

WISO

September 2013

Diskurs

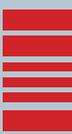
Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse

Eine Analyse der
Umverteilungswirkung

Arbeitsbereich
Steuerpolitik





Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse

Eine Analyse der
Umverteilungswirkung

Andreas Kammer

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
1. Finanzpolitik in einer globalisierten Welt	6
2. Mechanismen und Verteilungseffekte der Steuerpolitik	8
3. Entwicklungen der Umverteilungseffekte in der Steuer- und Transferpolitik	11
3.1 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Einkommensteuer	12
3.2 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Sozialversicherungsbeiträge	14
3.3 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Mehrwertsteuer	15
3.4 Entwicklung vermögensbezogener Steuern	17
3.5 Entwicklung des gesamten Steuermixes	18
3.6 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Transferprogramme	18
3.7 Bewertung der Messergebnisse und der Entwicklung des Gesamteffekts	21
4. Fazit	25
Literaturhinweise	28
Der Autor	31

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: iStockPhoto | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-639-0 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Umverteilungsleistung in der Einkommensteuer, Reynold-Smolensky-Indexwerte	13
Abbildung 2: Entwicklung der Umverteilungsleistung der Sozialversicherungsbeiträge, Reynold-Smolensky-Indexwerte	15
Abbildung 3: Entwicklung der Umverteilungsleistung der Mehrwertsteuer, Reynold-Smolensky-Indexwerte	16
Abbildung 4: Entwicklung der Umverteilungsleistung des Steuersystems, Reynold-Smolensky-Indexwerte	19
Abbildung 5: Entwicklung der Umverteilungsleistung der Transferprogramme, Reynold-Smolensky-Indexwerte	20
Abbildung 6: Entwicklung der Umverteilungsleistung der Steuer- und Transferpolitik, Reynold-Smolensky-Indexwerte	21
Abbildung 7: Entwicklung der Einkommensungleichheit, Gini-Koeffizient	23

Vorbemerkung

Die Finanzierung und die Leistungen des deutschen Wohlfahrtsstaates wurden in den letzten Jahrzehnten durch viele politische Reformen weitgehend umgebaut. Auf der Seite der Einnahmen hat dies zu grundlegenden Veränderungen des Steuersystems geführt. Bei der Einkommensteuer wurden die Spitzensteuersätze deutlich gesenkt. Parallel dazu wurden, bedingt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Freibeträge erhöht. Die Besteuerung von Kapitalerträgen und die Besteuerung von Unternehmen wurden ebenfalls deutlich vermindert. Auch wenn die deutliche Senkung der Steuersätze für Einkommen, Unternehmenserträge und Kapitaleinkommen mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einherging, waren hier doch deutliche Aufkommensausfälle zu verzeichnen. Die Gegenfinanzierung war mit unsozialen Verteilungseffekten verbunden, da sie beispielsweise durch die Anhebung der indirekten Steuersätze erfolgte. So wurden die Mehrwertsteuer sowie Energiebesteuerung erhöht. Zwar wurden Ausnahmeregelungen bei der Mehrwertsteuer eingeführt, von denen aber nur ausgewählte Klientelgruppen, wie Hoteliers, profitieren.

Während konjunkturelle Effekte zu Steuereinnahmen auf Rekordhöhe führen und die Haushaltssituation der nahen Zukunft entspannt, führten die Änderungen zu einer zunehmend ungerechten Verteilung der Steuerbelastung. Darüber hinaus wachsen die Steuereinnahmen durch die Reformen langsamer als zuvor.

So verlor die progressive Besteuerung von Einkommen und damit die Orientierung Steuerbelastung an der individuellen Leistungsfähigkeit an Bedeutung. Gleichzeitig wurden regressive Verbrauchsteuern systematisch aufgewertet. Die Finanzierung des Staates erfolgt somit immer we-

niger nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip – was zu einer Vertiefung der Einkommensungleichheit und zu einem steigenden Ungerechtigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger führt.

Nicht nur auf der Einnahmen-, sondern auch auf der Ausgabenseite des Wohlfahrtsstaates gab es in den letzten Jahrzehnten deutliche Veränderungen. Neben der deutlichen Verringerung der Investitionen, die u. a. unsere Infrastruktur offenbart, hat sich die öffentliche Hand zunehmend aus der Bereitstellung von Dienstleistungen und Gütern zurückgezogen. Statt wie erwartet hat dies nicht zu einer Steigerung von Effizienz und Effektivität sowie geringeren Ausgaben, sondern zum Gegenteil geführt. Statt einer Konzentration auf vorsorgende Aktivitäten und Sachleistungen werden heute die Ausgaben von monetären Transferleistungen an private Haushalte dominiert.

Aber was sind die Effekte für den einzelnen Bürger und die Sozialstruktur unserer Gesellschaft? Geht mit den Veränderungen wirklich ein Verlust der Wohlfahrt einher und ist unser Steuer- und Sozialsystem dadurch wirklich langfristig gefährdet?

Neben der Analyse der Makrodaten, also der gesamtwirtschaftlichen Trends, erfordert die Beantwortung dieser Frage, die Wirkungen der Reformen auf die einzelnen Haushalte zu ermitteln. Die mikrofundierte Umverteilungsanalyse wichtiger steuer- und sozialpolitischer Reformen zeigt, dass die Umverteilungsleistung des Abgabemix noch knapp positiv, aber seit Ende der 1990er Jahre deutlich gesunken ist – das Ziel der Umverteilung verschwindet also zunehmend aus der Steuerpolitik. Zurückzuführen ist dies zum Ersten auf fallende Einkommensteuersätze, die zu einer sinkenden Umverteilungsleistung geführt haben. Zweitens auf die Anhebung der regressiven Mehr-

wertsteuer, die die positiven Umverteilungseffekte des gesamten Steuersystems untergräbt. Drittens auf die rückläufige Umverteilungswirkung vermögensbezogener Steuern. Viertens auf die Sozialversicherungsbeiträge, die die Einkommensabstände zwischen Armen und Reichen zunehmend vergrößern.

Bei den Transferprogrammen widerspricht das Ergebnis der mikrofundierten Analyse den Erkenntnissen der qualitativen Analyse der sozialpolitischen Reformen. Eine Steigerung der Zielgerichtetheit der Transferprogramme ist zu beobachten, die zu einer effektiven und steigenden Einkommensumverteilung führt. Jedoch untergräbt die Steigerung der Zielgerichtetheit die Legitimität des Wohlfahrtsstaates, da zunehmend einkommensschwache Schichten und immer weniger der Mittelstand Adressat der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme sind.

In der Gesamtschau ist eine besorgniserregende Entwicklung zu konstatieren. Auch wenn

eine steigende Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland festzustellen ist, geht dies mit einer sinkenden Umverteilungsleistung der Steuern und Abgaben einher, die nur von der Transferpolitik aufgefangen wird. Die Umverteilungsleistungen der Steuer- und Transferpolitik sind jedoch sich ergänzende und keine austauschbaren Ziele. Da die Mittelschicht, die für die Akzeptanz politischer Entscheidungen von besonderer Bedeutung ist, ein rationales Interesse an einer wohlfahrtsstaatlichen Einkommensumverteilung hat, entspricht die Tendenz der Steuer- und Transferpolitik nicht den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung. Somit gefährdet die beschriebene Politik den dauerhaften Fortbestand des Wohlfahrtsstaates.

Ein Umsteuern ist in Form der Steigerung der Progressivität der Einkommensteuer, einer Reform der Kapitalbesteuerung und der vermögensbezogenen Steuern erforderlich – Eingriffe, für die sich eine breite Unterstützung abzeichnet.

René Bormann

Leiter des Arbeitsbereichs Steuerpolitik der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

1. Finanzpolitik in einer globalisierten Welt

Die Entwicklung der modernen Wohlfahrtsstaatlichkeit zählt zu den größten sozioökonomischen Errungenschaften des vergangenen Jahrhunderts. Steuer- und transferpolitische Neuerungen führten zu einer historisch einmaligen Reduktion der Einkommensungleichheit und der Bildung einer breiten Mittelschicht, die bis heute den Kern unserer Gesellschaft und der demokratischen Ordnung bildet. Die konvergente Entwicklung der Nachkriegsjahre hielt bis in die Mitte der 1980er Jahre an. Seitdem unterliegt wohlfahrtsstaatliche Politik zunehmend ökonomischen Sachzwängen und für viele Expertinnen und Experten steckt der Sozialstaat seither in einer Krise. In diesem Zusammenhang wurde Anfang der 1990er Jahre die Race-to-the-bottom-These formuliert, die besagt, dass Nationalstaaten aufgrund wirtschaftlicher Integrationsprozesse in einen Wettlauf um marktfreundliche Bedingungen geraten, zu deren Folgen sinkende Steuereinnahmen, ein Abschmelzen der Steuerprogression und eine Erosion wohlfahrtsstaatlicher Standards zählen (Genschel 2005; Kellermann/Zitzler 2007).

Diese pessimistische Perspektive ist jedoch umstritten. Insbesondere weil sich zentrale makroökonomische Kennzahlen, wie etwa die Steuerquoten, in den vergangenen Dekaden als stabil erwiesen, gilt die Race-to-the-bottom-These als widerlegt. Auch im internationalen Vergleich ist keine Anpassung nach unten zu erkennen und die Finanzpolitik verkörpert wie kaum ein zweites Politikfeld nationale Gestaltungssouveränität. Das Kapitel über den Einfluss von Globalisierungsprozessen auf den Wohlfahrtsstaat an dieser Stelle zu schließen, käme jedoch verfrüht. Denn

auch wenn der deutsche Staat nach wie vor in der Lage ist, signifikante Mittel zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates zu generieren, gibt es ausreichend Hinweise dafür, dass sich durch zahlreiche Reformen die Verteilung der Steuerbelastung nachhaltig geändert hat (Ganghof/Genschel 2008; Schratzenstaller 2012). Auch die Sozialpolitik war wiederkehrender Gegenstand politischer Reformen, sodass sich heute die Frage stellt, ob und wie sich die Umverteilungsleistung von Steuer- und Transferpolitik in Deutschland seit den 1990er Jahren entwickelt hat.

Durch mikrofundierte empirische Messverfahren werden hier neuartige Daten präsentiert, die zeigen, dass, ungeachtet der stabilen Steuerquoten, die Umverteilungsleistung der Steuerpolitik in Deutschland sinkt und Transferprogramme für eine Korrektur der Einkommensungleichheit und Armutsbekämpfung zunehmend wichtiger werden. Die Untersuchung knüpft damit an die Debatte um den Einfluss von Globalisierungsprozessen auf die Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates an. Der relevante Unterschied zu übrigen Arbeiten zu dieser Thematik ist, dass nicht die politischen Reformen an sich, sondern deren Effekte auf die sozioökonomische Lebenswirklichkeit und die Verteilung von Einkommen in den Fokus gerückt werden.

