinierte Lohnpolitik, mehr Steuerprogression und ein robustes Programm öffentlicher Investitionen: Mit diesem Paket könnte man die soziale Marktwirtschaft Deutschlands fit für die Zukunft machen.

Derzeit haben allerdings ganz andere Reformpläne Hochkonjunktur, wie etwa eine aktivierende Sozialhilfe und eine duale Einkommensteuer. Wohlgermerkt stellen solche Ansätze administrativ gesehen tiefere Einschnitte als der hier skizzierte New Deal dar; gleichzeitig geben sie die Perspektive einer Pareto-Verbesserung auf. Einer kurzen kritischen Würdigung dieser Reformansätze ist der abschließende Teil dieses Beitrags gewidmet.

Koordinierte Lohnpolitik versus Lohnzuschüsse für Geringqualifizierte

Die koordinierte Lohnpolitik des New Deal bezweckt die Schaffung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt. Durch die temporäre Festschreibung des Real-

lohns sollen nicht nur Arbeitsplätze für die Geringqualifizierten, sondern auch für Arbeitnehmer mit mittleren Qualifikationen entstehen, die heute oft gezwungen werden, Jobs anzunehmen, für die sie überqualifiziert sind und dadurch Erwerber niedrigerer Qualifikation von jenen Stellen verdrängen. Dem New-Deal-Vorschlag können Lohnzuschüsse etwa in Form von flächendeckenden Kombilöhnen und aktivierender Sozialhilfe gegenübergestellt werden, zwei Vorschläge, die eine realistische Umsetzungschance besitzen. Durch Maßnahmen dieser Art sollen gering qualifizierte Arbeitslose einen Job in einem erweiterten Niedriglohnssektor erhalten.

In Ländern, wo sie eingeführt wurden, haben Lohnsubventionsprogramme die Erwerbstätigkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen – insbesondere der alleinerziehenden Frauen – erhöht. Dennoch besitzen solche Programme grundlegende Merkmale, die durchaus als problematisch anzusehen sind.

- Erstens ist es unter asymmetrischer Information in der Regel unmöglich, durch eine Umgestaltung des Steuer-Transfer-Systems das Arbeitsangebot der Haushalte so zu verändern, dass sich eine Pareto-Verbesserung ergibt. Ein besonders klarer Beweis dieses Unmöglichkeitsresultats ist kürzlich von Guy Laroque beigesteuert worden: unter relativ milden Annahmen ist eine Allokation genau dann die zweitbeste, wenn das Steuer-Transfer-System, das sie implementiert, unterhalb der Laffergrenze liegt.⁵ Anders ausgedrückt schaffen Reformen in diesem Bereich zwingend Verlierer, die ein legitimes Interesse daran haben, sie politisch zu blockieren.
- Zweitens sind die zu erwartenden Effekte auf das aggregierte Arbeitsangebot grundsätzlich nicht eindeutig. Eine wie auch immer ausgestaltete negative Einkommensteuer erhöht zwar den Partizipationsanreiz; aber sie verleitet bereits Beschäftigte, von nichtsubventionierten Vollzeitstellen zu subventionierten Stellen zu wechseln. Dieser zweite Effekt vermindert das Arbeitsangebot. Er ist umso stärker, je mehr die Reform darauf bedacht ist, die Anzahl der möglichen Verlierer zu verringern.⁶
- Drittens braucht sich ein größeres Arbeitsangebot nicht in einer höheren Beschäftigung niederzuschlagen. Dies gilt insbesondere für Volkswirtschaften, in denen die Löhne maßgeblich durch Gewerkschaften

bestimmt werden. Modelltheoretisch hängt die Lohnpolitik von Gewerkschaften und das Beschäftigungsniveau im entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht typischerweise nicht vom aggregierten Arbeitsangebot ab.⁷ Empirisch ist nicht belegt, dass in einer Volkswirtschaft mit starken Gewerkschaften durch eine Erhöhung der Arbeitsbereitschaft zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.⁸

- Viertens sind Kombilöhne und mit ihnen verwandte Instrumente aus finanzpolitischer Sicht sehr riskant. Für den Staat stehen hohen Mehrausgaben eher geringe und unsichere positive Fiskaleffekte gegenüber. Wie alle Subventionen schaffen auch Lohnsubventionen Besitzstände, die sich, wenn überhaupt, nur extrem mühsam zurückfahren lassen, wenn sie einmal gesamtwirtschaftlich gesehen überflüssig geworden sind. Umso schwieriger wird das spätere Zurückfahren, wenn ihre Einführung mit der Schaffung zusätzlicher Bürokratie einhergeht, die ihre Daseinsberechtigung aus der Zahlung dieser Subventionen zieht.

