

Wolfgang Krause

Steuerlastverteilung— Ziel und Wirklichkeit

Wolfgang Krause, geboren 1939 in Gelsenkirchen, erwarb das Abitur über den Zweiten Bildungsweg (Abendgymnasium). Er studierte Wirtschaftswissenschaften in Bochum und war Stipendiat der Stiftung Mitbestimmung. Wolfgang Krause arbeitet jetzt als wissenschaftlicher Referent für Finanzen und Steuern im Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften (WWI), Düsseldorf.

Moderne Staaten brauchen zur Erfüllung der Aufgaben, die die Bürger von ihnen erwarten, ständig größere Finanzmittel. Der Bau von Schulen und Hochschulen, Krankenhäusern und Altersheimen, die Errichtung und Erweiterung von Verkehrsnetzen etc. sind Aufgaben, die im großen Stil heute sinnvoll nur noch vom Staat bewältigt werden können.

Die auf strukturelle Veränderungen zurückgehende Ausweitung der staatlichen Aufgaben und Ausgaben erkannte bereits vor hundert Jahren der deutsche Nationalökonom *Adolph Wagner*. Wagner sprach vom „Gesetz des wachsenden öffentlichen Finanzbedarfs“, das er auf ein „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten“ zurückführte. Diese „Gesetze“ sind keine Gesetze naturwissenschaftlicher Art, sondern gehen letztlich auf veränderte menschliche Verhaltensweisen und Lebensformen zurück. So wurde zum Beispiel soziale Sicherheit vor der industriellen Revolution weitgehend durch die Großfamilie geboten. Mehrere Generationen lebten in einer Gemeinschaft und konnten Risiken wie Unfall oder Invalidität ausgleichen. Dies ist bei dem Typus der heute vorherrschenden Kleinfamilie nicht mehr möglich. Heute kann sozialer Schutz überwiegend nur kollektiv durch Systeme sozialer Sicherungen erbracht werden.

Ein anderer Grund für zunehmende staatliche Aktivitäten liegt darin, daß zwischen Gütern, die privat erzeugt und solchen, die kollektiv bereitgestellt werden, in vielen Fällen Komplementarität besteht, d. h. sie sind sinnvoll nur zusammen nutzbar. So erfordert zum Beispiel die private Produktion von Automobilen, daß der Staat in genügendem Ausmaß für die Versorgung mit Straßen, Autobahntelefonen, Unfallkrankenhäusern etc. sorgt. Würde dies nicht geschehen, so wären auch der privaten Produktion bald Grenzen gesetzt.

Für die Finanzierung der wachsenden Staatsausgaben haben in entwickelten Volkswirtschaften die Steuern eine überragende Bedeutung.

1. Leistungsfähigkeitsprinzip und Umverteilung als Maximen der Steuerpolitik

Die Frage, wie eine gegebene Steuerlast personell verteilt werden soll, ist das zentrale Problem von Finanzwissenschaft und Steuerpolitik. Herrschendes, wenn auch nicht unbestrittenes, Steuerverteilungsprinzip ist das sogenannte *Leistungsfähigkeitsprinzip*, nach dem die Bemessung und Verteilung der Steuerlast nach der individuellen Leistungsfähigkeit erfolgen soll. Die finanziellen Lasten, die der Staat den Bürgern aufladen muß, werden demnach so bemessen, daß jeder seine Last in gleichem Umfang zu spüren bekommt. Als Maßstäbe der (ökonomischen) Leistungsfähigkeit werden vor allem Einkommen und Vermögen angesehen.

Von diesem *Besteuerungsprinzip* sind die Ziele der *Steuerpolitik* zu unterscheiden. Die Besteuerung soll einmal die ausreichende Deckung des staatlichen Finanzbedarfs sicherstellen (fiskalisches Ziel), zum anderen kann die Steuerpolitik zur Erreichung nichtfis-

kalischer Ziele eingesetzt werden wie beispielsweise als Konjunktur-, Wachstums-, Struktur- oder Ordnungspolitik. Zur Gruppe der Struktur- und ordnungspolitischen Ziele gehört auch die Verwendung der Steuerpolitik als Mittel der Einkommens- und Vermögensumverteilung.

