

Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unterminiert die Soziale Marktwirtschaft

Warum wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen

René Bormann und Andreas Kammer¹

Auf einen Blick

Die Steuerpolitik der letzten Jahrzehnte hat zahlreiche regressive Entwicklungstrends realisiert und damit zu einer sinkenden Umverteilung der Steuerpolitik in Deutschland geführt.

Zugleich stieg die Bedeutung der Transferprogramme für die Korrektur der Einkommensungleichheit und Armutsbekämpfung. Beide

Entwicklungen untergraben langfristig die Legitimation des Sozial- und Steuersystems. Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit unseres Wohlfahrtsstaates sind die Steigerung der progressiven Struktur in der Einkommen-, Abgeltungs- und Erbschaftsteuer sowie die Einführung einer Vermögensteuer erforderlich.

Der moderne Wohlfahrtsstaat zählt zu den größten sozialpolitischen Errungenschaften des vergangenen Jahrhunderts. Finanz- und sozialpolitische Neuerungen führten zu einer historisch einmaligen Minderung der Einkommensungleichheit und der Bildung einer breiten Mittelschicht, die bis heute den Kern unserer Gesellschaft, der demokratischen Ordnung und des Wirtschaftens bildet. Seit der Mitte der 1980er Jahre unterliegt wohlfahrtsstaatliche Politik zunehmend ökonomischen Sachzwängen. Der Sozialstaat steckt seither in einer „Krise“. Die so begründeten Reformen der letzten Jahrzehnte haben die Verteilung der Steuerbelastung und das Sozialsystem deutlich verändert.

Empirisch gesicherte Aussagen über die Entwicklung der Umverteilungsleistung einzelner Politikinstrumente und des gesamten finanzpolitischen Wohlfahrtsstaates erfordern eine mikrofundierte Umverteilungsanalyse wichtiger steuer- und sozialpolitischer Reformen. Der Umverteilungseffekt sollte dabei als Änderung der Ungleichheit zwischen der Markteinkommensverteilung und der Verteilung der Einkommen nach dem Wirken eines finanzpolitischen Instruments gemessen werden. Vereinfacht formuliert, werden zu diesem Zweck Veränderungen zwischen Vor-Steuer-Einkommen und Nach-Steuer-Einkommen durch mikrofundierte Verteilungsmaße in der Logik des Gini-Koeffizienten verglichen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Umverteilungsanalysen für die wichtigsten Steuerarten diskutiert und Aussagen über die Entwicklung der Steuer- und Transferpolitik sowie die Perspektiven des Wohlfahrtsstaates abgeleitet.

Sinkende Umverteilungsleistung der Einkommensteuer durch sinkende Steuersätze

Die Einkommensteuer gilt als die bestmögliche Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips und spielt eine besondere Rolle für die Steuergerechtigkeit. Zwischen 1995 und 1997 ist ein deutlicher Anstieg der Umverteilungsleistung der Einkommensteuer zu verzeichnen, was auf die erhöhte Steuerfreistellung des Existenzminimums und die Neuregelung des Familienausgleichs zurückzuführen ist. Die zwischen 2000 und 2010 gesunkenen Durchschnittssteuersätze und Grenzsteuersätze der Einkommensteuer für alle Einkommensgruppen² kehrten diesen Trend um und ließen die Umverteilungsleistung sinken. Eine weitere Minderung der Umverteilungsleistung der Einkommensteuer resultiert aus der Begünstigung von Kapitaleinkünften. Zu nennen ist hier einerseits die Riesterrente, bei der Beiträge für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge in vollem Umfang vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden können. Andererseits wirkt hier die Kapitaleinkommensbesteuerung (seit 2009 Abgeltungsteuer), die niedriger ist als die Steuerbelastung für persönliche Einkommen. Die steuerliche Begünstigung von Kapitaleinkünften kommt insgesamt lediglich mittleren und hohen Einkommensgruppen zugute.

