

Steuerreformen: Mehr Progression gegen zunehmende Ungleichheit

STEFAN BACH

Die Steuerpolitik ist eines der wenigen Felder, auf denen die politischen Gegensätze zwischen der Merkel-Union und der Post-Agenda-SPD noch hart aufeinandertreffen. Wie bei der letzten Großen Koalition bleibt sie auch bei deren Fortsetzung weitgehend ausgeklammert.

Zwar gibt es derzeit erhebliche Haushaltsumberschüsse, und die Staatsschuldenquote sinkt rapide. Das bietet Spielraum für Reformen und Entlastungen. Allerdings muss bei Infrastruktur, Wohnungsbau, Bildung, Digitalisierung oder Energiewende mittelfristig mehr investiert werden. Außerdem wird der Wirtschaftsaufschwung nicht ewig andauern, und die Haushaltsumberschüsse sind zu beträchtlichen Teilen auf die Niedrigzinsen zurückzuführen, die in einigen Jahren enden können. Langfristig wirft der demografische Wandel seine Schatten voraus, der ab Mitte der 2020er Jahre größere Belastungen für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen wird.

Insoweit sind die Entlastungsspielräume mittel- und längerfristig nicht sehr groß, wenn die „Schwarze Null“ gelten soll. Sicher gibt es nennenswerte Kürzungspotenziale bei Subventionen oder sonstigen Staatsausgaben, und nicht jede Sozialleistung sollte sakrosankt sein. Aber trotz anderslautender Rhetorik gibt es dazu auch bei den Unions-Wirtschaftsliberalen oder der FDP keine politisch brauchbaren Rezepte, ganz zu schweigen von der AfD.

Spürbare Entlastungen der Mittelschichten bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag führen leicht zu Steuerausfällen in Höhe von zweistelligen Milliardenbeträgen im Jahr.¹ Und wenn man die Steuertarife im unteren und mittleren Bereich senkt, begünstigt das in absoluten Größen die hohen Einkommen am meisten, da diese dann von der gesamten Senkung der Grenzsteuersätze des Steuertarifs profitieren. Das kann man vermeiden, wenn man bei den hohen Einkommen die Grenzsteuersätze anhebt, so wie es auch SPD, Grüne oder Linkspartei vorgeschlagen haben. Das fürchten aber Union und FDP wie der Teufel das Weihwasser.

Als Kompromiss einigte man sich auf den Abbau des Solidaritätszuschlags um 10 Milliarden Euro ab 2021 für untere und mittlere Einkommen.

Verteilungswirkung des gesamten Steuersystems nur wenig progressiv

„Die Masse füllt die Kasse“ lautet die Devise des zeitgenössischen Steuer- und Wohlfahrtsstaates – während der letzten Jahrzehnte verstärkt. Denn trotz zunehmender Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen gehen Progression und Umverteilungswirkung des Steuersystems zurück. Im Zuge von Globalisierung, internationalem Steuerwettbewerb und neoliberalen Reformen kamen Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen unter Druck. Die Einkommensteuer-Spitzensteuer wurden gesenkt, Unternehmens- und Kapitaleinkommen aus der „synthetischen“ und progressiven Besteuerung der persönlichen Einkommen herausgelöst und niedriger belastet („duale Einkommensteuer“). Zudem schafften die meisten OECD-Länder persönliche Vermögensteuern ersatzlos ab, und auch die Erbschaftsteuer wurde vielerorts gestrichen oder deutlich herabgesetzt, so etwa auch bei Unternehmensübertragungen in Deutschland.

Umfassende mikrodatenbasierte Analysen zeigen, dass das gesamte Steuersystem in Deutschland nur moderat progressiv wirkt – dass also mit zunehmendem Einkommen die Durchschnittssteuerbelastungen steigen.² Zwar sind die Einkommen- und Unternehmenssteuern deutlich progressiv. Aber diese „direkten“ Steuern machen nur weniger als die Hälfte des Steueraufkommens aus. Dagegen sind die „indirekten“ Steuern (Mehrwertsteuer, Energiesteuern, sonstige Verbrauchsteuern) deutlich regressiv, sie belasten ärmere Haushalte relativ zum Einkommen weitaus stärker als reiche. Bis zu den mittleren Einkommen kompensieren sich beide Steuergruppen weitgehend (vgl. Abbildung 1). Berücksichtigt man ferner, dass ein