Wegen ungleicher Verteilung der wirtschaftlichen Produktionsmittel führt der Wirtschaftsprozess auch zu einer ungleichen Einkommensverteilung (sog. Primärverteilung). So können z. B. alle diejenigen, die über keinerlei Vermögensbestände verfügen, im Marktprozess zur Einkommenserzielung nur ihre Arbeitskraft einsetzen, während den Vermögensbesitzern zusätzliche Einkommensteile in Form von Zinsen und Dividenden zufließen. Aufgabe der Steuerpolitik als Umverteilungspolitik ist es, dafür zu sorgen, daß die Ungleichheiten der Primärverteilung geglättet werden. Dies soll vor allem durch den Entzug von Einkommensteilen (Steuern) in unterschiedlicher Höhe für die Steuerpflichtigen (Progressionstarif) geschehen.

Eine isolierte Betrachtung der umverteilenden Effekte der Besteuerung genügt strenggenommen nicht. Es müßte vielmehr auch die *Ausgabenseite* des staatlichen Budgets berücksichtigt werden, da auf den Entzug von Einkommensteilen durch die Besteuerung normalerweise eine anschließende Wiederverausgabung durch den Staat erfolgt. Nutznießer staatlicher Ausgaben können aber die verschiedensten Bürger in durchaus unterschiedlichem Maße sein.

In einem Saldierungsverfahren müßte in Nutzengrößen gerechnet werden, welchen Nutzenentgang der Steuerpflichtige durch die Zahlung eines Steuerbetrages hat und wie hoch der Nutzenzuwachs ist, den die staatliche Betätigung für ihn bedeutet, z. B. durch Empfang einer Rente, durch die Benutzung von Park- und Straßenanlagen, die Existenz der Rechtsordnung etc. Erst dann könnte abschließend über den Erfolg oder Mißerfolg von Umverteilungsmaßnahmen gesprochen werden. Dieses Vorhaben ist jedoch nach dem heutigen wissenschaftlichen Stand ein utopisches Unterfangen. Die empirische Beurteilung der bestehenden Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland kann demgegenüber nur mit wesentlich bescheideneren Ansätzen vorgenommen werden.

2. Die Steuerlastverteilung in der Realität

a) Die Belastung der Bruttoeinkommen mit persönlichen Abgaben

Ein Teilgebiet der personellen Steuerlastverteilung, nämlich die Belastung mit persönlichen Abgaben wie veranlagte Einkommensteuer, Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge kann durch eine Jahresreihe, die die Belastungswirkung im zeitlichen Vergleich darstellt, sichtbar gemacht werden (vgl. Tabelle).

Untersucht wurde, wie die Bruttolohn- und -gehaltssumme mit Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit direkten Steuern und Pflichtbeiträgen der Selbständigen belastet sind.

Der Aussagewert der Zeitreihe wird also dadurch eingeschränkt, daß nur ein Teil aller Steuern erfaßt ist. Zum zweiten ist nur die Zahllast berücksichtigt. Mögliche Überwälzungen bleiben außerhalb des Rechenganges. Ferner ist zu beachten, daß die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, auf der die Zeitreihe basiert, die Einkommen nach Funktionen ausweist. Den Besitzern des Produktionsfaktors Arbeit (Unselbständige) werden Löhne und Gehälter zugerechnet, ohne personell nach Niedrig- und Spitzenverdienern zu differenzieren. Den Selbständigen werden alle übrigen Einkommen zugerechnet, also auch der Teil der von Arbeitnehmern bezogenen Kapitalerträge, ohne auch hier nach klein und groß zu unterscheiden (Kleingewerbetreibende, Großindustrie) -

