



Lothar Binding  
Mitglied des Deutschen Bundestages

## **Für ein sozial gerechtes Steuersystem**

### **Überlegungen zu Verteilungs- und Lenkungseffekten**

Eine der größten Aufgaben in Deutschland ergibt sich aus der zunehmenden Differenz zwischen Arm und Reich. Trotz einer auf soziale Gerechtigkeit ausgerichteten Steuerpolitik, die niedrige Einkommen entlastet hat und hohe Einkommen stärker belastet, geht die Schere weiter auseinander, etwa weil in bestimmten Kreisen der Wirtschaft schamlos exorbitante Steigerungen der Einkommen beschlossen werden.

Dies hat vielfältige Ursachen – eine Wesentliche ist, dass nationale Gesetzgebung bestimmte internationale Entwicklungen nicht erreichen kann. Jedenfalls sind Lösungen nur zu finden, wenn wir uns um eine seriöse Analyse der Ursachen kümmern. Populismus oder die endlose Reproduktion bestimmter Klischees in immer neuem Gewande helfen nicht, im Gegenteil: sie stehen der Erarbeitung von Lösungen im Weg.

In diesem Zusammenhang ist mir der „Zwischenruf“ von attac mit dem Titel: „Ungerecht verteilte Last – Reiche als melkende Kühe, oder die Mär von den hohen Steuern der Gutverdienenden“ aufgefallen. Der Zwischenruf ist laut und muss sich schon deshalb eine kritische Betrachtung gefallen lassen. Sie finden diesen am 29. März 2008 veröffentlichten Beitrag im Internet auf folgender Seite: <http://www.jungewelt.de/2008/03-29/095.php>. Ich denke, dass attac eine große Chance vergibt, wenn sich seriöse Betrachtung und harte, aber korrekte Kritik im politagitorischen Gestrüpp verfangen.

Ich bin meinen Fachkollegen aus der SPD Arbeitsgruppe Finanzen und den Experten des Bundesfinanzministeriums für den intensiven Austausch dankbar, der nachfolgender Betrachtung zugrunde liegt. Die tabellarische Gegenüberstellung erleichtert die Zuordnung zwischen Argumenten und Gegenargumenten, Behauptungen und deren kritischer Betrachtung.

<b>„Zwischenruf“ von attac</b>	<b>Korrigierende Erwiderung</b>
Keine Zahl wurde in der Steuerdiskussion der letzten Wochen so oft wiederholt wie diese: Etwas mehr als die Hälfte der Einkommensteuer wird von 10 % der Einkommensteuerzahlerinnen gezahlt.	Der Beitrag der „oberen 10 Prozent“ der Einkommensbezieher mit Einkünften ab 64.000 Euro zum Aufkommen der Einkommensteuer 2007 beläuft sich auf 53,1 % (Quelle: BMF-Datensammlung zur Steuerpolitik, s. Tabelle 1 im Anhang).