Das Papier untersucht die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland und die Reformtrends in den wichtigsten einkommensbezogenen Steuer- und Transferpolitiken, die sich auf die Struktur der Einkommensverteilung auswirken.¹ Der Untersuchungszeitraum deckt die Jahre zwischen 1991 und 2010 ab. Ne-

¹ Neben der Verteilung und Umverteilung von Einkommen spielt die Verteilung von Vermögen eine entscheidende Rolle für die sozioökonomische Struktur unserer Gesellschaft. Die gegenwärtige Untersuchung beschränkt sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die Evaluierung von einkommensbezogenen Politiken. Vermögensungleichheit wird dabei als Folge von Einkommensungleichheit betrachtet, sodass eine Auseinandersetzung mit der Gestaltung der Einkommens(um)verteilung in der langen Frist indirekte Implikationen auf Vermögens(um)verteilung besitzt. In Abschnitt 3.5 wird in einem Exkurs auch auf die Entwicklung vermögensbezogener Finanzpolitiken eingegangen, die sich in den allgemeinen Trend der Transformation des Steuersystems einfügen.

ben einer methodisch gesicherten Evaluation der Umverteilungsleistung von Steuer- und Transferpolitiken und deren dynamischer Entwicklung soll vor allem die Sensibilität der Leserin und des Lesers für finanzpolitische Umverteilungsmechanismen geschärft werden, um die fortwährend kontroverse Debatte in der Finanzpolitik einordnen zu können. Ziel der nachfolgenden Diskussion ist es, einzelne politische Initiativen und Reformtrends hinsichtlich ihrer Umverteilungsleistung zu bewerten und in das Gesamtsystem der deutschen Steuer- und Transferpolitik einzuordnen. Relevante Fragen sind in diesem Zusammenhang auch: Wem nützt „mehr Netto vom Brutto“? Und was ist davon zu halten, dass die oberen zehn Prozent der Einkommenskala mehr als die Hälfte der Einkommensteuern zahlen? Würde die sozioökonomische Ordnung durch die Realisierung der ersten Forderung gerechter? Und haben wir es nach der zweiten Feststellung nicht ohnehin schon mit einer übermächtigen Version des Robin Hood zu tun?

Die Beantwortung dieser Fragen stellt sich naturgemäß komplex dar. Auch die nachfolgende Analyse macht deutlich, dass für die Beurteilung der Verteilungsgerechtigkeit in der Steuer- und Transferpolitik zahlreiche Interaktionseffekte zu berücksichtigen sind. Denn die Steuerpolitik be-

steht nicht nur aus der progressiven Einkommensteuer, sondern kennt zahlreiche weitere Politikinstrumente, deren Verteilungseffekte ohne Weiteres nicht eindeutig bestimmbar sind. Nach der Berücksichtigung der wichtigsten Steuerarten gelangt man zu dem Ergebnis, dass Reiche nur unwesentlich mehr Steuern zahlen als Arme. Und die relative Mehrbelastung von hohen Einkommen schrumpft seit Jahren. Zudem unterliegt das gesamte Steuersystem seit Beginn der 1990er Jahre gravierenden Änderungen, die Auswirkungen auf die Verteilung der Steuerbelastung haben und damit die Umverteilungsleistung der Steuerpolitik verändern. Um ein umfassendes Bild zu erhalten, wird neben der Einnahmenseite auch die Ausgabenseite betrachtet.

Das Papier ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden grundlegende Funktionen der Steuerpolitik und die Mechanismen, die in der Finanzpolitik zu Umverteilungseffekten führen, erläutert. In Abschnitt 3 werden die Entwicklungstrends der wichtigsten steuer- und transferpolitischen Instrumente dargestellt und deren Verteilungseffekte mit Hilfe von mikrofundierten Messverfahren evaluiert. Das Papier schließt mit einer Zusammenfassung sowie einer Einordnung der Ergebnisse und formuliert die Herausforderungen für zukünftige Steuer- und Transferpolitik.

2. Mechanismen und Verteilungseffekte der Steuerpolitik

Bevor die empirische Entwicklung der Finanzpolitik in Deutschland untersucht wird, sollen hier die grundlegenden Funktionen und Verteilungsmechanismen der Finanzpolitik diskutiert werden. Wozu brauchen wir Steuern und den Wohlfahrtsstaat? Durch welche Zusammenhänge entsteht Umverteilung? Woran bemisst sich Steuergerechtigkeit? Dies sind die Fragen, die für die Beurteilung der Gerechtigkeit eines Steuer- oder Transfersystems und deren Umverteilungsleistung zu beantworten sind.

In der staats skeptischen Perspektive sind Steuern ein notwendiges Übel zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte und staatlicher Aufgaben. Sie transferieren Ressourcen vom privaten zum öffentlichen Sektor und mindern dadurch zunächst einmal die individuelle Wohlfahrt und Konsummöglichkeiten. Wären wir also ohne Steuern besser dran? Die Antwort lautet eindeutig nein. Denn wir sind für die Bereitstellung öffentlicher Güter und eine gerechte Verteilung der Ressourcen auf den Staat angewiesen (Przeworski 2003). Aufgrund von Marktversagen können bestimmte Leistungen, wie etwa Bildung, Investi-

tionen in öffentliche Infrastruktur oder Grundlagenforschung nicht in ausreichender Menge und Qualität von der Privatwirtschaft bereitgestellt werden.² Zudem steigt die Bedeutung derartiger öffentlicher Güter mit sozialen Entwicklungen, die zu einer zunehmend individualisierten Gesellschaft führen, und der Entwicklung einer Wirtschaftsordnung, deren Leistungsfähigkeit immer stärker auf dem Einsatz von Humankapital und Technologie beruht. Des Weiteren ist der Staat gefordert, wenn es um Absicherung sozialer Risiken geht. Ohne demokratische Gesetzgebungskompetenz und etablierte staatliche Institutionen lassen sich soziale Sicherungssysteme nicht effizient organisieren.³ Mit zunehmenden sozialen Risiken und einem steigenden Bedarf nach öffentlichen Gütern müssen also auch Antworten dafür gefunden werden, wie der steigende Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte durch eine nachhaltige, effiziente und gerechte Steuererhebung gedeckt werden kann.

Neben der Finanzierung der Staatsaufgaben haben Steuern dabei auch eine Stabilisierungs-⁴, Lenkungs-⁵ und Umverteilungsfunktion, die mit

2 „Öffentliche Güter“ sind solche Güter, deren Konsum durch eine fehlende Rivalität und Ausschließbarkeit gekennzeichnet ist. Öffentliche Güter kommen daher allen zugute und niemandem kann der Nutzen verwehrt werden. Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist deshalb immer von der Trittbrettfahrerproblematik bedroht, bei der Individuen von öffentlichen Gütern profitieren, ohne für deren Bereitstellung zu bezahlen (Olson 1965). Das kann ein Betrieb sein, der eine Hochschulabsolventin einstellt, ohne für deren akademische Ausbildung zu bezahlen, oder ein Kaufmann, der auf Basis eines funktionierenden Rechtssystems seine Verträge schließt. Weil es nicht möglich ist, die Kosten, die bei der Bereitstellung öffentlicher Güter entstehen, auf die tatsächlichen Nutzer zu verteilen, können öffentliche Güter nur von öffentlichen Einrichtungen bereitgestellt werden. Diese sind auf die Finanzierung aus allgemeinen Mitteln (Steuern) angewiesen.

3 In der polit-ökonomischen Literatur ist von „moral hazard“ die Rede, wenn Individuen ihr Verhalten ändern und weniger Eigenverantwortung wahrnehmen, nachdem sie eine (Sozial-)Versicherung abgeschlossen haben. Jeder Mensch besitzt beispielsweise ein Risiko, unverschuldet in Arbeitslosigkeit zu geraten. Um festzustellen, ob eine Person einen legitimen Bedarf auf Lohnersatzzahlungen (bspw. Arbeitslosenunterstützung) hat, sind umfangreiche Einblicke in die persönliche Situation der Menschen notwendig. Ein privater Versicherer wäre dabei auf die Arbeit eines Heers von denunziantischen Privatdetektiven angewiesen. Effizient und gerecht lassen sich (Sozial-)Versicherungen deshalb nur durch demokratisch legitimierte und sanktionsfähige öffentliche Einrichtungen erbringen.

4 Die Stabilisierungsfunktion der Finanzpolitik dient dem fiskalpolitischen Ausgleich von makroökonomischen Konjunkturzyklen. Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise, die nur mit Hilfe immenser staatlicher Eingriffe bewältigt werden kann, veranschaulicht eindringlich die Bedeutung der Stabilisierungsfunktion.

5 Die Lenkungsfunktion von Steuern beabsichtigt, das Verhalten von Individuen zu beeinflussen. So wird individuell oder kollektiv schädliches Verhalten mit einer Steuer belegt und dient dazu, Anreize für eine Verhaltensänderung zu liefern oder externe negative Effekte zu internalisieren (z. B.: Tabaksteuer, Öko-/Energiesteuer).

unmittelbaren positiven Wohlfahrtseffekten verbunden ist. Dieses Papier beschäftigt sich primär mit Themen der finanzpolitischen Gerechtigkeit, weshalb die Umverteilungseffekte von Steuer- und Transferpolitik, die sich explizit auf eine Reduktion der Einkommensungleichheit beziehen, in den Vordergrund gerückt werden.

Obwohl die Zielsetzungen einer effizienten und gerechten Steuererhebung unter Umständen in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander stehen, gibt es zwei grundlegende Prinzipien für die Gestaltung von Steuerpolitik: Eine gerechte Steuerpolitik orientiert sich zunächst an der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers, die sich an der Höhe seines Einkommens bemisst, und erfüllt die Kriterien der vertikalen und horizontalen Steuergerechtigkeit. Demnach müssen Personen mit einer höheren Leistungsfähigkeit eine höhere Steuerbelastung tragen (*vertikale Steuergerechtigkeit*) und Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit eine gleiche Steuerbelastung tragen (*horizontale Steuergerechtigkeit*), um eine gerechte Finanzpolitik zu gewährleisten.

In der empirischen Lebenswirklichkeit fehlt es jedoch für die Ermittlung der maßgeblichen Leistungsfähigkeit an eindeutigen und objektiven Kriterien. Die zu beantwortende Frage für den Gesetzgeber und die Finanzbehörden lautet: Wer ist aufgrund welcher Faktoren wie hoch zu besteuern, um eine gerechte Steuerpolitik zu realisieren? Die Definition der Bewertungsmaßstäbe findet dabei im politischen Prozess statt. Zur Erfassung der Leistungsfähigkeit hat sich ein komplexes Steuerrecht entwickelt, das Leistungsfähigkeit in Form von Einkommenserzielung, Besitzständen und Konsumtätigkeit bemisst. Die Herausforderungen bestehen darin, die Leistungsfähigkeit fair und vollständig zu bemessen und im Bedarfsfall gesellschaftspolitische Normen zu integrieren, die beispielsweise Ehepaare oder Familien besserstellen (Ehegattensplitting), die die Einkommenserzielung aus Erwerbstätigkeit und Kapitalerträgen (Einkommens- und Kapitalertragsbesteuerung) vergleichbar macht oder den Konsum vom Grundnahrungsmitteln gegenüber dem

Konsum von Luxusgütern (ermäßigter Mehrwertsteuersatz) begünstigt.

Eine gerechte Steuerpolitik generiert also nicht nur Steueraufkommen, sondern verteilt die Lasten der Besteuerung nach sozialen und wirtschaftlichen Kriterien. Die Umverteilungsfunktion der Steuerpolitik soll dabei eine Verteilung der Steuerbelastung umsetzen, die zu einer Reduzierung der Einkommensungleichheiten führt. Ein Besteuerungsinstrument, das die relativen Einkommensabstände zwischen Personen und Haushalten reduziert, wird progressiv genannt. Proportionale Steuern verändern dagegen die Einkommensabstände nicht, während regressive Steuern die Ungleichheit der Primäreinkommen sogar verstärken. Progressive Besteuerungsarten sind durch einen steigenden Durchschnittssteuersatz gekennzeichnet, bei dem der Anteil der Steuerschuld am Einkommen mit steigendem Einkommen wächst. Diese sind in der allgemeinen wohlfahrtsökonomischen Theorie mit einer Steigerung der kollektiven Wohlfahrt verbunden und gelten deshalb als fair und politisch wünschenswert.⁶ Bei regressiven Steuern sinkt der Anteil der Steuern am Einkommen mit steigendem Einkommen, sie führen zu Wohlfahrtsverlusten, sind unfair und haben darüber hinaus zahlreiche negative Effekte auf die Stabilität und Leistungsfähigkeit des politischen und ökonomischen Systems (Stiglitz 2012).