Wohlgemerkt ist die im New Deal vorgeschlagene koordinierte Lohnpolitik mit Lohnzuschüssen nicht inkompatibel. Aber sie ist vor allem besser. Statt subventionierter Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt schafft sie nichtsubventionierte Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, und zwar ohne diejenigen Menschen, die arbeitslos bleiben, mit weiteren Kürzungen zu belasten.

Stärkung des Leistungsfähigkeitsprinzips versus duale Einkommensteuer

Der New Deal sieht eine bessere steuerliche Erfassung der Kapitaleinkommen und eine Umkehr des langen Marsches in den Lohnsteuerstaat vor.⁹ Damit steht er in Kontrast zum Vorschlag einer Umgestaltung des deutschen Steuersystems in Richtung einer dualen Einkommensteuer. Letztere sieht nämlich vor, dass das Kapitaleinkommen aus der progressiven Einkommensteuer herausgenommen und mit einem niedrigeren Proportionalsteuersatz belastet wird. Damit würden die Vermögensbesitzer neben dem „windfall gain“ der Globalisierung auch noch einen durch die Steuerpolitik erhalten. Die dadurch bedingten Minder-einnahmen sollen durch eine stärkere steuerliche Belastung von Konsumenten und Erwerbstätigen oder durch Ausgabenkürzungen finanziert werden.

⁵ G. Laroque: Income Maintenance and Labor Force Participation, in: *Econometrica*, 73, 2005, S. 341-376.

⁶ Für einen einfachen Beweis siehe Kap. X in G. Corneo: *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*, Mohr Siebeck: Tübingen 2003. Für eine Quantifizierung siehe P. Haan, M. Myck: *Apply with Caution: Introducing UK-Style In-Work Support in Germany*, erscheint in: *Fiscal Studies*, 2007.

⁷ Siehe z.B. Kapitel 7 in P. Cahuc, A. Zylberberg: *Labor Economics*, Cambridge 2004.

⁸ Siehe M. Carlsson, S. Eriksson, N. Gottfries: *Testing Theories of Job Creation: Does Supply Create Its Own Demand?*, CESifo WP 1866, 2006.

⁹ Die allmähliche Umschichtung der Steuerlast vom Kapital zur Arbeit wird in Kapitel 3 von G. Corneo, a.a.O. beschrieben.

Der zentrale Grund für eine steuerliche Begünstigung der Kapitaleinkommen, der von den Befürwortern der dualen Einkommensteuer angegeben wird, ist die vergleichsweise starke Reaktivität des Faktors Kapital auf Steueränderungen. Während das Arbeitsangebot relativ starr ist, gelingt es dem Kapital einfacher, sich aufgrund seiner internationalen Mobilität der Besteuerung zu entziehen. Aus diesem Sachverhalt wird ein Effizienzargument für eine steuerliche Begünstigung der Kapitaleinkommen hergeleitet. Manchmal wird diese korrekte Folgerung in die falsche These umgewandelt, dass eine Steuer auf Kapitaleinkommen in einer offenen Volkswirtschaft mit freiem Kapitalverkehr letztendlich von den Arbeitnehmern getragen wird, so dass es in ihrem eigenen wohlverstandenen Interesse liege, auf die Besteuerung von Kapitaleinkommen zu verzichten.¹⁰

Es ist tatsächlich plausibel, dass ein Übergang zu einer dualen Einkommensteuer den deutschen Standort attraktiver für Vermögensbesitzer machen würde. Ebenso plausibel ist, dass dieser Effekt klein ausfallen würde.¹¹ Diesem Standortargument stehen jedoch schwerwiegende Nachteile einer dualen Einkommenssteuer gegenüber.