„Zwischenruf“ von attac	Korrigierende Erwiderung
	<p>Diese Gruppe partizipiert aber „nur“ zu 30,7 % am verfügbaren Einkommen, wodurch die Umverteilungswirkung des progressiven Einkommensteuertarifs bereits gut erkennbar wird.</p> <p>Noch deutlicher: Die „oberen 5 Prozent“, Einkünfte ab 84.300 Euro, tragen 40,3% der Einkommensteuerlast bei einem Anteil von 20,8% am verfügbaren Einkommen.</p> <p>Umgekehrt: Die „unteren 50 Prozent“, d.h. Einkünfte bis 25.250 Euro, zahlen nur 6,2 % der Einkommensteuer – ihr Anteil am verfügbaren Einkommen beträgt aber immerhin 22,4%.</p> <p>Von den gut 47 Mio. Haushalten werden 23,5 Mio. überhaupt nicht mit Einkommensteuer belastet (siehe Schaubild 1 im Anhang).</p>
<p>Manch ein Politiker will gar Märchenhaftes glauben machen. So etwa der finanzpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion Ende Februar in einer Bundestagsrede: „Die 10 Prozent der Bevölkerung, die am meisten verdienen, zahlen 50 Prozent des Steueraufkommens.“ Dabei verwechselt Bernhardt die Einkommensteuer mit dem Gesamteueraufkommen und erweckt so einen falschen Eindruck über die Fairness des deutschen Steuersystems. Immer wieder soll so bewiesen werden, dass die Steuerlast vor allem von den Gutverdienenden geschultert wird.</p>	<p>Selbstverständlich drücken diese Relationen nicht den Beitrag gesellschaftlicher Gruppen zum Gesamteueraufkommen aus.</p> <p>Vielleicht wird hier auch ein – wenn auch sehr ärgerlicher – Versprecher überbewertet. Man kann dem CDU Kollegen natürlich fälschlicherweise unterstellen, er könne nicht zwischen Einkommen- und Gesamteueraufkommen unterscheiden – hilfreich ist das nicht.</p> <p>Die persönliche Einkommensteuer trug zum gesamten Steueraufkommen im Jahr 2005 zu gut 23% bei und liegt damit international im Mittelfeld (siehe Schaubild 1 im Anhang).</p>
<p>Besänftigt werden soll wohl auch der Ärger über Zumwinkel &amp; Co., die ihr Geld in den Steueroasen bunkern, obwohl sie die fälligen Steuern doch locker bezahlen könnten.</p>	<p>Nein! Da gibt es nichts zu besänftigen. Schlechte Unterstellungen ergeben noch keine gute Kritik.</p> <p>Gemeinsam mit unserem Koalitionspartner haben wir einen Antrag erarbeitet, der unsere Anstrengungen bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung verdeutlicht. Die SPD Bundestagsfraktion hat auch schon in den vergangenen Jahren viele Gesetze zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerverlagerung ins Ausland eingebracht.</p>

„Zwischenruf“ von attac	Korrigierende Erwiderung
	<p>Warum der Autor diese Anstrengungen unterschlägt und stattdessen gegenteilige Zweifel sät? Vielleicht kommt auch attac heutzutage nicht mehr ohne Manipulation zurecht.</p>
<p>Einer genaueren Prüfung hält die Behauptung des gerechten deutschen Steuersystems jedoch nicht stand.  2005 betrug der Anteil der Steuern und Abgaben am Volkseinkommen nach Angaben der OECD 34,8 % (2006: 35,7 %). Also knapp 35 % der in Deutschland erwirtschafteten Einkommen wurden über Steuern und Sozialabgaben vom Staat eingesammelt. 9,8 % wurden durch Steuern auf Einkommen und Gewinne erfasst sowie 0,9 % durch Steuern auf Vermögen. Diese Steuern belasten gutverdienende Haushalte stärker, wirken also progressiv. 13,9 % wurden durch Sozialabgaben und 10,1 % durch Konsumsteuern aufgebracht. Damit wurden 24 % am Volkseinkommen durch regressive, also untere Einkommen stärker belastende Steuern und Abgaben erfasst und nur 10,7 % durch progressive.</p>	<p>Gibt es eine solche Behauptung? Die „Behauptung des gerechten deutschen Steuersystems“? Nein, die gibt es nicht! Die Arbeitsrichtung großer Teile des Parlaments geht in Richtung Gerechtigkeit und Einfachheit. Aber beide Zielsetzungen werden niemals vollständig und zur gleichen Zeit erreichbar sein. Deshalb braucht es auch keine „genauere Prüfung“ – klingt aber gut.</p> <p>Die Zahlen werden korrekt zitiert. Allerdings sind die Schlussfolgerungen nicht durchweg zwingend: So wirken nicht alle Steuern auf Vermögen per se „progressiv“, z.B. wird die Grundsteuer ökonomisch regelmäßig nicht von den „vermögenden“ Vermietern getragen, sondern auf die Mieter überwält.</p> <p>Bei bestimmten speziellen Verbrauchsteuern, z.B. auf Tabakerzeugnisse, steht eine „regressive“ Belastung überhaupt nicht im Vordergrund, da sie ohne Weiteres durch ein gesundheitspolitisch erwünschtes Verhalten sofort vermieden werden können.</p>
<p>Durch die Steuerpolitik der letzten Jahre wurden die regressiven Steuern erhöht und die progressiv wirkenden gesenkt.</p>	<p>Es stimmt: „regressiv wirkende“ indirekte Steuern wurden erhöht, etwa durch die Ökosteuerreform oder die MWSt-Anhebung. Das dadurch erzielte Aufkommen wurde im Gegenzug allerdings auch zur Senkung mindestens ebenso regressiv wirkender Sozialabgaben verwendet. Dies liegt auch im Interesse des Beschäftigungsaufbaus zugunsten bisher benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt, die damit auch eine größere</p>