Die Verteilungseffekte werden im Wesentlichen aus der Definition der Bemessungsgrundlage und dem Tarifverlauf der Steuer bestimmt. Das Steuergesetz kennt zahlreiche Ausnahmen, Sondertatbestände, Abzugsmöglichkeiten, Freibeträge und Tarifstrukturen. Um eine Steuer bewerten zu können, muss für jede Steuerart zu jedem Zeitpunkt die Frage gestellt werden, ob sie einen steigenden oder sinkenden Durchschnittssteuersatz impliziert, ob sie zu einer Reduktion oder Verstärkung von Einkommensunterschieden führt und ob die empirische Verteilung der Steuerbelastung der ursprünglichen demokratisch legitimierten Intention entspricht?

⁶ Diese Aussage gilt unter der etablierten Annahme einer konkaven Nutzenfunktion.

Eine verteilungspolitische Evaluation eines Finanzinstruments lässt sich zum einen aus der unmittelbaren Analyse des Steuerinstruments selbst erreichen. Wenn etwa die Reduktion eines Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer Reiche einseitig begünstigt, bedeutet dies eine Reduktion der Umverteilungsleistung und eine Zunahme der relativen Einkommensungleichheit. Aber auch strukturelle Faktoren spielen bei der Bewertung von finanzpolitischen Instrumenten eine maßgebliche Rolle. Denn auch, wenn ein Besteuerungsinstrument alle Personen formal gleich behandelt, faktisch aber nur bestimmte Einkommensgruppen betrifft, resultieren daraus Verteilungseffekte. Die relevante Frage lautet deshalb, wer von der steuerlichen Vergünstigung von Theaterveranstaltungen oder dem Erwerb von Wohneigentum profitiert? Es sind tendenziell Personen aus der Mittel- und Oberschicht. Damit sind derartige Steuerinstrumente tendenziell als regressiv und ungleichheitsverstärkend einzustufen. Umgekehrt wirken steuerliche Vergünstigungen für Familien umverteilend, wenn man davon ausgeht, dass Familien mit Kindern ein unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen erzielen. Ein weiteres Beispiel stellt die Tabaksteuer (oder die Kfz-Steuer) dar, für die unter Verteilungsgesichts-

punkten⁷ die Frage gestellt werden muss, wie hoch das Einkommen eines durchschnittlichen Tabakkonsumenten (Fahrzeughalters) im Vergleich zur Grundgesamtheit ist. Findet man unter den Rauchern mehrheitlich einkommensschwache Personen (und unter den Autofahrern mehrheitlich Wohlhabende und Unternehmen), dann wirkt die Tabaksteuer ungleichheitsverschärfend (und die Kfz-Steuer ungleichheitsreduzierend).

Die Tatsache, dass es möglich ist, die Steuerbelastung nach den Kriterien politischer Wünschbarkeit zu gestalten, gibt Anlass zur Hoffnung, dass eine gerechte Steuerpolitik möglich ist. Dabei gilt jedoch auch, dass politische Prozesse dem Einfluss politischer Interessen und externen Restriktionen, wie etwa dem internationalen Wettbewerbsdruck, unterliegen. Aus diesem Grund ist zu überprüfen, ob die steuerpolitischen Änderungen, die das deutsche Steuersystem in den letzten Jahren geprägt haben, den genannten Kriterien der Steuergerechtigkeit entsprechen und ob sich die Umverteilungsleistung der Steuer- und Transfersysteme verändert hat. Zu diesem Zweck sollen im nachfolgenden Abschnitt die Reformtrends der vergangenen zwei Dekaden in den wichtigsten Steuerarten nachvollzogen und deren Verteilungseffekte analysiert werden.

7 In diesem Zusammenhang soll von der gesundheitspolitischen Lenkungsfunktion abstrahiert werden. Lenkungsfunktionen sind etwa auch für die Realisation umweltpolitischer Maßnahmen von großer Bedeutung, jedoch nicht Gegenstand dieses Papiers, das sich primär mit Verteilungseffekten beschäftigt.

3. Entwicklungen der Umverteilungseffekte in der Steuer- und Transferpolitik

Die Einkommensungleichheit ist in Deutschland in den vergangenen zwei Dekaden deutlich gestiegen. Im Vergleich mit anderen OECD-Staaten schneidet Deutschland schlecht ab, sodass davon auszugehen ist, dass es sich bei der steigenden Einkommensungleichheit nicht ausschließlich um ein strukturbedingtes Phänomen handelt. Der Gini-Koeffizient⁸, der die Ungleichheit der Einkommen bemisst, wächst in Deutschland beispielsweise im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 um rund vier Gini-Punkte. Drei Viertel der OECD-Staaten erzielen in diesem Zeitraum ein besseres Ergebnis; darunter Österreich, die Niederlande, Frankreich und das Vereinigte Königreich (OECD 2008). Auch im statischen Vergleich hat Deutschland sein einstmaliges gutes Ranking verloren. In den 1980er und 1990er Jahren gehörte Deutschland noch zu den egalitären Gesellschaften unter den entwickelten Industrienationen. Heute erreicht Deutschland bei der Einkommensungleichheit nur noch Durchschnittswerte. Beim Anstieg der Einkommensarmut liegt Deutschland in der OECD-Statistik sogar auf dem vorletzten Platz und nur Irland schneidet noch schlechter ab. Jede dritte Person erzielt kein eigenes Markteinkommen und ist auf Transfers aus der Familie oder vom Staat angewiesen (Bach/Corneo/Steiner 2009). Damit ist Ungleichheit auch hierzulande zu einem Problem geworden.

Erklärungen für die steigende Einkommensungleichheit sind zum Teil in der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik zu suchen. Andererseits hat sich jedoch vor allem die Rolle der Steuer- und Trans-

ferpolitik in der Umverteilung von Einkommen geändert. Um die Entwicklung der Umverteilungsleistung von Finanzpolitiken evaluieren zu können wird im nachfolgenden Abschnitt eine methodengesicherte Analyse der wichtigsten Finanzinstrumente geleistet. Dazu soll eine Bestandsaufnahme der Steuer- und Transferpolitik vorgenommen, die Verteilungseffekte der wichtigsten finanzpolitischen Instrumente diskutiert und die Entwicklungstrends der vergangenen Jahre nachvollzogen werden.

In den vorangegangenen Abschnitten wurde deutlich, dass der umverteilungswirksame Wohlfahrtsstaat letztlich ein Aggregat aus verschiedenen Steuer- und Transferpolitiken darstellt. Die einzelnen Politikfelder unterlagen in den vergangenen Dekaden einer Vielzahl von Reformen und Umstrukturierungen. Alleine bei der Einkommensteuer wurden beispielsweise in den vergangenen 20 Jahren niedrige Einkommen durch eine Anhebung des Freibetrags entlastet. Gleichmaßen wurden hohe Einkommen durch die mehrfache Senkung des Spitzensteuersatzes besser gestellt. Welche Aussagen lassen sich daraus über die Gesamtentwicklung der Steuerpolitik treffen? Ist das deutsche Steuersystem dadurch gerechter oder ungerechter geworden? Wie haben sich die jüngsten sozialpolitischen Reformen, insbesondere der Agendapolitik, auf die Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates ausgewirkt? Wer hat von den zahlreichen finanzpolitischen Änderungen profitiert und wer sind die Verlierer?

⁸ Einkommensungleichheit wird mit Hilfe des Gini-Koeffizienten gemessen, der ein statistisches Maß zur Erfassung von Ungleichheit darstellt. Er nimmt Werte zwischen 0 und 1 an (0 = vollkommene Gleichheit, 1 = extreme Ungleichheit). Gini-Koeffizienten werden auf Basis von Haushaltsdaten berechnet, die durch Umfragen gewonnen werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die gemessene Ungleichheit systematisch unterschätzt wird, weil sehr hohe Einkommen aus Datenschutzgründen von der Umfrageforschung ausgenommen werden.

Diese Fragen werden in der Politik und der Wissenschaft, vor allem aber von den Bürgerinnen und Bürgern, gestellt. In diesem Zusammenhang zuverlässige Aussagen über die Entwicklung der Umverteilungsleistung zu machen, ist alles andere als trivial, denn die empirische Wirklichkeit der modernen Wohlfahrtsstaatlichkeit stellt sich als äußerst komplex dar. Eine Vielzahl von steuer- und transferpolitischen Instrumenten wirkt gleichzeitig auf die Verteilung der Einkommen und verkompliziert die Beurteilung des deutschen Finanzsystems. Von besonderem Interesse für die Evaluierung der Umverteilungsleistung in der Steuer- und Transferpolitik ist die Berücksichtigung von gegenläufigen Entwicklungen. Diese lassen sich in der empirischen Messung nicht einfach saldieren, sondern müssen auf der Ebene der Mikrodaten in die Ungleichheits- und Umverteilungsmessung eingearbeitet werden. Zudem bestimmen unübersichtliche Interaktionseffekte zwischen der Entwicklung der Markteinkommen und der Finanzpolitik die hier relevanten Umverteilungseffekte (Lambert 2001). In der nachfolgenden empirischen Analyse soll eine umfassende Evaluation der Umverteilungseffekte in der Steuer- und Transferpolitik über einen Zeitraum von 20 Jahren für Deutschland vorgenommen werden.

In den nachfolgenden Abschnitten werden Messergebnisse für die Umverteilungsleistungen der wichtigsten steuer- und transferpolitischen Instrumente sowie des Gesamtsystems diskutiert.⁹ Der Umverteilungseffekt wird dabei als Änderung der Ungleichheit zwischen der Markteinkommensverteilung und der Verteilung der Einkommen nach dem Wirken eines finanzpolitischen Instruments gemessen (Reynolds-Smolensky-Index, (Reynolds/Smolensky 1977)). Positive Werte zeigen eine Reduktion der Einkom-

mensungleichheit an, wogegen negative Werte als eine Verschärfung der Einkommensungleichheit zu interpretieren sind.

Durch die Anwendung eines progressiven Einkommensteuertarifs werden beispielsweise die relativen Einkommensabstände der Nach-Steuer-Einkommensverteilung gegenüber den relativen Einkommensabständen der Markteinkommen reduziert. Umgekehrt vergrößert eine typisch regressive Umsatzsteuer die relativen Einkommensabstände und die Ungleichheit erhöht sich dadurch. Umverteilungseffekte werden so als Änderung der Einkommensverteilung beobachtbar. Der Reynolds-Smolensky-Index enthält Informationen über sämtliche, unter Umständen gegenläufige, Verteilungseffekte. Dadurch werden die Verteilungseffekte verschiedener Steuerarten und die Verteilungseffekte einer bestimmten Steuerart im Zeitverlauf vergleichbar und eindeutig interpretierbar aufbereitet. Vereinfacht lässt sich das Messverfahren auch als Veränderungen der Gini-Koeffizienten zwischen Vor-Steuer-Einkommen und Nach-Steuer-Einkommen beschreiben.