Löhne, Gewinne und Abgaben je Arbeitnehmer und je Selbständigen 1960—1970 in DM

Jahr	Bruttolohn- und -gehaltssumme, Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Nettoeinkommen je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer				Brutto- und Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen und Abgaben je Selbständigen			
	Bruttolohn- und -gehaltssumme	Lohnsteuer	Sozialversicherungsbeiträge	Abgaben insgesamt	Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	Abgaben	Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen
1960	6 126	389	577	966	5 160	15 218	3 531	11 687
1961	6 774	491	619	1 110	5 664	16 057	4 105	11 952
1962	7 388	562	682	1 244	6 144	16 822	4 592	12 230
1963	7 835	625	721	1 346	6 489	18 216	4 897	13 319
1964	8 531	728	779	1 507	7 024	20 600	5 285	15 315
1965	9 300	727	857	1 584	7 716	22 863	5 495	17 368
1966	9 966	859	946	1 805	8 161	24 140	5 796	18 344
1967	10 288	902	998	1 900	8 388	24 288	5 843	18 445
1968	10 912	1 024	1 107	2 131	8 781	29 126	6 476	22 650
1969	11 552 I	1 077 I	1 116 II	2 196 I	9 427	31 579	7 383	24 196
1970	13 659	1 631	1 462	3 093	10 566	34 577	7 251	27 326
			1960 = 100			1960 = 100		
1960	100	100	100	100	100	100	100	100
1961	111	126	107	115	110	106	116	102
1962	121	144	118	129	119	111	130	105
1963	128	161	125	139	126	120	139	114
1964	139	187	135	156	136	135	150	131
1965	152	187	149	164	150	150	156	149
1966	163	221	164	187	158	159	164	157
1967	168	232	173	197	163	160	165	158
1968	178	263	192	221	170	191	183	194
1969	194	316	218	257	183	208	209	207
1970	223	419	253	320	205	227	205	234

Selbst unter diesen einschränkenden Voraussetzungen, die die Position der Unselbständigen zu günstig ausweisen, ergibt sich im Elfjahresvergleich 1960—1970 in den Bruttoeinkommen ein leichter Wachstumsvorsprung der Selbständigen von vier (227 gegen 223) Prozentpunkten. Der Vorsprung wird durch das stärkere Wachstum der Abgaben der Arbeitnehmer — die Wachstumsdifferenz beträgt hier 115 (320—205) Prozentpunkte — erhöht. Entsprechend vergrößert sich auch der Wachstumsvorsprung der Selbständigen bei den Nettoeinkommen auf 29 (234—205) Punkte.

Hauptgrund hierfür ist die geradezu explosive Entwicklung der Lohnsteuerbelastung pro Kopf von 389 DM (1960) auf 1631 DM (1970). Dies entspricht einer Steigerungsrate von 100 auf 419 vH.

Versucht man diese Entwicklung vorsichtig zu deuten, so drängt sich der Schluß auf, daß die Steuerpolitik das Umverteilungsziel nicht nur nicht erreicht hat, sondern daß es darüber hinaus zu einer negativen Umverteilung gekommen ist: Statt die Primärverteilung des Marktes zu glätten, hat das Steuersystem bewirkt, daß die Ungleichmäßigkeiten der Primärverteilung noch verstärkt wurden.

b) Die Verteilung der indirekten Steuern

In einer Ermittlung der Belastung des privaten Verbrauchs durch indirekte Steuern wurden in einer neueren empirischen Arbeit¹⁾ verschiedene Haushaltstypen (Selbstän-

1) Vgl. Göseke, G., und Zavlaris, D., Die Belastung des privaten Verbrauchs durch indirekte Steuern, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1969, Erstes Heft, S. 50—78.

dige, Angestellte/Beamte, Arbeiter und Rentner) untersucht. Unterteilt wurde das Haushaltseinkommen nach fünf Gruppen und die Haushaltsausgaben nach den sechs Bereichen Nahrungsmittel, Genußmittel, Sonstige Güter, Wohnung und Energie, Verkehr, Dienstleistungen. Der Untersuchungszeitraum erstreckte sich von 1950 bis 1964.

Entgegen der Annahme des regressiven Charakters indirekter Steuern, d. h. da die Verbrauchsquoten mit steigendem Einkommen abnehmen, werden die Bezieher hoher Einkommen mit indirekten Steuern relativ schwächer belastet als die Bezieher niedriger Einkommen, ermittelten *Göseke* und *Zavlaris* überraschend eine nahezu proportionale Belastung des Verbrauchs mit indirekten Steuern für die Mehrzahl aller Haushalte. Die proportionale Belastung ist nach ihrer Ansicht das Ergebnis zweier gegenläufiger Einflüsse: Die Nichtbesteuerung der stark progressiven Ersparnisse würde durch die relativ geringe Belastung der Grundbedürfnisse wie auch durch die überdurchschnittlich hohe Besteuerung jener Güter, die mit steigendem Einkommen mehr nachgefragt werden, kompensiert.