„Zwischenruf“ von attac	Korrigierende Erwiderung
	<p>Chance zur Partizipation am Volkseinkommen erhalten.</p> <p>Andererseits wurden die Einkommensteuersätze zwar über den gesamten Tarifverlauf, aber mit besonderem Schwerpunkt in unteren und mittleren Einkommensbereichen gesenkt.</p> <p>Die allerdings sehr deutliche Senkung des Spitzensteuersatzes auf 42 Prozent ist Ergebnis eines politischen Kompromisses. Teilweise wurde sie durch Einführung der sog. Reichensteuer allerdings wieder rückgängig gemacht. Auch an anderer Stelle wurde sie stark kompensiert, etwa durch den Abbau von Ausnahmeregelungen, die zuvor vor allem von einkommensstärkeren Haushalten zur Verminderung ihrer Steuerlast genutzt worden waren. Mehr als 70 Schlupflöcher wurden dabei insgesamt geschlossen. Diese Maßnahmen wurden von mehrfachen Erhöhungen des Kindergelds und anderer familienbezogener Komponenten im Steuersystem begleitet.</p>
<p>Der Anteil progressiver Steuern an allen Steuer und Abgaben ist dadurch mit 31 % (2005) in Deutschland besonders niedrig. In der OECD waren immerhin 41 % aller Steuern und Abgaben progressiv, in der EU-15 ebenfalls 40 %.</p>	<p>Die Aussage, dass „41 % aller Steuern und Abgaben progressiv“ waren, besagt nichts über den sehr unterschiedlich ausgeprägten Grad ihrer Progressivität.</p> <p>Auch eine „flat tax“ mit Grundfreibetrag nach dem Modell von Kirchhof wirkt progressiv, jedoch viel schwächer als das geltende System.</p>
<p>Der große Unterschied kommt aus dem hohen Anteil an Sozialabgaben, die zudem besonders regressiv wirken. Alle höheren Einkommen werden zur Beitragsberechnung nicht herangezogen. Wer über besonders hohe Einkommen verfügt, kann sich diesem Solidarsystem sogar ganz entziehen.</p>	<p>Richtig ist, dass es Beitragsbemessungsgrenzen gibt.</p> <p>Alle (Arbeits-)einkommen unterhalb dieser Grenzen sind aber abgabenpflichtig, auch wenn das Gesamteinkommen über den Grenzen liegt.</p>
<p>Deutschland gehört nach der jüngsten Untersuchung der OECD nach Belgien und Ungarn unter den Industrieländern an der Spitze bei der Belastung von Durchschnittsverdie-</p>	<p>Mittelfristig besteht deshalb auch Handlungsbedarf.</p> <p>Bei verheirateten Durchschnittsverdienern mit</p>