3.1 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Einkommensteuer

Die Einkommensteuer gilt als die bestmögliche Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips. Weil die Verteilung der Steuerbelastung unmittelbar an die Einkommenserzielung anknüpft und sich mit einem progressiven Tarifverlauf die Umverteilungsleistung der Einkommensteuer politisch gestalten lässt, spielen Einkommensteuern eine besondere Rolle in der Entwicklung der modernen Wohlfahrtsstaatlichkeit. Die hier gemessenen Indexwerte zur Erfassung der Umverteilungsleistung liegen für die Einkommensteuer durchweg

⁹ Die Messung der Umverteilungseffekte von Politikergebnissen stellt die empirische Sozialwissenschaft vor große Herausforderungen. Ist man an der Evaluierung von realen politischen Reformen interessiert, ist dazu die Verarbeitung großer Datenmengen notwendig. Diese Daten werden in der Regel durch aufwändige Umfragen auf der Haushalts- oder Individualebene erhoben. Eine Alternative stellt lediglich die Simulation von Umverteilungseffekten dar. So gewonnene Aussagen sind jedoch zwangsläufig durch zuvor getroffene Annahmen konditioniert. Das gegenwärtige Interesse gilt der realen empirischen Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates in der jüngsten Vergangenheit. Auf die Formulierung von Modellannahmen wird deshalb verzichtet. Die Analyse der tatsächlichen Politikergebnisse ist jedoch durch die Verfügbarkeit von empirischen Daten begrenzt und konzentriert sich in dieser Arbeit auf die Evaluierung der Einkommensteuer, der Mehrwertsteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Transferprogramme und den aggregierten Gesamteffekt dieser Politikfelder (vgl. Kammer 2013).

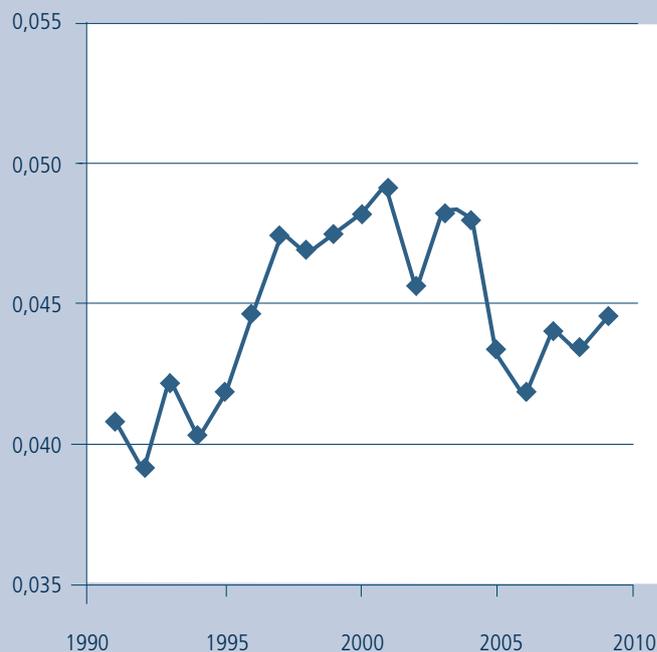
im positiven Bereich (Abbildung 1). Die typische progressive Struktur der Einkommensteuer führt also, ungeachtet aller Abzugs- und Sondertatbestände, zu einer effektiven Einkommensumverteilung von Reich zu Arm.

Im Zeitverlauf zeigt sich zunächst kein eindeutiger Trend bei der Entwicklung der Umverteilungsleistung. Die Indexwerte unterliegen einer hohen Fluktuation, was nicht zuletzt konjunkturelle Ursachen hat und auf die Stabilisierungsfunktion der Einkommensteuer zurückzuführen ist. Dennoch sei auf zwei Auffälligkeiten im Kurvenverlauf hingewiesen. Zum einen ist ein deutlicher Anstieg der Umverteilungsleistung in der Zeit zwischen 1995 und 1997 zu beobachten. Zum anderen fällt auf, dass nach dem sprunghaften Anstieg der Umverteilungsleistung die Index-Werte seit dem Jahr 2001 einem sinkenden Trend unterliegen.

Der sinkende Trend der Umverteilungsleistung kommt durch eine Vielzahl an Steuerreformen zustande, die in einem Zusammenhang mit dem internationalen Steuerwettbewerb stehen (Ganghof/Genschel 2008).¹⁰ Dies bemisst sich neben den hier analysierten Indexwerten zur Umverteilung auch an sinkenden persönlichen Durchschnittsteuersätzen und sinkenden Grenzsteuersätzen der Einkommensteuer im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 für alle Einkommensgruppen (Schratzenstaller 2012: 28, 30). Zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und aus Angst vor der Abwanderung mobiler Steuerbasen wurden die Steuersätze mehrfach gesenkt und die Bemessungsgrundlage verbreitert. Die Folge ist eine steuerliche Entlastung hoher Einkommen und ein sinkender Trend der Umverteilungsleistung der Einkommensteuer.

Abbildung 1:

Entwicklung der Umverteilungsleistung in der Einkommensteuer, Reynold-Smolensky-Indexwerte



Quelle: Eigene Berechnung.

¹⁰ Eine alternative Interpretation der Wellenform könnte auch konjunkturelle Faktoren für das Schwanken der Umverteilungsleistung verantwortlich machen. Robustheitstests, die für den Einfluss der (konjunkturbedingten) Vor-Steuer-Einkommensungleichheit kontrollieren, zeigen jedoch, dass es sich bei den gemessenen Ergebnissen tatsächlich um Policy-Effekte handelt.

In diesem Zusammenhang wurden in den Jahren zwischen 1999 und 2005 erhebliche Steuersenkungen für hohe persönliche Einkommen realisiert.¹¹ Dabei wurde der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von 53 Prozent schrittweise auf 42 Prozent gesenkt. Eine erneute marginale Mehrbelastung für sehr hohe Einkommen wurde zwar im Jahr 2007 durch einen „Reichensteuerzuschlag“ für hohe Einkommen, die 250.000 Euro übersteigen, und einem geltenden Steuersatz von 45 Prozent erreicht. Gegenüber der Situation aus dem Jahr 1998 handelt es sich dabei jedoch eher um kosmetische Korrekturen.

Eine weitere Reduktion der Umverteilungsleistung der Einkommensteuer resultiert aus der Begünstigung von Kapitaleinkünften. Durch die Einführung der Riesterreite wurde die Steigerung von Kapitaleinkünften für Privathaushalte steuerlich gefördert, indem Beiträge für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge in vollem Umfang vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden können. Die Einkünfte aus Kapitaleinkommen sind wiederum Gegenstand der Kapitaleinkommensbesteuerung (seit 2009 Abgeltungsteuer), die niedriger liegt als die Steuerbelastung für persönliche Einkommen. Die steuerliche Begünstigung von Kapitaleinkünften kommt insgesamt mittleren und hohen Einkommensgruppen zugute, während diese Entlastungen für die Bezieher niedriger Einkommen irrelevant sind. Durch die Abgeltungsteuer werden Zinsen, Dividenden und Kursgewinne pauschal mit einem Steuersatz von 25 Prozent besteuert.

Der sprunghafte Anstieg der Umverteilungsleistung in den Jahren 1995-1997 ist durch punktuelle Reformen zur Entlastung niedriger Einkommen durch die Steuerfreistellung des Existenzminimums und die Neuregelung des Familienausgleichs zu erklären. Diese finanzpolitischen Änderungen waren durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes notwendig geworden

und stehen dem allgemeinen Trend zur Reduktion der Umverteilungsleistung in der Einkommensteuer entgegen.

3.2 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Sozialversicherungsbeiträge

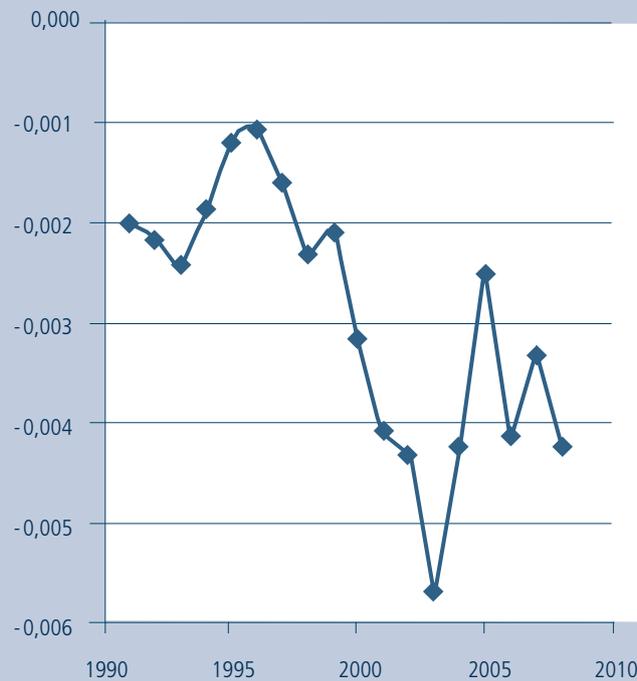
Sozialversicherungsbeiträge spielen für den deutschen Wohlfahrtsstaat eine besondere Rolle, weil ein Großteil der sozialpolitischen Transferprogramme nicht durch allgemeine Steuern, sondern nach der Bismarck'schen Tradition des Sozialstaates durch Beiträge der Versicherten finanziert wird. Dabei gilt zunächst, dass die gesetzliche Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge einen proportionalen Tarifverlauf vorsieht. Ohne die Betrachtung der Bemessungsgrundlage würde sich daraus eine verteilungsneutrale Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge ergeben. Die Ausgestaltung und Verteilung der Bemessungsgrundlage hat jedoch erheblichen Einfluss auf die effektiven Umverteilungseffekte, was sich durch die hier verwendeten Messverfahren belegen lässt.

Tatsächlich besitzen Sozialversicherungsbeiträge eine regressive Struktur, weil sie nur bis zu einer definierten Bemessungsgrenze erhoben werden (66.000 Euro Jahreseinkommen Westdeutschland, 57.600 Euro Jahresaufkommen Ostdeutschland). Außerdem sind Selbstständige und Beamte von der Sozialversicherungspflicht befreit. Weil diese Gruppen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen die Möglichkeit haben, in private Versicherungen zu investieren und sich nicht an der Finanzierung der allgemeinen Sozialprogramme beteiligen, wird dadurch die Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates untergraben.

Die empirische Messung zeigt, dass die Indexwerte über den gesamten Zeitraum im negativen

11 Dazu zählen beispielsweise die Senkung des Spitzensteuersatzes der persönlichen Einkommensteuer von 53 Prozent auf 51 Prozent im Jahr 2000, die Senkung des Spitzensteuersatzes für gewerbliche Einkünfte und die Absenkung der Progressionszone. Weitere Steuersenkungen wurden im Jahr 2002 umgesetzt. Darunter eine weitere Reduktion des Spitzensteuersatzes auf 48,5 Prozent. Es wurden jedoch auch Maßnahmen verabschiedet, die auch niedrige Einkommen begünstigen. Eine weitere Anhebung des Grundfreibetrags und die Absenkung des Eingangsteuersatzes sind hier als Beispiele zu nennen.

Abbildung 2:

Entwicklung der Umverteilungsleistung der Sozialversicherungsbeiträge, Reynold-Smolensky-Indexwerte

Quelle: Eigene Berechnung.