Erhöhung der Mehrwertsteuer verschärft Einkommensungleichheit

Da Personen mit niedrigem Einkommen relativ zu ihrem Einkommen mehr für ihren Lebensunterhalt aufwenden müssen, haben sie relativ zu ihren Einkommen höhere Mehrwertsteuerbelastungen zu tragen als Reiche. Die Umsatzsteuer besitzt somit trotz eines proportionalen Steuertarifs eine regressive Verteilungswirkung und verschärft die ohnehin steigende Einkommensungleichheit. Um diese Effekte abzumildern, gilt für einige Güter und Dienstleistungen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz. Es zeigt sich jedoch, dass reduzierte Mehrwertsteuersätze nicht zweifelsfrei Bezieher niedriger Einkommen zugutekommen und eine Korrektur des regres-

siven Verteilungseffektes nicht gelingt. Denn unter den Ausnahmen finden sich etliche Waren und Dienstleistungen (z. B. die umsatzsteuerliche Begünstigung von Hotelübernachtungen und Kulturgütern), die nicht als Grundgüter einzustufen sind, was zu einer relativen Begünstigung des Warenkorbs von Wohlhabenden gegenüber Armen und der Mittelschicht führt.

In der Praxis hat die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer durch Ausnahmeregelungen und eine kontinuierliche Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer seit 1992 zugenommen. Aufgrund der Aufkommensstärke der Mehrwertsteuer und der deutlich negativen Indexwerte untergräbt die Mehrwertsteuer die positiven Umverteilungseffekte des gesamten Steuersystems (siehe Abbildung).

Umverteilungspotenzial vermögensbezogener Steuern immer weniger genutzt

Weil sich die Bemessungsgrundlagen vermögensbezogener Steuern auf Reiche konzentrieren, haben sie eine hochgradig progressive Struktur mit dem Potenzial zu sehr hohen Umverteilungseffekten. Weil für vermögensbezogene Steuern keine Mikrodaten verfügbar sind, können die Umverteilungseffekte dieser Steuerarten nicht mit den gleichen Analyseverfahren wie die vorherigen Steuerpolitiken evaluiert werden. Analysen der OECD zeigen jedoch, dass das Aufkommen der Vermögensteuer in Höhe von 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland einen im internationalen Vergleich besonders niedrigen Wert erreicht.³ Das niedrige Niveau ist vor allem auf das Aussetzen der Vermögensteuer seit dem Jahr 1997 zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die Verteilungswirkung der heute wichtigsten vermögensbezogenen Steuer, der Grundsteuer, regressiv ausfällt, weil sie auf Mieter abgewälzt werden kann. Dies führt zu einer Verteuerung der Mieten und damit zu regressiven Verteilungseffekten – da die relativen Aufwendungen eines Haushaltes für Miete mit steigendem Einkommen sinken. Auch für die Erbschaftsteuer – die aufgrund der Konzentration der Bemessungsgrundlage auf Reiche eine besonders progressive Struktur aufweist – fällt weniger progressiv aus als angenommen. Begründet ist dies in der Begünstigung des Betriebsvermögens. Diese Ungleichbehandlung stellt jedoch einen Verstoß gegenüber dem in der Verfassung verankerten Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung dar. Im Gesamtbild zeigt sich, dass

vermögensbezogene Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich schwach ausgeprägt sind und nicht die Umverteilungseffekte erzielen, die man aus theoretischen Erwartungen ableiten würde. Vielmehr ist auch in diesem Bereich ein Trend zu einer sinkenden Umverteilungsleistung der Steuerpolitik zu erkennen.

Sozialversicherungsbeiträge vergrößern Einkommensabstände zwischen Armen und Reichen

Sozialversicherungsbeiträge, mit denen ein Großteil der sozialpolitischen Transferprogramme finanziert wird, sind in der gesetzlichen Ausgestaltung mit einem proportionalen Tarifverlauf vorgesehen. Tatsächlich besitzen Sozialversicherungsbeiträge eine regressive Struktur, weil sie nur bis zu einer Bemessungsgrenze erhoben werden. Dass mit Selbstständigen und Beamten Gruppen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen von der Sozialversicherungspflicht befreit sind, untergräbt zusätzlich die Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates.