„Zwischenruf“ von attac	Korrigierende Erwiderung
<p>nern. 52,2 % des Lohns muss ein lediger Durchschnittsverdiener an Steuern und Sozialabgaben berappen. Dagegen werden Kapitaleinkommen in Deutschland im internationalen Vergleich nur niedrig belastet.</p>	<p>Kindern liegt Deutschland dagegen schon heute im Mittelfeld – das unterstreicht die Familienfreundlichkeit unseres Steuersystems.</p> <p>Im Zusammenspiel von Unternehmensgewinnen und Einkommen verfolgen wir mit der Unternehmensteuerreform die Zielsetzung, dass in Deutschland mehr Steuern bezahlt werden.</p>
<p>Damit sind wir von der ursprünglichen Forderung der deutschen Sozialdemokratie, dass alle Staatsausgaben progressiv zu finanzieren sind, meilenweit entfernt. Diese Kernaussage der Programme von Erfurt und Gotha ist heute fast in Vergessenheit geraten.</p>	<p>Eine solche Zielvorstellung wäre sehr einseitig an verteilungspolitischen Gesichtspunkten ausgerichtet und – auch nach internationalen Maßstäben – unüblich (siehe Schaubild 2 im Anhang) und unrealistisch.</p> <p>Die OECD empfiehlt z.B. einen ausgewogenen Mix aus direkten Steuern, indirekten Steuern und Steuern auf Vermögen. Nur so können auch spezifische, z.B. konjunkturelle, Risiken für das Steueraufkommen minimiert werden, die mit einer einseitigen Finanzierungsstruktur verbunden wären.</p> <p>Es ist gut, Programme mit Blick auf ihren historischen Kontext für die Gegenwart zu interpretieren. Eine bloße Abschrift genügt dieser Anforderung allerdings nicht.</p>
<p>Spitzfindige mögen argumentieren, dass Sozialabgaben ja Versicherungsleistungen finanzieren und daher mit Steuern nicht in einen Topf geworfen werden dürfe. Diese strikte Unterscheidung ist jedoch nicht haltbar und im internationalen Vergleich unüblich. In den internationalen Steuerstatistiken von OECD und EU werden die Sozialabgaben unter „total taxation“ subsumiert.</p>	<p>Steuern und Sozialabgaben erfüllen – gerade in Deutschland – sehr unterschiedliche Funktionen und dürfen deshalb nicht einfach „in einen Topf geworfen“ werden: Anders als Steuern sind Sozialabgaben regelmäßig mit der Erwartung einer konkreten „Gegenleistung“ verknüpft und können nicht unabhängig von der Leistungsseite gestaltet werden.</p> <p>Durch eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung würden höhere Rentenansprüche ausgelöst, die den Staats- bzw. Sozialversicherungshaushalt künftig belasten.</p>

„Zwischenruf“ von attac	Korrigierende Erwiderung
<p>Viele der in Deutschland - aus guten Gründen - über Sozialversicherungen organisierten Leistungen wie Gesundheit, Rente, Pflege, usw. gehören zu sozialen Grundrechten. Sie werden in anderen Ländern komplett oder zu großen Teilen über Steuern finanziert. Zudem enthalten die Sozialversicherungen hohe Finanzierungslasten, die eigentlich allgemeine staatliche Aufgaben sind, darunter die Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung.</p>	<p>Auch in Deutschland wird das System der sozialen Sicherung mittlerweile stärker über Steuern finanziert, etwa durch die Ökosteuer, die MWSt-Anhebung etc.</p> <p>Ein komplett steuerfinanziertes Sozialsystem wäre falsch und birgt stets die Gefahr, dass tagespolitische Finanzprobleme auf Kosten der Sozialsysteme gelöst werden – das gilt um so mehr, je stärker Fraktionen diese Systeme ohnehin privatisieren und individualisieren wollen.</p>
<p>Sicherlich ersetzt diese grobe Einteilung nach progressiven und regressiven Steuern keine genaue Steuerbelastungsanalyse. Leider gibt es in Deutschland keine belastbaren Studien, die erfassen, wie hoch die gezahlten Steuern und Abgaben am Gesamteinkommen nach Einkommensgruppen sind. Wieder einmal ist die Jagdstatistik um Klassen besser als die Steuerstatistik.</p>	<p>Es gibt zwar keine „Gesamtstudie“, die außerdem schnell wieder veraltet wäre. Nicht zuletzt die seit einigen Jahren erstellten „Armut- und Reichtumsberichte“ liefern aber bereits verwertbare Erkenntnisse.</p>
<p>Eine solche Untersuchung der Verteilungswirkung des Steuersystems wäre im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichte längst überfällig. Ebenso müssten nach US-amerikanischem Vorbild neue Steuergesetze vorab nach ihrer Verteilungswirkung untersucht werden.</p>	<p>Bei grundlegenden Steuerreformvorhaben – wie z.B. der Steuerreform 2000 – werden regelmäßig auch verteilungspolitische Auswirkungen im Vorfeld untersucht.</p>
<p>Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2008) stellte zudem kürzlich fest, dass der effektive, also gezahlte Einkommensteuersatz der bestverdienenden 1 % der Bevölkerung weit unter dem Spitzensteuersatz liegt. 2002 zahlten die Spitzenverdiener nicht etwa die damals geltenden gut 51 % inklusive Solidaritätszuschlag, sondern effektiv nur 32,4 % ihres Einkommens. Damit zeigt sich, dass der große Anteil der Spitzenverdiener am Gesamtaufkommen der Einkommensteuer im Wesentlichen eine</p>	<p>Insbesondere sehr gut verdienenden Haushalten standen noch bis 1998 vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung, mit deren Hilfe sie ihre Steuerlast häufig „gegen Null“ minimieren konnten.</p> <p>Das hat sich auch noch im untersuchten Jahr 2002 bemerkbar gemacht, z.B. wirken die seit 2001 abgeschafften Fördergebietsgesetze noch lange nach.</p> <p>Die meisten Steuerschlupflöcher sind aber</p>