Selbst wenn man die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit, die hier nicht näher untersucht werden können, als gültig unterstellt, ist die Belastung des Verbrauchs mit indirekten Steuern nur verteilungsneutral, da mit einer Proportionalsteuer weder das Steuerverteilungsprinzip nach der Leistungsfähigkeit noch das Steuerziel der Umverteilung verfolgt werden kann.

c) Die Steuerlastverteilung unter Einbeziehung von Überwälzungsvorgängen

Um die ökonomischen Wirkungen der Besteuerung beurteilen zu können, muß weiter zwischen Steuerzahlung und Steuertraglast unterschieden werden.

Im Vergleich zwischen den beiden sozialen Gruppen Selbständige und Unselbständige würde eine bloße Aufteilung aller von diesen Gruppen *gezahlten* Steuern ein falsches Bild von der tatsächlichen Belastung ergeben, da von den Selbständigen ein Teil der Steuerzahllast in den Preisen überwältzt werden kann. Diese Überwälzung ist bei einigen Steuerarten (z. B. bei der Mehrwertsteuer) sogar vom Gesetzgeber gewollt. Das Ausmaß der Überwälzung ist abhängig von einer Reihe von Faktoren, z. B. konjunkturelle Lage, Marktmacht, Kalkulationsverfahren, unternehmerische Zielsetzung und nicht zuletzt von der Ausgestaltung der Steuer. Bisher gibt es leider so gut wie keine Hilfsmittel und Verfahren, mit denen man das genaue Ausmaß der Überwälzung in den Griff bekommen kann.

Das folgende sehr grobe und pauschale Zahlenbeispiel zur Überwälzung soll denn auch nicht etwa den Anspruch erheben, die Realität genau abzubilden. Es kann nur dazu dienen, eine ungefähre Vorstellung über das Ausmaß der steuerlichen Belastung nach der Überwälzung zu bekommen.

Bund, Länder und Gemeinden erzielten im Jahre 1970 kassenmäßige Steuereinnahmen von 154,5 Mrd. DM. Unterstellt man, daß die Lohnsteuer (35,1 Mrd. DM) nur von den Unselbständigen und die veranlagte Einkommensteuer (16,0 Mrd. DM) nur von Selbständigen getragen wird und teilt alle übrigen Steuern im Verhältnis von Selbständigen und Unselbständigen auf, so entfallen von diesen auf die Unselbständigen 85,1 Mrd. DM als Steuertraglast, auf die Selbständigen 18,3 Mrd. DM. Damit ergeben sich folgende Pro-Kopf-Beträge in DM:

	Bruttoeinkommen	Steuerlast
Selbständige	34 577	7 143
Unselbständige	13 659	5 366

Bezieht man die Gesamt-Steuerlasten auf die Brutto-Einkommen beider Gruppen, so ist jede erwirtschaftete Mark bei den Unselbständigen mit 40 Pfennig an Steuern, bei den Selbständigen jedoch nur mit etwa der Hälfte (ca. 21 Pfennig) belastet.

Diese Werte, die keinesfalls als exakte Zahlen zu interpretieren sind, erlauben jedoch den Schluß, daß die tatsächliche steuerliche Belastung der Unselbständigen wesentlich größer ist als die der Selbständigen. Der Grund hierfür liegt neben den steuerlichen Überwälzungsmöglichkeiten der Selbständigen auch darin, daß die dem Steuerzahlvorgang vorgelagerten Begünstigungen und Privilegien überhaupt nicht in der Rechnung erscheinen, da sie durch Verkürzung der Bemessungsgrundlage vermeiden, daß Steuerzahlbeträge entstehen. Dies alles zeigt, daß durch die Steuerpolitik eine Umverteilung *zwischen* den Sozialgruppen in keiner nennenswerten Weise erfolgt. Wahrscheinlich liegt das Schwergewicht der Umverteilung heute *innerhalb* der breiten Schicht der unselbständigen Erwerbstätigen, so daß die Arbeitnehmer die Ausgaben für Bildung, Infrastruktur, Zukunftssicherung usw. in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen selbst aufbringen.