ABBILDUNG 1

Steuern und Sozialbeiträge, 2015

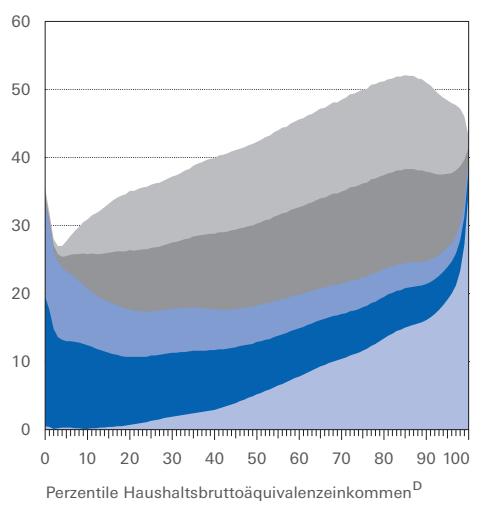
Angaben in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens^A

Sozialbeiträge^B

Grundsteuer und alle übrigen indirekten Steuern^C

Mehrwertsteuer und Versicherungsteuer

direkte Steuern:
Einkommen- und Unternehmensteuern



A Werte polynomisch geglättet.

B Hell-/dunkelgraue Flächen:
Hälfte Aufteilung der Sozialbeiträge.

C Enthält Energiesteuern und EEG-Umlage, Grund-, Grunderwerb-, Tabak-, Alkohol-, Wett-, Kfz- und sonstige Steuern.

D Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quelle: Integrierte Datenbasis SOEP und EVS sowie Einkommensteuerstatistik, fortgeschrieben auf 2015

WSI Mitteilungen

1 Bach, S./Harnisch, M. (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Discussion Paper (1706), Berlin.

2 Bach, S./Beznoska, M./Steiner, V. (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, in: DIW-Wochenbericht 51+52/2016, S.1207-1216.

größerer Teil der Sozialbeiträge den Steuern zuzurechnen ist, weil damit versicherungsfremde Leistungen finanziert werden oder bei Geringverdienern die Leistungsansprüche bei Arbeitslosengeld und Rente nicht über die Grundsicherung hinausgehen, erhöhen sich die Steuerbelastungen der mittleren und höheren Einkommen beträchtlich.

Insgesamt haben Top-Verdiener und Superreiche nur wenig höhere Durchschnittssteuersätze als Mittelschichtsbürger – wenn überhaupt: Denn Bezieher von hohen Unternehmens- und Kapitaleinkommen nutzen häufig Steuergestaltungen, die hier noch nicht berücksichtigt sind. Für die USA hat Warren Buffett diesen Effekt bekannt gemacht:³ Er zahlt einen niedrigeren Steuersatz auf zwei- bis dreistellige Millioneneinkommen als seine Angestellten auf ihre gehobenen Arbeitseinkommen.

„Reichensteuern“: Wie kann man es machen, ohne es zu tun?

Im Zuge der sukzessiven „Dualisierung“ der Einkommensteuer wurden die ausweich- und gestaltungssensiblen Unternehmens- und Kapitaleinkommen aus der progressiven Besteuerung herausgenommen. Insoweit geht wieder mehr beim Spaltensteuersatz. Allerdings bedeutet das auch, dass die Reichen und Superreichen von einer solchen Reform kaum betroffen sind und das Einnahmenpotenzial begrenzt ist. Will man hier stärker besteuern, muss man sich entweder an die Unternehmensteuern heranwagen oder an die hohen Vermögen.

Die Unternehmensteuern wieder anzuhaben, erscheint angesichts der Steuergestaltungsmöglichkeiten und des derzeit wieder anziehenden Steuersenkungswettkampfs heikel. Das gleiche gilt auch für die Wiedererhebung der Vermögensteuer, die im Wesentlichen Unternehmensvermögen trifft. Hier muss man internationale Lösungen anstreben, die aber nur schwer zu erreichen sind.

Gegebenenfalls könnten Elemente der Vermögensbesteuerung in die Einkommensbesteuerung eingebracht werden – etwa indem man einen Mindestertrag des Vermögens ansetzt, den Nutzungswert von hochwertigem selbstgenutzten Wohneigentum (*imputed rent*) und Luxusgütern berücksichtigt oder die Vermögensteuer für sehr hohe Vermögen als eine Art Mindeststeuer erhebt. Ferner sollten verbliebene Steuervergünstigungen und Vollzugsdefizite bei geldwerten Vorteilen sowie bei Gewinn- und Vermietungseinkünften besei-

tigt werden. Die hohe Kunst der Vermögensbesteuerung besteht also darin, es zu machen, ohne es zu tun.⁴

Die Erbschaftsteuer auf große Vermögen ließe sich deutlich stärken, indem die überzogenen Steuerprivilegien für Unternehmensübertragungen auf ein angemessenes Niveau reduziert werden. Ferner sollten weitere Vergünstigungen eingeschränkt werden, etwa die Möglichkeiten zur mehrfachen Nutzung der persönlichen Freibeträge nach Ablauf der Zehn-Jahres-Frist oder die Vergünstigungen für Spenden und Beiträge an Stiftungen. Bei der letzten Erbschaftsteuerreform 2016 wurde diese Chance vertan.