„Zwischenruf“ von attac	Korrigierende Erwiderung
<p>Ursache hat: Die große Ungleichheit der Einkommensverteilung und nicht die große Solidarbereitschaft der Topverdiener. Denn schließlich erhielten die 10 % mit den höchsten Einkommen 2002 auch 32,2 % der Gesamteinkommen. Im Vergleich dazu sieht ihr 54,7%-iger Anteil an der gezahlten Einkommensteuer schon viel weniger gewaltig aus. Die Klage der Reichen über die hohe Steuerbelastung bekommt angesichts der wachsenden Ungleichheit etwas Zynisches. Die Mittelschicht schrumpft, die Gruppe der Armen wächst ebenso wie der Reichtum an der Spitze. Die Reichen beklagen sich über ihren Anteil am Steueraufkommen.</p>	<p>mittlerweile – infolge der Steuergesetzgebung der letzten Jahre – wirksam verstopft worden.</p> <p>Exemplarische Prüfungen der Finanzverwaltung, z.B. in Nordrhein-Westfalen, deuten darauf hin, dass auch Einkommensmillionäre wieder adäquate Beiträge zum Einkommensteueraufkommen leisten.</p>
<p>Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Einkommensteuer tatsächlich deutlich progressiv wirkt. Das ist auch notwendig, um den hohen Anteil regressiver Steuern zumindest halbwegs auszugleichen. Ein Teil der Spitzenverdiener zahlt tatsächlich hohe Einkommensteuern. Ein anderer Teil drückt sich um die Steuern, wodurch die tatsächlich gezahlten Steuersätze am oberen Ende weit unter dem Spitzensteuersatz liegen.</p>	<p>Dem ist im Grundsatz zuzustimmen, und das ist von uns politisch auch so gewollt.</p>
<p>Durch Steuerflucht ins Ausland hinterzogene Steuern und Einkommen tauchen in den Statistiken gar nicht erst auf. Mit der starken Progressivität des deutschen Steuersystems kann jedenfalls nicht argumentiert werden, wenn man die Wut der großen Mehrheit über die Steuerflucht vieler Vermögender in die Steueroasen beschwichtigen will. Auch deshalb bleibt eine zentrale Aufgabe der Politik, die internationalen Steueroasen auszutrocknen. Dort liegen mindestens 200 Mrd. € von vermögenden Deutschen. Die Erträge bleiben unbesteuert. Das ist sicherlich der ungerechteste Aspekt unseres Steuersystems.</p>	<p>Dem kann ich zustimmen.</p> <p>Deshalb kümmern wir uns auch darum, der „Steuerflucht vieler Vermögender“ zu begegnen und die „internationalen Steueroasen auszutrocknen“ – allerdings darf nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass hier auch andere Regierungen und Parlamente gefordert sind, die unsere Problembetrachtung nicht immer teilen.</p> <p>Wir können froh sein, dass Minister Steinbrück deutsche Interessen argumentationsstark international vertritt. Ihn darin zu unterstützen, ist eine lohnende Aufgabe.</p>