Die empirische Messung zeigt, dass die Indexwerte über den gesamten Zeitraum im negativen Bereich liegen (siehe Abbildung) – ungeachtet eines wachsenden sozialversicherungsfreien Niedriglohnssektors. Damit vergrößert die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen die relativen Einkommensabstände zwischen Armen und Reichen. Diese negative Umverteilung nahm im Zeitverlauf zu und spiegelt eine Verlagerung der Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen wider, bei der die beschäftigungspolitisch motivierte Entlastung der Arbeitgeber zu einer Mehrbelastung der Arbeitnehmer führt.⁴

Umverteilungsleistung des Abgabemix noch knapp positiv, aber deutlich gesunken

Werden die Verteilungseffekte der Finanzierungsseite aggregiert, wird deutlich, dass hohe Einkommen in der Vergangenheit überproportional entlastet wurden. Zwar sind die Werte für das Steuersystem noch knapp positiv und es kommt zu einer mäßigen Korrektur der Einkommensungleichheit, aber die Umverteilungsleistung des gesamten Steuersystems ist seit Ende der 1990er Jahre deutlich gesunken – Umverteilungsziele verschwinden zunehmend aus der Steuerpolitik.

Zielgerichtetheit lässt Umverteilungsleistung der Transferprogramme steigen, aber Legitimation sinken

Ebenso wie sich die Verteilung der Finanzierungslasten der öffentlichen Haushalte auf die Einkommensungleichheit auswirkt, besitzen sozialpolitische Transfers erheblichen Einfluss auf die Verteilung des Wohlstandes innerhalb einer Gesellschaft. Die Analyse zeigt, dass die sozialpolitischen Transferprogramme⁵ eine effektive und steigende Einkommensumverteilung leisten – sie weisen die höchsten Indexwerte auf. Trotz anhaltendem Rückbau des Sozialstaates und der einschneidenden Agenda-Reformen der Schröder-Regierung ist die Umverteilungsleistung des Sozialstaates gestiegen. Das der qualitativen Analyse der sozialpolitischen Reformen widersprechende Ergebnis ist auf eine Steigerung der Zielgerichtetheit der Transferprogramme zurückzuführen, die eine deutliche Reduktion der relativen Einkommensabstände am unteren Rand der Einkommensverteilung bewirkt – was, wenn Umverteilung als Änderung der relativen Einkommensungleichheit gemessen wird, eine Zunahme der Umverteilungsleistung impliziert.

Problematisch dabei ist, dass die Steigerung der Zielgerichtetheit die Legitimität des Wohlfahrtsstaates langfristig untergräbt und zu einer dauerhaften Polarisierung der sozio-ökonomischen Struktur führt.⁶ Da bedarfsgeprüfte Transferprogramme sich an Personen ohne eigenes Markteinkommen oder mit einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums richten, nimmt sich die Mittelschicht immer weniger selbst als Adressat wohlfahrtsstaatlicher Sicherungssysteme wahr. Die mit dem Empfang von Transferzahlungen einhergehende Stigmatisierung und soziale Exklusion fördert darüber hinaus die polarisierende Entwicklung der Gesellschaftsstruktur und schränkt die soziale Mobilität ein. Die Konzentration der Transferprogramme auf die Ärmsten der Armen kann zwar in der kurzen Frist als effiziente Mittelverwendung gewertet werden, langfristig werden so aber wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme zu Almosen reduziert, weil die politische Unterstützung schwindet und die Bezieher von Transferzahlungen in eine Armutsfalle geraten. Aus diesem Grund ist die Zukunft der wohlfahrtsstaatlichen Systeme durch eine mögliche Legitimationskrise gefährdet.

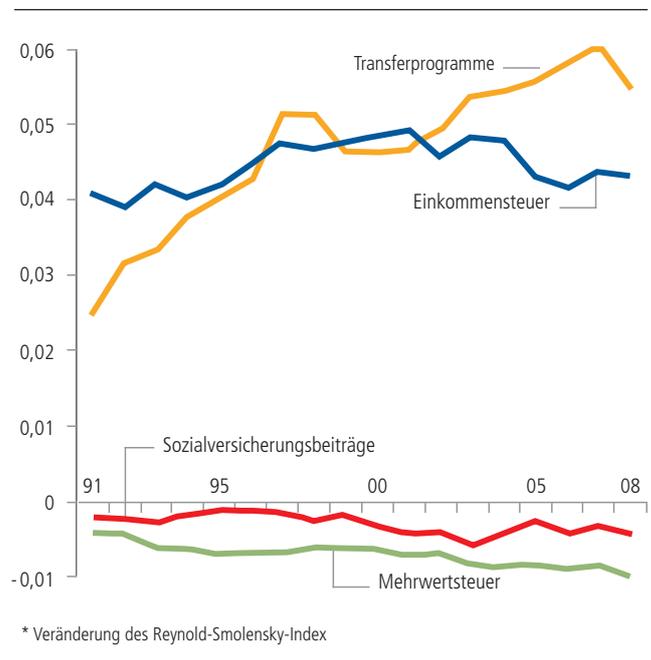
Steuer- und Transferpolitik widerspricht den Interessen der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger

In der Gesamtschau der Einnahme- und Ausgabeinstrumente ist eine steigende Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland zu beobachten. Der sinkende Trend bei den Steuern wird von der Transferpolitik aufgefangen und überkompensiert. Da die Umverteilungsleistung der Steuer- und Transferpolitik keine austauschbaren Ziele sind, ist diese Entwicklung jedoch besorgniserregend.

Auch wenn die steigende Umverteilungsleistung der Transferpolitik die sinkende Umverteilungsleistung in der Steuerpolitik zu kompensieren vermag, kann dies die Steigerung der Markteinkommensungleichheit nicht korrigieren. Hinzu kommt, dass die Aufwertung regressiver Steuerarten sowie die Entlastung von hohen Einkommen und Kapitaleinkünften die zunehmende Einkommensspreizung fördert statt sie abzumildern. Diese Entwicklung ist bedenklich, da sie den rationalen Interessen der Mehrheit der Bevölkerung entgegensteht.⁷ Die Einkommenszuwächse, die für die steigende Einkommensspreizung mitverantwortlich sind, konzentrieren sich immer stärker am oberen Rand der Einkommensskala. Aus diesem Grund hat die Mittelschicht, die für die Legitimität politischer Entscheidungen von besonderer Bedeutung ist, ein ureigenes Interesse an einer finanzpolitischen Einkommensumverteilung. Es zeigt sich jedoch, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nicht länger bereit ist, einen Progressionsabbau in der Ein-

kommensteuer und eine Aufwertung regressiver Steuerarten hinzunehmen und eine Korrektur des dokumentierten Reformatrends verlangt. So zeichnet sich neben der breiten Unterstützung der Finanztransaktionsteuer auch eine Befürwortung für die Steigerung der Progressivität der Einkommensteuer ab. Ebenso zeigt sich Zustimmung für die Reform der Kapitalbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern. Darüber hinaus sind Anpassungen bei der Erbschaftsteuer erforderlich.

Abbildung: **Entwicklung der Umverteilungswirkung**
1991 - 2008 in Prozentpunkten*



Quelle: Eigene Berechnungen.

- 1 René Bormann ist Leiter des Arbeitsbereichs Steuerpolitik in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dr. Andreas Kammer war Postdoctoral Researcher am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Dieser Beitrag basiert auf einem Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung, in dessen Rahmen eine Studie von Dr. Andreas Kammer mit dem Titel „Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – Eine Analyse der Umverteilungswirkung“ in der Reihe WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung erschienen ist. Die Autoren bedanken sich bei den beteiligten Personen für die konstruktiven Diskussionen.
- 2 Vgl. Margit Schratzenstaller: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland, WISO Diskurs, Bonn 2013.
- 3 Vgl. OECD: Revenue Statistics 1965 - 2010, Paris 2011.
- 4 Vgl. Gerhard Bäcker, Andreas Jansen: Progressive Sozialversicherungsbeiträge. Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnssektors, WISO Diskurs, Bonn 2011.
- 5 Unter Transferprogrammen werden hier Einkommenstransfers verstanden, die Personen und Haushalten direkt zufließen.
- 6 Vgl. Walter Korpi, Joakim Palme: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, in: American Sociological Review 63, S. 661 - 687, 1998.
- 7 Vgl. Allan H. Meltzer, Scott F. Richard: A Rational Theory of the Size of Government, in: The Journal of Political Economy 89, S. 914 - 927, 1981.