Ferner könnten die indirekten Steuern reduziert werden, die Geringverdiener stark belasten. Die Verbrauchsteuern auf Energie, Tabak und Alkohol verfolgen aber auch Lenzungsziele, die durch Entlastungen konterkariert würden. Bei der Mehrwertsteuer könnte man aber den ermäßigten Steuersatz auf Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf fünf Prozent senken.⁵ Diese Entlastungen dürften von den Unternehmen relativ zügig über niedrigere Preise an die Endverbraucher weitergegeben werden. Weitergehende Senkungen auch beim Regelsatz von 19 % könnte man für die nächste Rezession vorsehen. ■

Entlastung der Mittelschichten bei Sozialbeiträgen und Mehrwertsteuer

Insgesamt könnte ein ausgewogener Mix aus Steuererhöhungen für hohe Einkommen und Vermögen Mehreinnahmen von 15 bis 20 Milliarden Euro jährlich erbringen, ohne die wirtschaftliche Entwicklung nennenswert zu belasten. Damit ließen sich die fiskalisch gebeutelten Geringverdiener und Mittelschichten spürbar entlasten. Dies würde nicht nur der Steuergerechtigkeit dienen, sondern auch Effizienz und Wachstum stärken. Denn durch die fatale Kombination von hohen Grenzbelastungen mit Sozialbeiträgen und Einkommensteuer einerseits und den schnellen Abbau von Sozialleistungen wie Grundsicherung, Kinderzuschlag oder Wohngeld andererseits werden vor allem Geringverdiener bei steigenden Einkommen leicht demotiviert. Dies führt bei niedrigen Erwerbseinkommen leicht zu effektiven Grenzbelastungen, die zumeist deutlich über dem „Reichensteuer“-Spitzenatz der Einkommensteuer liegen und mitunter sogar 100 % übersteigen.⁶

Neben einer Abstimmung und Glättung der Transfer-Abbauraten der Sozialleistungen sollten primär die hohen Belastungen mit Sozialbeiträgen reduziert werden, die schon bei geringen Einkommen jenseits der Midijob-Zone mit voller Wucht einsetzen.⁶ Hier kann man ähnlich wie bei der Einkommensteuer einen Grundfreibetrag einziehen, ohne dass die Leistungsansprüche an die Sozialversicherung reduziert werden. Statt die Sozialbeiträge direkt zu senken, können sie auch auf die Einkommensteuer angerechnet werden, bis hin zu einer „Negativsteuer“. Wenn man diesen Steuer-Abzugsbetrag mit steigenden Einkommen abschmilzt, wird er auf untere und mittlere Einkommensgruppen konzentriert.

AUTOR

STEFAN BACH, Dr., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin. Autor des Sachbuchs „Unsere Steuern: Wer zahlt? Wie viel? Wofür?“. Arbeitsschwerpunkte: Finanz- und Steuerpolitik, Sozialpolitik, Einkommens- und Vermögensverteilung, Mikrosimulationsmodelle.

@ sbach@diw.de

3 „Warren Buffett's Tax Rate is Lower than His Secretary's“. Ausschnitt aus einer „Nightly News“-Sendung des US-Fernsehsenders NBC. Online abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=Cu5B-2LoC4s> (letzter Zugriff: 24.06.2018).

4 Bach, S. (2017): Die hohe Kunst der Vermögensbesteuerung, <https://makronom.de/stefan-bach-vermoegensteuer-die-hohe-kunst-der-vermoegensbesteuerung-23022> (letzter Zugriff: 24.06.2018).

5 Peichl, A./Buhlmann, F./Löffler, M. (im Auftrag der Bertelsmann Stiftung) (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Gütersloh.

6 Bach, S./Haan, P./Harnisch, M. (2018): Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten, DIW-Wochenbericht 13+14/2018.

7 Bach, S./Isaak, N. (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten, DIW-Wochenbericht 31/2017.