## Anhang

Tabelle 1

<b>Beitrag der Steuerpflichtigen zum Einkommensteueraufkommen 2007 <sup>1)</sup></b>					
<b>obere ... v.H.</b> der Steuerpflichtigen <sup>2)</sup>	Einkünfte ab ... €	kumulierter Anteil in v.H.			
		an der Einkommen- steuer <sup>3)</sup>	am Gesamt- betrag der Einkünfte	am zu versteuernden Einkommen	am verfügbaren Einkommen <sup>4)</sup>
5	84.300	40,3	24,6	25,6	20,8
10	64.500	53,1	35,5	36,8	30,7
15	54.000	62,3	44,3	46,0	39,0
20	47.000	69,6	51,9	53,8	46,3
25	41.600	75,6	58,5	60,5	52,7
30	37.250	80,6	64,4	66,5	58,5
35	33.700	84,8	69,7	71,9	63,9
40	30.650	88,3	74,5	76,7	68,8
45	27.900	91,3	78,9	81,0	73,4
50	25.250	93,8	82,9	84,9	77,6
<b>untere... v.H.</b> der Steuerpflichtigen <sup>2)</sup>	Einkünfte bis ... €	kumulierter Anteil in v.H.			
		an der Einkommen- steuer <sup>3)</sup>	am Gesamt- betrag der Einkünfte	am zu versteuernden Einkommen	am verfügbaren Einkommen <sup>4)</sup>
20	8.200	0,3	2,1	1,5	4,1
25	10.850	0,5	3,6	2,6	6,2
30	13.800	0,8	5,4	4,1	8,7
35	16.700	1,5	7,7	6,2	11,6
40	19.600	2,7	10,4	8,7	14,8
45	22.550	4,2	13,6	11,6	18,5
50	25.250	6,2	17,1	15,1	22,4
<sup>1)</sup> Ergebnis einer Fortschreibung der Einkommensteuer-Stichprobe; gezählt werden nur Steuerpflichtige mit positivem GDE. <sup>2)</sup> Zusammenveranlagte Ehepaare rechnen als ein Steuerpflichtiger. <sup>3)</sup> Einkommensteuer ggf. nach Abzug des Kindergeldes. <sup>4)</sup> Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit zuzüglich sonstige Einkünfte, Lohnersatzleistungen und Kindergeld abzüglich Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Vorsorgeaufwendungen (Sozialabgaben und sonstige Versicherungsleistungen).					