- Erstens beinhaltet der Systemswechsel zu einer dualen Einkommensbesteuerung eine schwierige praktische Abgrenzung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen. Bedingt durch die steuerliche Bevorzugung der Kapitaleinkommen führt die zwingend unsaubere Trennung zu starken Anreizen der Zensiten, Arbeitseinkommen als Kapitaleinkommen auszuweisen. Dies schafft ein neues und weites Betätigungsfeld für Steuerberater, denen der Gesetzgeber wahrscheinlich mit zusätzlichen Steuervorschriften und Kontrollbürokratie antworten wird. Humanressourcen, die für die Vermehrung von Wohlstand hätten eingesetzt werden können, werden dann stattdessen für die Verwaltung von Wohlstand eingesetzt.
- Zweitens verletzt die duale Einkommensteuer Auffassungen von Steuergerechtigkeit, die in der Bevölkerung verbreitet sind, wie das Prinzip der horizontalen und dasjenige der vertikalen Gerechtigkeit. Es ist tatsächlich schwer vermittelbar, warum jemand, der sein Einkommen mit einer vierzigstündigen Arbeitswoche bestreitet, mehr Steuern zahlen sollte, als jemand der für sein Zinseinkommen in gleicher Höhe keinen Finger zu rühren braucht.

- Drittens ist die Anreizwirkung auf das individuelle Investitionsverhalten zu nennen. Das Arbeitseinkommen, das die duale Einkommensteuer im Vergleich zum Kapitaleinkommen diskriminiert, ist ökonomisch gesehen der Ertrag aus Investitionen in Humankapital. Und diese Investitionen sind der fundamentale Antrieb unserer wissensbasierten Volkswirtschaft. Eine erste Anreizwirkung besteht darin, dass derjenige, der ansonsten eine fachmännische Ausbildung gemacht hätte, lieber sofort als Geringqualifizierter zu arbeiten anfängt, um aus den Ersparnissen der zusätzlichen Arbeitsjahre zusätzliches Zinseinkommen zu erzielen. Eine zweite Anreizwirkung besteht darin, dass jemand, der ansonsten ein technisches oder naturwissenschaftliches Studium absolviert hätte, sich für ein Studium entscheidet, das Fertigkeiten für den Umgang mit Finanzanlagen vermittelt, weil dessen Rendite steigt. Dass diese Anreizwirkungen wachstumspolitisch wünschenswert sind, mag man bezweifeln.¹²

- Viertens ist auf die Auswirkungen auf die Einkommenskonzentration hinzuweisen. Empirische Arbeiten zeigen, dass die deutsche Einkommensverteilung im internationalen Vergleich stark konzentriert ist und dass dieses Phänomen auf extrem hohe Kapitaleinkommen in den höchsten Quantilen der Einkommensverteilung zurückzuführen ist. Eine Steuersenkung für die Kapitaleinkommen hätte daher beträchtliche Verteilungswirkungen, mit denen die ohnehin durch Marktprozesse bedingte Zunahme der Einkommensungleichheit weiter verschärft würde. Die Bedeutung dieser Auswirkungen für die soziale Kohäsion und das gesellschaftliche Gleichgewicht dürfte in Deutschland deutlich größer sein als in den Ländern, die bereits mit einer dualen Einkommensteuer experimentiert haben: die nordischen Länder.¹³ Zum Zeitpunkt ihrer Einführung waren dort die Markteinkommen und insbesondere die Kapitaleinkommen eindeutig gleichmäßiger verteilt als heutzutage in Deutschland. Die Bedrohung einer plutokratischen Entartung in Politik und Gesellschaft war dort nicht gegeben.

Vom Problem der Abgrenzung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen abgesehen, gelten alle hier erwähnten Kritikpunkte auch für eine Abgeltungsteuer in Höhe von 25% auf Kapitalerträge. Eine solche Steuer wurde im Winter 2006 von Peer Steinbrück und Roland Koch vorgeschlagen.

¹⁰ Für eine Klarstellung siehe M. Braulke, G. Corneo: Capital Taxation May Survive in Open Economies, in: *Annals of Economics and Finance*, 5, 2004, S. 237-244, insbesondere Implikation 8 auf S. 243.

¹¹ Siehe Kapitel 7 sowie Kapitel 6 in G. Corneo, a.a.O., in dem die grenzüberschreitenden Auswirkungen einer Senkung der Unternehmenssteuern thematisiert werden.

¹² Für eine modelltheoretische Analyse siehe man z.B. P. B. Sorensen: Human Capital Investment, Government, and Endogenous Growth, in: *Finanzarchiv* 50, 1993, 73-93.

¹³ Dänemark hat die duale Einkommensteuer inzwischen wieder abgeschafft.