Bereich liegen (Abbildung 2), und dies ungeachtet eines sozialversicherungsfreien Niedriglohsektors. Damit sorgt die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland letztlich dafür, dass sich die relativen Einkommensabstände zwischen Armen und Reichen vergrößern. Diese negative Umverteilung nimmt 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 (Bäcker/Jansen 2011).

3.3 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Mehrwertsteuer

Die allgemeine Umsatzsteuer besitzt ebenso wie Sozialversicherungsbeiträge trotz eines proportionalen Steuertarifs eine regressive Verteilungswir-

kung. Diese resultiert im Fall der Mehrwertsteuer aus einer sinkenden marginalen Konsumneigung. Die Mehrwertsteuer wird proportional auf den Verkauf von sämtlichen Waren und Dienstleistungen erhoben. Personen mit niedrigem Einkommen müssen jedoch einen höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für die Bestreitung ihres Lebensunterhaltes aufwenden als wohlhabende Personen, die einen größeren Anteil ihres Einkommens sparen können. Aus diesem Grund trägt eine Person mit niedrigem Einkommen eine relativ zu ihrem Einkommen höhere Mehrwertsteuerbelastung als Reiche, woraus sich ein regressiver Verteilungseffekt ergibt, der die Einkommensungleichheit verschärft.

Um diese regressiven Verteilungseffekte abzumildern, gilt für einige Güter und Dienstleistungen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz. Darunter fallen beispielsweise Lebensmittel, der öffentliche Personennahverkehr sowie verschiedene Kulturgüter oder Druckerzeugnisse. Die

Abbildung 3:

Entwicklung der Umverteilungsleistung der Mehrwertsteuer, Reynold-Smolensky-Indexwerte

Quelle: Eigene Berechnung.

Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes folgt der Annahme, dass Personen mit geringem Einkommen einen relativ hohen Anteil ihres Einkommens für derartige Grundgüter ausgeben. Durch die Anwendung eines reduzierten Steuersatzes soll der regressive Effekt abgemildert werden. Dabei zeigt sich, dass die Anwendung reduzierter Mehrwertsteuersätze in Deutschland nicht zweifelsfrei den Beziehern niedriger Einkommen zugutekommt und dass eine Korrektur des regressiven Verteilungseffektes nicht gelingt. Denn unter den Ausnahmen finden sich auch Waren und Dienstleistungen, die nicht als Grundgüter einzustufen sind. Die umsatzsteuerliche Begünstigung, etwa von Hotelübernachtungen, oder die Leistungen von Zahn Technikern erscheinen dabei eher als ein Wahlgeschenk an gut organisierte politische Interessengruppen. Denn wenn man weiter davon ausgeht, dass tendenzielle eher wohlhabende Personengruppen die Dienstleistungen von Hoteliers und Zahn Technikern in Anspruch nehmen, dann folgt da-

raus eine Begünstigung des Warenkorbs von Reichen gegenüber Armen und der Mittelschicht.

Vielmehr hat die regressive Verteilungswirkung der deutschen Mehrwertsteuer durch klientelistische Ausnahmeregelungen und eine kontinuierliche Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer seit 1992 von 14 Prozent auf 19 Prozent zugenommen (Abbildung 3). Dass diese Steuererhöhungen, die eindeutig die Einkommensungleichheit verschärfen, ohne größeren politischen Widerstand hingenommen wurden, ist nur so zu erklären, dass sich die Konsumenten nur wenig für die Differenz zwischen Brutto- und Nettopreisen interessieren. Die Steuersummen, die durch tägliche Einkäufe entstehen, werden offensichtlich nicht hinsichtlich ihrer Steuergerechtigkeit hinterfragt. Für Politiker bedeuten sie hingegen eine effiziente Einnahmequelle zu niedrigen politischen Kosten. Aufgrund der Aufkommensstärke der Mehrwertsteuer und der deutlich negativen Indexwerte ist zu erwarten, dass die Erhebung der Mehrwertsteuer die posi-

tiven Umverteilungseffekte des gesamten Steuersystems untergräbt. Eine Evaluation der Umverteilungseffekte des gesamten Steuermixes wird nach dem Exkurs zu vermögensbezogenen Steuern in Abschnitt 3.5 vorgenommen.

3.4 Entwicklung vermögensbezogener Steuern

Vermögensbezogene Steuern realisieren per Definition sehr hohe Umverteilungseffekte. Weil sich die Bemessungsgrundlage im Wesentlichen auf Reiche konzentriert, ergibt sich daraus eine hochgradig progressive Struktur für die Vermögensteuer. Die Vermögensteuer wird jedoch in Deutschland seit 1997 nicht mehr erhoben, womit die Umverteilungsziele für die Steuerpolitik zweifelsfrei zurückgesetzt wurden. Dennoch gibt es in Deutschland vermögensbezogene Steuern, wie etwa die Grundsteuer. Auch die Erbschaft- und die Schenkungssteuer fallen darunter. Weil für vermögensbezogene Steuern keine Mikrodaten verfügbar sind, können die Umverteilungseffekte dieser Steuerarten nicht mit den gleichen Analyseverfahren wie die vorherigen Steuerpolitiken evaluiert werden. Um jedoch ein möglichst vollständiges Bild von der Entwicklung des deutschen Steuersystems zu erhalten, wird auch die Entwicklung vermögensbezogener Steuern diskutiert.

In Deutschland entfallen auf derartige Steuern 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Im OECD-Vergleich wird deutlich, dass Deutschland Vermögen besonders niedrig belastet, denn in den anderen OECD-Staaten liegt die durchschnittliche Steuerbelastung von Vermögen etwa doppelt so hoch. Niedriger werden Vermögen nur in Österreich und Tschechien besteuert, wogegen vermögensbezogene Steuern in den USA dreimal so hoch liegen und im Vereinigten Königreich sogar um das Vierfache größer ausfallen als in Deutschland (OECD 2010).

Die Grundsteuer ist heute die wichtigste vermögensbezogene Steuer in Deutschland. Problematisch dabei ist, dass die Verteilungswirkung der Grundsteuer sogar regressiv ausfällt, weil die Grundsteuer auf Mietpreise abgewälzt wird. Dies führt zu einer Verteuerung der Mieten und die relative Steuerbelastung sinkt mit steigendem Einkommen.¹²

Schließlich soll die Erbschaftsteuer als Sonderform vermögensbezogener Steuern aufgrund der aktuellen politischen Relevanz im Folgenden kurz diskutiert werden. Für Erbschaftsteuern gilt, wie für alle anderen vermögensbezogenen Steuern, dass sie aufgrund der Konzentration der Bemessungsgrundlage auf Reiche eine besonders progressive Struktur aufweisen und potenziell dazu geeignet sind, Einkommens- und Vermögensungleichheit zu reduzieren. Die Erhebung der Erbschaftsteuer ist in der Praxis jedoch mit wirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Problemen verbunden. Die Gegner der Erbschaftsteuer mahnen mit dem Standardargument, dass durch die Besteuerung von Betriebsvermögen im Vererbungsfall die Fortführung eines Betriebs gefährdet wird und die Erhebung der Erbschaftsteuer deshalb Arbeitsplätze gefährdet. Deshalb gibt es zahlreiche politische Initiativen und geltende Regelungen, die vererbte Betriebsvermögen gegenüber Privatvermögen zum Schutz von Arbeitsplätzen begünstigen. Diese Ungleichbehandlung stellt jedoch einen potenziellen Verstoß gegenüber dem in der Verfassung verankerten Prinzip der horizontalen Gleichbehandlung dar.

Diese politischen Konflikte begleiten auch die jüngste Entwicklung der Erbschaftsteuer in Deutschland. Im Jahr 2008 wurde das Erbschaftsteuergesetz umfassend geändert. Dabei wurden die Freibeträge ausgeweitet und die Steuersätze in einigen Steuerklassen gesenkt. Außerdem wurden umfangreiche Verschonungsregeln für Betriebsvermögen eingeführt, die bis zu 85 Prozent des Betriebsvermögens von der Erbschaftsteuerpflicht befreien. Diese Steuerverschonung wurde an die

¹² Dieser Zusammenhang gilt auch bei selbstgenutztem Wohneigentum, weil in Haushalten mit Wohneigentum typischerweise die Sparquote höher liegt und die Ausgaben für Unterkunft einen kleineren Anteil am Gesamteinkommen haben, als bei Haushalten mit niedrigem Einkommen.

Bedingung geknüpft, dass der Betrieb fortgeführt, eine bestimmte Lohnsumme dauerhaft gezahlt und die Betriebsanteile nicht veräußert werden.¹³ Die Praxis der Erbschaftsteuer führt jedoch zu erheblichen Verzerrungen von wirtschaftlichen Entscheidungen. Die geltende Erbschaftsteuer ist deshalb in Frage zu stellen und zu reformieren. Zudem ist seit der Einführung der Verschonungsregeln im Jahr 2008 das Aufkommen der Erbschaftsteuer erheblich zurückgegangen und die Umverteilungsleistung der Erbschaftsteuer sinkt.

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 durch die Aussetzung der Vermögensteuer und die Ausweitung von Verschonungsregeln bei der Erbschaftsteuer auch in diesem Bereich ein Trend zu einer sinkenden Umverteilungsleistung der Steuerpolitik zu erkennen.

3.5 Entwicklung des gesamten Steuermixes

Aggregiert¹⁴ man die hier gemessenen Verteilungseffekte der Finanzierungsseite¹⁵, so wird deutlich, dass im Gesamtergebnis die Steuererhebung hohe Einkommen überproportional entlastet hat und die Umverteilungsleistung sinkt. Noch sind die gemessenen Indexwerte für das Steuersystem knapp positiv und es ist zu erkennen, dass die betrachteten Politikinstrumente zu einer mäßigen Korrektur der Einkommensungleichheit beitragen. Allerdings zeigt sich auch, dass die Umverteilungsleistung des gesamten Steuersystems im

Zeitverlauf seit Ende der 1990er Jahre deutlich sinkt (Abbildung 4). Während Umverteilungsziele zunehmend aus der Steuerpolitik verschwinden, ist der Wohlfahrtsstaat für die Realisierung einer effizienten Umverteilungsleistung immer stärker auf eine direkte Intervention durch Transferprogramme angewiesen.

3.6 Entwicklung in der Umverteilungsleistung der Transferprogramme

Die Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates ist nicht auf die Steuerseite beschränkt. Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des gesamten Wohlfahrtsstaates ist es deshalb erforderlich, auch die Struktur und den Umfang der Transferprogramme zu berücksichtigen. Ebenso wie sich die Verteilung der Finanzierungslasten der öffentlichen Haushalte auf die Einkommensungleichheit auswirkt, besitzen auch sozialpolitische Transfers einen erheblichen Einfluss auf die Verteilung des Wohlstandes innerhalb einer Gesellschaft. Unter Transferprogrammen werden hier Einkommenstransfers verstanden, die Personen und Haushalten direkt zufließen. Öffentlich bereitgestellte Güter und Dienstleistungen können im Rahmen dieser Untersuchung nicht berücksichtigt werden.