Schaubild 1

# Struktur der deutschen Steuerbelastung

## Steuerbelastung der Haushalte:

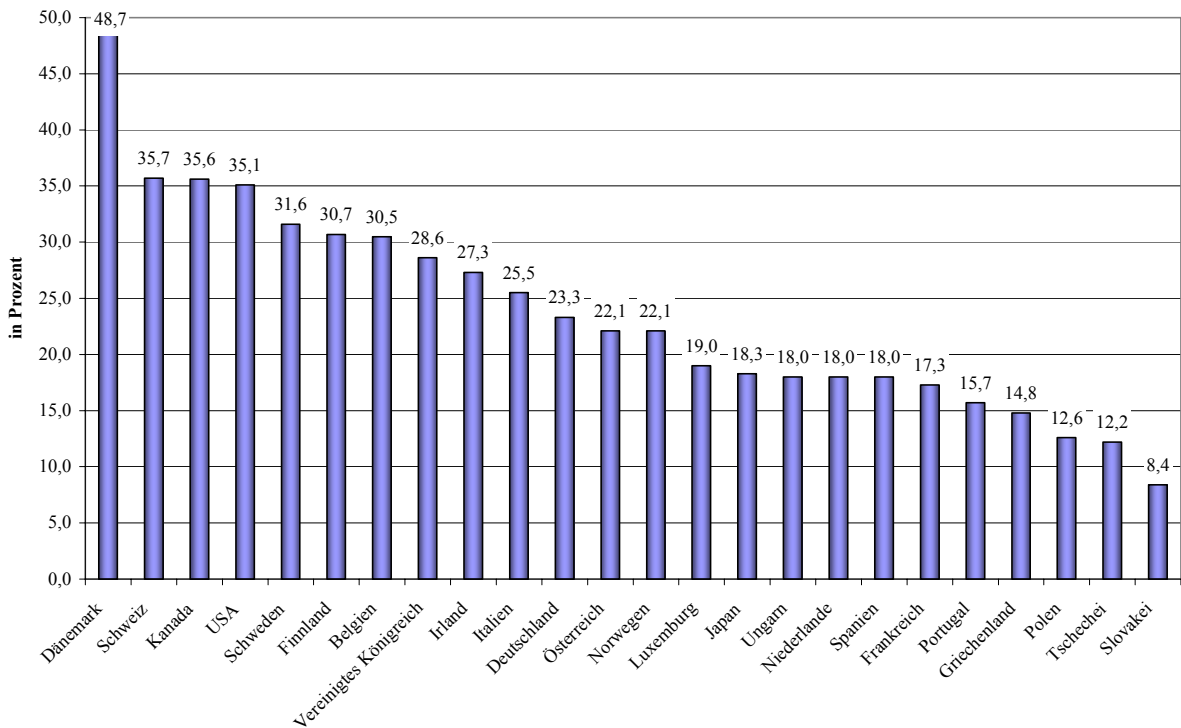
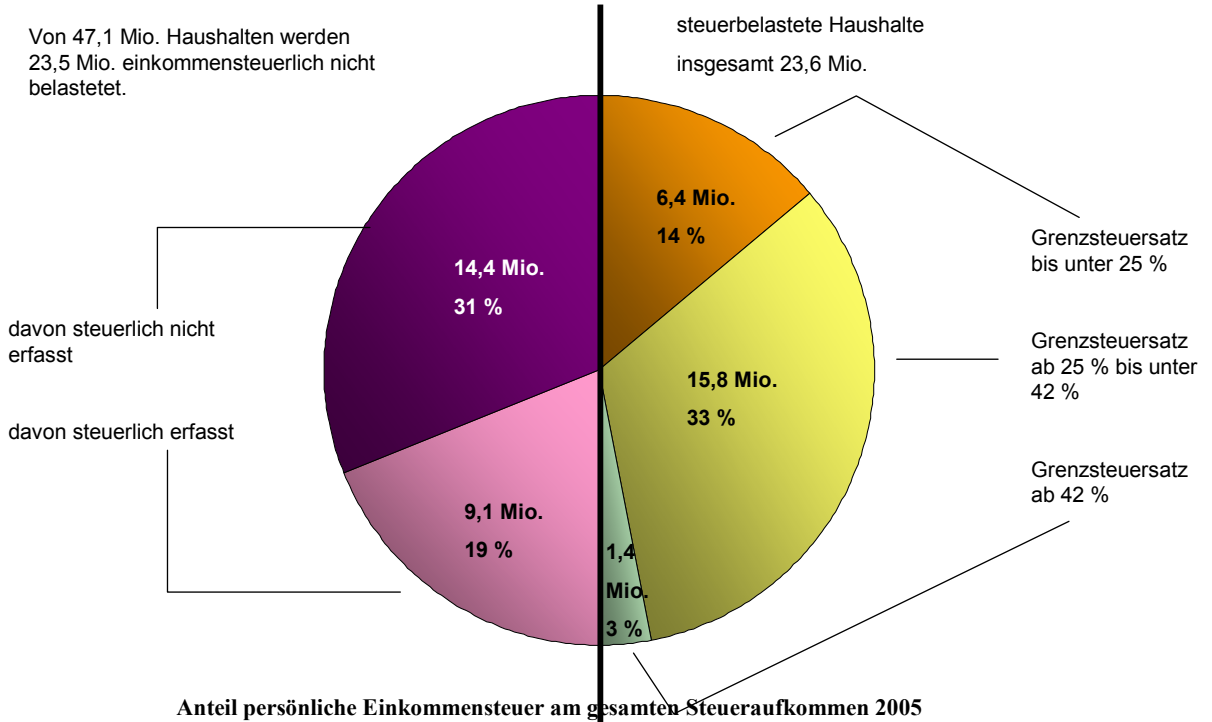


Schaubild 2

## Internationaler Vergleich der Anteile direkter und indirekter Steuern sowie Sozialabgaben am Gesamtaufkommen