Die Entwicklung des Sozialstaates wurde in den vergangenen Dekaden mit großer Sorge betrachtet. Häufig war sogar die Rede von der Erschöpfung oder der Krise des Sozialstaates. Die Alterung der Gesellschaft und die hohen Arbeitslosenzahlen, die insbesondere Ende der 1990er Jahre herrschten, führten dazu, dass die Sozial-

13 Die aktuelle Praxis der Erbschaftsteuer ist jedoch mit einer ganzen Reihe von ökonomischen Problemen verbunden. Neben einer offenen Diskriminierung von Betriebs- und Privatvermögen ist die geltende Verschonungsregel für Betriebsvermögen mit gravierenden Verzerrungen hinsichtlich der Finanzierungsstruktur und der Rechtsform von Unternehmen verbunden. Außerdem muss der Betrieb von einem Familienmitglied fortgeführt werden. Diese steuerrechtliche Regelung festigt eine dynastische Unternehmenstradition, die nach heutigem betriebswirtschaftlichem Verständnis nicht die optimale Voraussetzung für zukünftigen Unternehmenserfolg oder eine dauerhafte Sicherung von Arbeitsplätzen darstellt.

14 Zur Evaluierung des Gesamteffekts müssen die Verteilungseffekte auf Ebene der Haushalte berücksichtigt werden. Ein Saldieren der Indexwerte der einzelnen Steuerarten ist aus methodischen Gründen nicht zulässig.

15 Für die Evaluierung des gesamten Steuermixes werden hier die Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und die Mehrwertsteuer herangezogen. Vermögensbezogene Steuern können aufgrund der Datenverfügbarkeit hier nicht berücksichtigt werden. Auch wenn es sich bei vermögensbezogenen Steuern tendenziell um progressive Steuerarten handelt, ist nicht zu erwarten, dass sich der aggregierte Umverteilungseffekt nennenswert ändert, weil die Steueraufkommen dieser Steuern im Vergleich zu den hier berücksichtigten Finanzierungsinstrumenten klein sind.

Abbildung 4:

Entwicklung der Umverteilungsleistung des Steuersystems, Reynold-Smolensky-Indexwerte

Quelle: Eigene Berechnung.

versicherungen als automatische Stabilisatoren einsprangen. Die Beanspruchung der Wohlfahrtsstaatsprogramme hatte ein stetiges Wachstum der Sozialausgaben zur Folge und die Deckung des Finanzbedarfs gestaltete sich zunehmend schwieriger. Die Regierung Helmut Kohls bemühte sich deshalb in den 1990er Jahren um Kürzungen in der Sozialpolitik, die jedoch häufig an einflussreichen Vetopunkten und einer fehlenden Mehrheit im Bundesrat scheiterten.

Der anhaltende Problemdruck führte nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 zu umfangreichen Umstrukturierungen der Transferprogramme in der rot-grünen Regierungszeit Gerhard Schröders. Die wichtigsten Reformen dieser Agendapolitik sind als Hartz-Reformen bekannt geworden. Dazu gehörte eine Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und die Zusammenlegung der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe. Des Weiteren wurde für den Anspruch auf Grundsicherung fortan eine Bedarfsprüfung notwendig, was eine stückweise Abkehr vom

Bismarck'schen Versicherungsmodell und der Tradition der deutschen Wohlfahrtsstaatlichkeit darstellt. Großer politischer Widerstand war die Folge. Es gibt jedoch auch Personengruppen, die durch die Hartz-Reformen bessergestellt wurden und von den Reformen profitieren. Dazu zählen alleinerziehende Arbeitslose, arbeitslose Paare mit Kindern und junge Arbeitslose, die durch die Neuregelungen bessergestellt wurden. Neben den Kürzungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Grundversorgung wurden andere Politikfelder der Sozialpolitik, wie beispielsweise die Familienpolitik, aufgewertet. So wurde das Kindergeld erhöht und eine Finanzierung der Elternzeit geregelt. In der folgenden Großen Koalition wurden dann wiederum einige Elemente der Hartz-Reformen zurückgenommen. Die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes II und ein weiterer Ausbau der Familienpolitik bedeuten eine Lockerung des Konsolidierungskurses, obgleich mit der Anhebung des Renteneintrittsalters auch in der Zeit der Großen

Abbildung 5:

Entwicklung der Umverteilungsleistung der Transferprogramme, Reynold-Smolensky-Indexwerte

Quelle: Eigene Berechnung.

Koalition signifikante Kürzungen in der Sozialpolitik vorgenommen wurden.

Wie ist also die Entwicklung der Sozial- und Transferpolitik insgesamt zu bewerten? Haben die Kürzungen der Agendapolitik zu einem Rückbau des Sozialstaates und zu einer Reduktion der Umverteilungsleistung der Transferprogramme geführt? Die mikrofundierte Analyse der gegenwärtigen Umverteilungsmessung zeigt, dass die sozialpolitischen Transferprogramme eine effektive und steigende Einkommensumverteilung leisten (Abbildung 5)¹⁶. Für Transferprogramme lassen sich die höchsten Indexwerte messen, was deren Bedeutung für die Korrektur der Einkommensungleichheit verdeutlicht. Anhaltende Konsolidierungsmaßnahmen und selbst die einschneidenden Agenda-Reformen der Schröder-Regierung

haben nicht zu einem Sinken der Umverteilungsleistung geführt. Durch die hier verwendeten Messverfahren lassen sich vielmehr Belege für eine Steigerung der Umverteilungsleistung finden.

Das hier wiedergegebene Messergebnis ist angesichts der umfangreichen Kürzungen in der Sozialpolitik erklärungsbedürftig, denn eine qualitative Analyse der sozialpolitischen Reformen der Vergangenheit legt eher ein Sinken der Umverteilungsleistung nahe. Die steigenden Indexwerte kommen unter anderem durch eine Steigerung der Zielgerichtetheit der Transferprogramme zustande, die eine deutliche Reduktion der relativen Einkommensabstände am unteren Rand der Einkommensverteilung nach sich zieht. Die absoluten Einkommensabstände, die sich durch Kürzungen des Leistungsniveaus etwa für

16 Transfers enthalten sämtliche sozialpolitischen Transferzahlungen, die Personen oder Haushalten direkt zufließen. Öffentlich bereitgestellte Güter und Dienstleistungen, die eine nicht zu unterschätzende Rolle für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung unserer Gesellschaft spielen (Bormann 2013), können hier aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt werden.

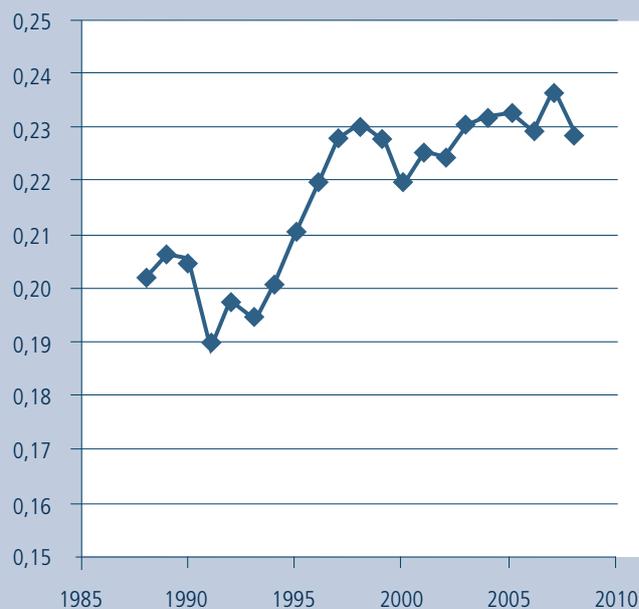
Langzeitarbeitslose vergrößert haben, können in dieser Betrachtung und den verwendeten Messverfahren nicht berücksichtigt werden. Wenn Umverteilung als Änderung der relativen Einkommensungleichheit gemessen wird, dann ist eine Zunahme der Umverteilungsleistung der Transferprogramme zu beobachten. Im Umkehrschluss kann das jedoch auch bedeuten, dass mehr Menschen kein eigenes Einkommen erzielen und deshalb auf Transfers angewiesen sind. Transferprogramme leisten damit einen erheblichen Beitrag zur Umverteilung von Einkommen, der von der Steuerpolitik zunehmend vernachlässigt wird. Problematisch für diese Entwicklung ist jedoch, dass die Steigerung der Zielgerichtetheit die Legitimität des Wohlfahrtsstaates langfristig untergräbt und zu einer dauerhaften Polarisierung der sozio-ökonomischen Struktur führt (Korpi/Palme 1998). Der Bewertung der Transformation der Umverteilungseffekte in der Steuer- und Transferpolitik und die Verschiebung der Umverteilungsleistung von der Einnahmenseite zur Ausgabenseite ist der nachfolgende Abschnitt gewidmet.

3.7 Bewertung der Messergebnisse und der Entwicklung des Gesamteffekts

Die Gesamtheit aller hier untersuchten Entwicklungstrends der finanzpolitischen Einnahme- und Ausgabeinstrumente führte zu einer steigenden Umverteilungsleistung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland (Abbildung 6). Der sinkende Trend bei den Steuern wird demnach von der Transferpolitik aufgefangen und überkompensiert. Ist das eine gute Nachricht für die Umverteilungspolitik in Deutschland? Man könnte auf die Idee kommen, dass es sich bei der Umverteilungsleistung der Steuer- und Transferpolitik um funktionale Äquivalente handelt. In diesem Fall wäre aus verteilungspolitischer Sicht mit der gegenwärtigen Verschiebung der Umverteilungsleistung von der Steuer- und Transferpolitik ein zufriedenstellendes Ergebnis erreicht, da letztlich die aggregierte Umverteilungsleistung steigt. Eine weiterführende Einordnung der hier wiedergegebenen Messergebnisse bietet jedoch Anlass zu Sorgen.

Abbildung 6:

Entwicklung der Umverteilungsleistung der Steuer- und Transferpolitik, Reynold-Smolensky-Indexwerte



Quelle: Eigene Berechnung.

Die sinkende Umverteilungsleistung der Steuerpolitik und der Trend zur Aufwertung regressiver Steuerarten finden in einem Umfeld steigender Einkommensungleichheit statt. Im relevanten Zeitabschnitt ist sowohl die Markteinkommensungleichheit als auch die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen gestiegen.¹⁷ Die statistisch gemessene Ungleichheit bei den Markteinkommen kommt aufgrund verschiedener Entwicklungen typischer Einkommensgruppen zustande. Die Entwicklung der mittleren Realeinkommen¹⁸ stagniert in Deutschland seit Beginn der 1990er Jahre (Goebel/Krause 2007; Brenke/Grabka 2011). Dem Stillstand in der Lohnentwicklung von abhängig Beschäftigten stehen jedoch merkliche Einkommenszuwächse in der Gruppe der Selbstständigen und bei Kapitalerträgen gegenüber. Kapitaleinkommen¹⁹ spielen eine besondere Rolle für das Wachstum der Einkommensungleichheit, denn Kapitaleinkommen nehmen insgesamt zu und sind in der Regel besonders hohe Einkommen, die sich am oberen Ende der Einkommensskala konzentrieren. Während die nominellen Arbeitseinkünfte im Zeitraum zwischen 1991 und 2007 um 40 Prozent wuchsen, fällt das Wachstum für Kapitaleinkommen im gleichen Zeitraum fast doppelt so hoch aus. Eine Dekompositionsanalyse der Einkommensungleichheit belegt, dass Kapitaleinkünfte in besonderer Weise für die Ungleichverteilung der Einkommen verantwortlich sind (Fräßdorf/Grabka/Johannes 2011). Dieser Effekt ist in Deutschland besonders stark ausgeprägt und übersteigt sogar die Ungleichheit, die im Vereinigten Königreich von Kapitaleinkünften hervorgerufen wird.

Deshalb ist die gemessene Steigerung der Umverteilungsleistung des gesamten Wohlfahrtsstaates zu relativieren. Auch wenn die steigende Umverteilungsleistung der Transferpolitik die sinkende Umverteilungsleistung in der Steuerpolitik zu kompensieren vermag, ist diese Ent-

wicklung nicht ausreichend, um die Steigerung der Markteinkommensungleichheit zu korrigieren. Selbst nach dem Wirken sämtlicher verteilungswirksamer Politikinstrumente schreitet die Einkommensspreizung in Deutschland kontinuierlich voran.

Vielmehr scheinen die aktuellen Entwicklungstrends in der Steuerpolitik die divergente Entwicklung bei den Markteinkommen noch zu verstärken. Die Aufwertung regressiver Steuerarten sowie die Entlastung von hohen Einkommen und Kapitaleinkünften fördert die zunehmende Einkommensspreizung. Diese Entwicklung ist bedenklich, da sie den rationalen Interessen der Mehrheit der Bevölkerung entgegensteht. Die Einkommenszuwächse, die für die steigende Einkommensspreizung mit verantwortlich sind, konzentrieren sich immer stärker am oberen Rand der Einkommensskala. Aus diesem Grund haben Personen der Mittelschicht, die für die Legitimität politischer Entscheidungen von besonderer Bedeutung sind, ein rationales Interesse an einer finanzpolitischen Einkommensumverteilung (Meltzer/Richard 1981). Stattdessen beobachten wir einen Progressionsabbau in der Einkommensteuer und eine Aufwertung regressiver Steuerarten. Diese Entwicklungen sind nur deshalb möglich, weil einerseits der Ausbau der regressiven Steuern wenig politische Aufmerksamkeit erregt (Kato 2003). Andererseits wurde in der politischen Debatte der Eindruck erweckt, dass steuerliche Umverteilung dem Wirtschaftsstandort und dem Wohlfahrtsstaat schadet und marktfreundliche Steuerreformen alternativlos seien. Ein Argument, das nicht unumstritten ist (Diamond/Saez 2011; Stiglitz 2012). Dies ist besonders dann problematisch, wenn die steuerliche Entlastung des Unternehmenssektors automatisch zu einer Begünstigung hoher persönlicher Einkommen führt. Damit lässt sich zwar erklären, wie es im politischen Prozess zum Rück-

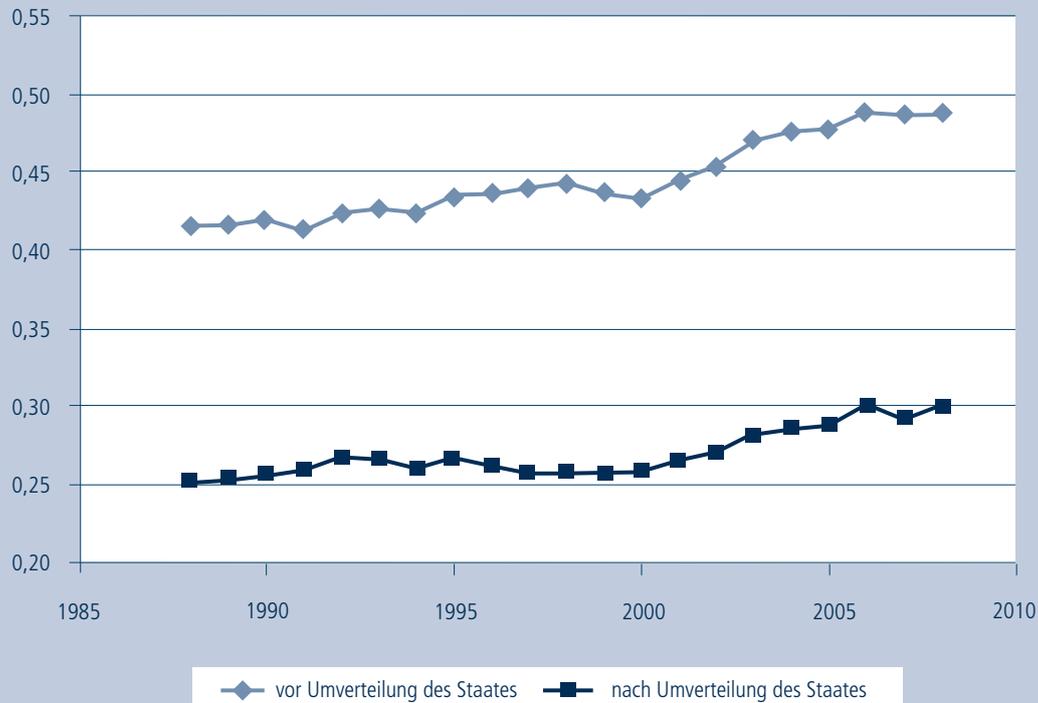
17 Markteinkommen sind die Einkommen, die von Haushalten durch wirtschaftliche Aktivitäten am Markt erzielt werden. Das verfügbare Einkommen ist das Einkommen, das ein Haushalt nach der Zahlung sämtlicher Steuern und dem Empfang von Transferzahlungen zum privaten Konsum zur Verfügung hat.

18 Realeinkommen sind gegenüber dem Nominaleinkommen preisbereinigt und geben deshalb Aufschluss auf die Kaufkraft unter Berücksichtigung der Entwicklung der Verbraucherpreise, die der Inflation unterliegen.

19 Unter Kapitaleinkommen fallen Einkommen aus Zinsen, Dividenden, Kapitalfonds sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

Abbildung 7:

Entwicklung der Einkommensungleichheit, Gini-Koeffizient



Quelle: SOEP, EVS, eigene Berechnungen.

bau steuerlicher Umverteilung kam. Der Widerspruch zwischen den politischen Entwicklungen und den rationalen Interessen der Bürgerinnen und Bürger bleibt jedoch bestehen. Daraus ergibt sich eine ernsthafte Frage nach dem Funktionieren demokratischer Politikprozesse.

In der Gegenwart zeichnet sich jedoch bereits ab, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nicht länger bereit ist, diese Entwicklung weiter hinzunehmen und eine Korrektur des dokumentierten Reformtrends verlangt. Dabei sinkt auch die Akzeptanz für Einschränkungen in der

Gestaltung des Wohlfahrtsstaates aufgrund vermeintlicher ökonomischer Sachzwänge.²⁰ Die Diskussion um die zukünftige Finanzpolitik wird deshalb Antworten auf Fragen der Steuergerechtigkeit liefern müssen. Es zeichnet sich deshalb neben der breiten Unterstützung der Finanztransaktionsteuer auch eine Befürwortung für die Steigerung der Progressivität der Einkommensteuer ab. Weiterer Reformbedarf besteht im Bereich der Kapitalbesteuerung, der Handhabe der Abgeltungsteuer und bei vermögensbezogenen Steuern.

²⁰ Das Standardargument, das die Kritiker von steuerlicher Einkommensumverteilung insbesondere im Zusammenhang mit hohen marginalen Steuersätzen in der Einkommensteuer gerne anführen, lautet: Steuern erhöhen die relativen Preise. Dadurch werden bestimmte ökonomische Aktivitäten unrentabel und werden deshalb nicht unternommen. Durch die Unterlassung ökonomischer Aktivität oder unterlassener Erwerbstätigkeit sinkt die gesamte ökonomische Wohlfahrt, was als Zusatzkosten der Besteuerung bezeichnet wird. Neuere empirische Studien legen nahe, dass die Steuerelastizität von Einkommen im Allgemeinen überschätzt wird. Höhere Grenzsteuersätze von bis zu 73 Prozent scheinen deshalb ohne negative Wohlfahrtseffekte realisierbar (Diamond/Saez 2011).

Der zweite wesentliche Befund dieser Untersuchung ist, dass es sich bei der Entwicklung der umverteilungsrelevanten Wohlfahrtsstaatlichkeit insgesamt um eine Verschiebung der Umverteilungsleistung von der Steuer- zur Transferpolitik handelt. Grundsätzlich sind sowohl finanzpolitische Instrumente der Einnahmenseite als auch der Ausgabenseite dazu geeignet, die relativen Einkommensabstände entlang der Einkommensskala zu verändern. Bedarfsgeprüfte Einkommens-transfers stellen in diesem Zusammenhang ein besonders effizientes Mittel zur Einkommensumverteilung dar, weil die Transfers sich auf die Ärmsten konzentrieren. Die Verschiebung der Umverteilungsleistung von der Steuer- zur Transferpolitik führt sogar zu einem Wachstum der gesamten Umverteilungsleistung. Handelt es sich dabei aus der Perspektive der sozialpolitischen Gerechtigkeit nicht doch um ein zufriedenstellendes Ergebnis?

Problematisch dabei ist, dass durch die Aufwertung der bedarfsgeprüften Transferprogramme, die für das Wachstum der Umverteilungsleistung auf der Ausgabenseite verantwortlich sind, langfristig die Legitimität der Sozialleistungen

sinkt (Korpi/Palme 1998). Bedarfsgeprüfte Transferprogramme richten sich an Personenkreise, die kein eigenes Markteinkommen erzielen oder deren Einkommen unterhalb des Existenzminimums liegt. Damit nimmt sich die Mittelschicht immer weniger selbst als Adressat wohlfahrtsstaatlicher Sicherungssysteme wahr. Der Empfang von Transferzahlungen ist dabei auch zunehmend mit einer Stigmatisierung und sozialen Exklusion verbunden, was eine polarisierende Entwicklung der Gesellschaftsstruktur fördert und soziale Mobilität einschränkt.

Eine Konzentration der Transferprogramme auf die Ärmsten der Armen kann deshalb unter Verteilungsaspekten zwar in der kurzen Frist als eine effiziente Mittelverwendung gewertet werden. Es besteht dabei jedoch langfristig die Gefahr, dass wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme zu Almosen reduziert werden, weil die politische Unterstützung schwindet. Aus diesem Grund ist die Zukunft unseres wohlfahrtsstaatlichen Systems durch eine mögliche Legitimationskrise gefährdet. Langfristig werden deshalb Kürzungen im Leistungsniveau der Transferprogramme nötig werden, sofern kein Politikwechsel erfolgt.

4. Fazit

Die steigende ökonomische Integration steht im Verdacht, die Struktur und Leistungsfähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Systeme seit den 1990er Jahren verändert zu haben. Die in diesem Zusammenhang formulierte Race-to-the-bottom-These besagt, dass Nationalstaaten in einem Unterbietungswettbewerb um die attraktivsten Standortbedingungen ihre Fähigkeit zur Realisierung von wohlfahrtsstaatlichen Zielen verlieren. Für die hier relevanten Politikfelder der Steuer- und Transferpolitik existieren in der Globalisierungsliteratur weitere, spezifizierte Hypothesen. Diese lassen einen Progressionsabbau in der Steuerpolitik und gravierende Kürzungen bei den sozialen Sicherungssystemen erwarten. Empirische Untersuchungen zu diesem Thema stützen sich bisher auf die Analyse von Indikatoren, wie beispielsweise Steuerquoten, Staatsquoten, Durchschnitts-, Grenz- oder Spitzensteuersätzen. Unterschiedliche Indikatoren lassen jedoch unterschiedliche Schlussfolgerungen zu. Kritiker der Globalisierungsthese vertreten deshalb den Standpunkt, dass sich die Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates in den letzten zwei Dekaden nicht verändert hat.

Das gegenwärtige Papier steht in der Tradition der Globalisierungsthese und unternimmt eine erneute Untersuchung zur Evaluierung der Umverteilungsleistung in der Steuer- und Transferpolitik. Ein relevanter Beitrag zum verfügbaren Erkenntnisstand wird dadurch erreicht, dass nicht primär finanzpolitische Reformen, sondern deren Effekte auf die sozioökonomische Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger untersucht werden. Dazu wird die Umverteilungsleistung von steuer- und transferpolitischen Instrumenten auf Basis von Mikrodaten untersucht und Umverteilungseffekte werden dabei als eine Verstärkung oder Reduktion von Einkommensungleichheit messbar. Eine derartige Herangehensweise kommt

ohne die Formulierung von Annahmen aus und kann beanspruchen, den tatsächlich resultierenden Umverteilungseffekt von Finanzpolitiken zu evaluieren. Dies erlaubt unmittelbare und eindeutig interpretierbare Aussagen über die Entwicklung der Umverteilungsleistung in der Steuer- und Transferpolitik.

Die vorliegende Untersuchung berücksichtigt die Entwicklungen der Umverteilungsleistung für die Einkommensteuer, die Sozialversicherungsbeiträge und die Mehrwertsteuer. Damit sind die aufkommensstärksten Steuerarten abgedeckt. Auf der Ausgabenseite werden persönlich zurechenbare Transferzahlungen analysiert. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit können die Verteilungseffekte von vermögensbezogenen Steuern, sonstigen Verbrauchsteuern sowie öffentlich bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen nicht integriert werden. Auch wenn dadurch keine vollständige Evaluierung der wohlfahrtsstaatlichen Staatstätigkeit erreicht wird, können dennoch innovative Aussagen über die Verteilungseffekte und die Entwicklung der Steuer- und Transferpolitik getroffen werden.

Dadurch, dass das gesamte Steuersystem und auch die Ausgabenseite in den Blick genommen werden, können einzelne Reformen in eine übergeordnete Entwicklung eingeordnet werden. Dass eine Senkung des Spitzensteuersatzes mit einer Reduktion der Steuerprogression verbunden ist, lässt sich leicht nachvollziehen. Was aber mit Blick auf die Globalisierungsthese von Interesse ist, sind Analysen, die die resultierenden Effekte einer ganzen Epoche von finanzpolitischen Reformen auswerten können. Damit besteht die Möglichkeit, die Aussage, dass zehn Prozent der Personen 50 Prozent der Einkommensteuer zahlen, in das Gesamtsystem öffentlicher Einnahmeerzielung einzuordnen. Zwar konnte auch in dieser Analyse bestätigt werden, dass die Einkommen-

steuer eine progressive Struktur aufweist und damit wirksam zur Reduktion von Ungleichheit beiträgt. Es zeigt sich jedoch, dass neben der progressiven Einkommensteuer auch eindeutig regressive Steuerarten die sozioökonomische Lebenswirklichkeit der Menschen prägen. Wenn wir über die Verteilung der Finanzierungslasten der öffentlichen Haushalte reden, müssen deshalb die Effekte des gesamten Steuermixes berücksichtigt werden. Dabei zeigt sich, dass die Steuererhebung in Deutschland nicht annähernd so progressiv ausfällt, wie häufig vermutet. Insbesondere die verbreitete Aussage, dass zehn Prozent der Steuerzahler 50 Prozent des Einkommensteueraufkommens erbringen, ist mit Blick auf das gesamte Steuersystem zu relativieren. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass der progressive Effekt der Einkommensteuer durch regressive Steuerarten erheblich geschmälert wird.

Die wichtigsten Befunde der Analyse beziehen sich jedoch auf die dynamische Entwicklung in der Steuer- und Transferpolitik. Die gegenwärtige Analyse liefert Belege dafür, dass die Umverteilungsleistung des deutschen Steuersystems einem deutlich sinkenden Trend unterliegt. Zahlreiche Steuerentlastungen in der Einkommensteuer haben dazu geführt, dass heute tatsächlich „mehr Netto vom Brutto“ übrigbleibt; zumindest nach dem Wirken der Einkommensteuer. So populär diese Maßnahme auch sein mag, wird dadurch die Umverteilungsleistung der Einkommensteuer ausgehöhlt, wovon überproportional die Reichen profitieren. Im gleichen Zeitabschnitt sind die ungleichheitsverschärfenden Effekte der regressiven Sozialversicherungsbeiträge und der Mehrwertsteuer gewachsen. Zusammengefasst lässt sich eine sinkende Umverteilungsleistung in der Steuererhebung beobachten. Steuerpolitik scheint sich zunehmend auf die Einnahmeerzielung zu konzentrieren und Fragen nach einer gerechten Verteilung der Steuerlasten zu vernachlässigen.

Die Beobachtungen für die Steuerpolitik entsprechen den Erwartungen der Globalisierungsthese. Eine allgemeine Reduktion der finanzpolitischen Umverteilungsleistung kann dagegen nicht bestätigt werden, denn der Wohlfahrtsstaat

setzt für eine effiziente Einkommensumverteilung zunehmend auf den direkten Einsatz von Transferzahlungen. Die gemessenen Indexwerte zeigen eine steigende Reduktion der Einkommensungleichheit durch Transferprogramme an. Aus diesem Grund haben wir es in Deutschland vielmehr mit gegenläufigen Entwicklungen der Umverteilungsleistung in der Steuer- und Transferpolitik zu tun. Während die Umverteilungsleistung in der Steuerpolitik sinkt, steigt die Umverteilungsleistung in der Transferpolitik.

Schlussendlich stellt sich die Frage, wie diese Verschiebung der Umverteilungsleistung von der Steuer- zur Transferpolitik zu bewerten ist. Aus einer mathematisch-analytischen Perspektive betrachtet, handelt es sich, in Bezug auf deren Potenzial zur Einkommensumverteilung um funktionale Äquivalente. Grundsätzlich lässt sich in beiden Politikfeldern durch die Ausgestaltung der Struktur und der Größe der finanzpolitischen Instrumente eine wirksame Reduktion der Einkommensungleichheit erzielen. Aus polit-ökonomischer Sicht sind jedoch Zweifel angebracht.

Die gegenwärtige Verschiebung der Umverteilungsleistung von der Steuer- zur Transferpolitik ist problematisch, weil die gemessene Einkommensumverteilung verstärkt durch den Einsatz bedarfsgeprüfter Transferzahlungen erreicht wird. Bedarfsgeprüfte Transferzahlungen sind zwar ein wirksames Mittel, um die relative Einkommensungleichheit zu reduzieren. Problematisch dabei ist, dass sich die Mittelschicht selbst nicht als Adressat von bedarfsgeprüften Transferprogrammen wahrnimmt. Dadurch sinkt langfristig deren Legitimität und ausgebaute wohlfahrtsstaatliche Standards sind langfristig nicht aufrecht zu erhalten. Es besteht die Gefahr, dass Sozialpolitik in der Folge zu einer Alimentierung von Bedürftigen verkommt. Dies führt zu einer Stigmatisierung der Transferempfänger und der Verfestigung einer polarisierten Gesellschaftsstruktur.

Aus der gegenwärtigen Analyse folgt, dass für den Fortbestand der etablierten wohlfahrtsstaatlichen Standards, zur Bewahrung einer breiten Mittelschicht und zur Sicherung einer gerechten Verteilung der Steuerbelastung der eingeschlagene Reformtrend der Steuer- und Transferpolitik

umzukehren ist. Die zukünftige politische Debatte in Finanzfragen wird Umverteilungseffekte deshalb wieder stärker berücksichtigen müssen. Dies gilt in besonderer Weise, weil der beobachtete Progressionsabbau in der Steuerpolitik den rationalen Interessen der politisch relevanten Mittelschicht widerspricht und eine stärkere Belastung von hohem Einkommen ohne negative Wohlfahrtseffekte möglich scheint. Der Progres-

sionsabbau in der Steuerpolitik ist deshalb politisch nicht zu rechtfertigen. Die Initiativen zur Steigerung der progressiven Struktur in der Einkommensteuer, der Reform der Abgeltungsteuer, der Erbschaftsteuer und der Vermögensteuer tragen dieser Problematik Rechnung. Es besteht damit Anlass zur Hoffnung, dass sich die zukünftige Finanzpolitik wieder stärker an den Interessen der Menschen orientiert.

Literaturhinweise

- Bach, Stefan; Corneo, Giacomo; Steiner, Viktor 2009: From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992-2003, in: *Review of Income and Wealth* 55, S. 303-330.
- Bäcker, Gerhard; Jansen, Andreas 2011: Progressive Sozialversicherungsbeiträge. Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnsektors, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bormann, René 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09603.pdf>.
- Brenke, Karl; Grabka, Markus M. 2011: Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt, DIW, Berlin.
- Diamond, Peter; Saez, Emmanuel 2011: The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations, in: *The Journal of Economic Perspectives* 25, S. 165-190.
- Fräßdorf, Anna; Grabka, Markus M.; Schwarz, Johannes 2011: The Impact of Household Capital Income on Income Inequality – a Factor Decomposition Analysis for the UK, Germany and the USA, in: *Journal of Economic Inequality* 9, S. 35-56.
- Ganghof, Steffen; Genschel, Philipp 2008: Taxation and Democracy in the EU, in: *Journal of European Public Policy* 15, S. 58-77.
- Genschel, Philipp 2005: Globalization and the Transformation of the Tax State, in: *European Review* 13, S. 53-71.
- Goebel, Jan; Krause, Peter 2007: Gestiegene Einkommensungleichheit in Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst* 12, S. 824-832.
- Kammer, Andreas 2013: Die Politische Ökonomie der Umverteilung, Nomos, Baden-Baden.
- Kato, Junko 2003: *Regressive Taxation and Welfare State Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Kellermann, Christian; Zitzler, Jana (Hrsg.) 2007: *Steuern im europäischen Wettbewerb. Unterbieten oder gemeinsam gestalten?*, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/id/04514.pdf>.
- Korpi, Walter; Palme, Joakim 1998: 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.
- Lambert, Peter J. 2001: *The Distribution and Redistribution of Income*, Manchester University Press, Manchester.

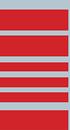
- Meltzer, Allan H.; Scott, F. Richard 1981: A Rational Theory of the Size of Government, in: The Journal of Political Economy 89, S. 914-927.
- OECD 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.
- OECD 2010: OECD Revenue Statistics.
- Olson, Mancur 1965: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge.
- Przeworski, Adam 2003: States and Markets. A Primer in Political Economy, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reynolds, Morgan O.; Smolensky, Eugene 1977: Public Expenditure, Taxes, and the Distribution of Income: the United States, 1950, 1961, 1970, Academic Press, New York.
- Schatzenstaller, Margit 2012: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09604.pdf>.
- Stiglitz, Joseph E. 2012: Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht, Siedler Verlag, München.

Der Autor

Dr. Andreas Kammer

Promotion und PostDoc am Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung.

Affiliert am Cologne Center for Comparative Politics
der Universität zu Köln.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschland – ein Wundermärchen

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Was man bei der Reduzierung der Staatsschulden beachten muss

WISO direkt

Außenwirtschaft

Europäische Wettbewerbsdesorientierung

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Innovative Ansätze in der Beratung von Migrantinnen und Migranten mit Gründungsambitionen – Potenziale aus der akademischen Gründungslehre nutzen

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung – Impulse für eine politische Strategie

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Zukunft der Krankenhäuser

Mehr Qualität, flächendeckende Versorgung und gerechte Finanzierung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gute Pflege vor Ort

Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Weiterbildungsbeteiligung

Anforderungen an eine Arbeitsversicherung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Das Alter wird bunter – Lebenslagen älterer

Menschen mit Migrationshintergrund und Handlungsbedarfe für Politik und Gesellschaft

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

