

Steuerprogression in Deutschland – Annahmen und Wirklichkeit

Günter Britschkat
Charles C. Roberts

Die vermeintliche Steuerbürde in Deutschland ist zum politischen Dauerthema geworden. Entsprechend populär sind die vielfältigen Vorschläge zur Reform des Steuerrechts. Allen Varianten gemeinsam ist das Ziel, die Steuerprogression abzubauen. Dieser Ansatz fußt auf der Vorstellung, die effektive Steuerlast entspräche den in den Steuerbestimmungen vorgesehenen hohen Progressionswerten. Dass dies mitnichten der Fall ist, wird im Folgenden empirisch nachgewiesen.

1

Einleitung

Die Steuerbürde war ein politisches Thema bei der letzten Bundestagswahl. Niemand zahlt gerne Steuern, und so ist der Ruf nach einer Verringerung der Steuerlast für sich immer populär. Die damit zumindest implizit erhobene Forderung nach einer Verringerung staatlicher Transfers bzw. Dienstleistungen ist indessen weniger populär. Auch wird eher nicht thematisiert, dass die Vor- und Nachteile von Steuersenkungen und Dienstleistungskürzungen die verschiedenen sozialen Gruppen sehr unterschiedlich treffen. Im Licht der politischen Diskussion stand hingegen die Steuerprogression, d.h. die in Bezug auf das Einkommen anteilmäßige Zunahme des Steuersatzes bei höheren Einkommen. Verbreitet wurde behauptet, sie sei „zu hoch“ und würde die Initiative und die Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung lähmen. Auch war im Wahlkampf die flankierende These zu hören, dass ausgleichende Korrekturen in der Einkommensverteilung ausschließlich – oder zumindest in der Hauptsache – der Steuerprogression bei der Besteuerung des persönlichen Einkommens vorbehalten sein sollten; andere sozialpolitische Systeme, wie beispielsweise die Gesundheits- oder Altersversorgung, sollten umverteilungsneutral gestaltet werden.

Ein Urteil über die Gültigkeit beider Argumente setzt aber eine zutreffende Vorstellung über das Ausmaß der effektiven Steuerbelastung im Allgemeinen voraus. Die Einkommensentwicklung und die sich daraus ergebende Entwicklung der Lohn- und Einkommensteuerschuld des Einzel-

nen sind indessen so stark tabuisiert, dass Vorstellungen über die effektive generelle Steuerprogression (im Gegensatz zu der eigenen) sehr stark von pauschalen Feststellungen und allenfalls vom Blick auf die Steuertabellen geprägt sind. Deswegen wollen wir im Folgenden gerade wegen der politischen Zusammenhänge der Frage nachgehen, wie stark die effektive Progression bei der Besteuerung der persönlichen Einkommen deutscher Haushalte in Abhängigkeit von Haushaltsgröße, sozio-ökonomischer Stellung und Haushaltseinkommen tatsächlich ist.

2

Datenbasis

Als Datenbasis dienen die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt 1998b; 2003b) für die Stichjahre 1998 und 2003. Die Daten sind für das frühere Bundesgebiet (FBG) und die neuen Bundesländer einschließlich Ost-Berlin (NBL), jeweils untergliedert hinsichtlich des Haushaltstyps, der sozialen Stellung des Haupteinkommensbeziehers und der Haushaltsgröße, verfügbar. Dabei ist jede Unterteilung wiederum gestaffelt nach Einkommensgrößenklassen. Die höchste Einkommensklasse wird auf ein Nettoeinkommen von 35.000 DM (1998), bzw. 18.000 € (2003) begrenzt.

Beim Haushaltstyp wird zwischen den Alleinlebenden, den Alleinerziehenden und den (Ehe-)Paaren unterschieden. Die soziale Stellung gliedert sich in Selbstständige (Landwirte, Gewerbetreibende, freiberuflich Tätige), Arbeitnehmer (Beamte, Angestellte, Arbeiter) und Nichterwerbs-

tätige (Pensionäre, Rentner, Privatiers). Bei der Haushaltsgröße erfolgen die Darstellungen vom Ein-Personenhaushalt bis zum Vier(und mehr)-Personenhaushalt.

Die Anzahl der Einkommensklassen wird hier jeweils zu acht Klassen zusammengefasst. Dabei entsprechen die für das Jahr 1998 ausgewiesenen DM-Beträge recht genau den Euro-Werten des Jahres 2003.

Ein wichtiger Teil der Analyse bestand darin, für „ausgepunktete“ Datenfelder in der amtlichen Veröffentlichung verlässliche Schätzwerte zu ermitteln. Hierzu und für weitere Einzelprobleme waren auch die Ergebnisse des Mikrozensus (Statistisches Bundesamt 1998a; 2003a), der jährlich erhoben wird, hilfreich. Für einige spezielle Fragestellungen erhielten wir vom Statistischen Bundesamt Zusatzinformationen. Dies betraf das Problem der Steuerrückstattungen und die Fragen nach der Höhe von Kirchensteuer und Solidaritätsbeitrag.

Wenn im Weiteren von der Einkommensteuer die Rede ist, so ist die anteilige Kirchensteuer und der zugehörige Solidaritätsbeitrag stets mit inbegriffen.

Günter Britschkat, Wirtschaftswissenschaftler im Ruhestand. Langjährig wissenschaftlicher Mitarbeiter des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung.

e-mail: g.britschkat@gmx.de

Charles C. Roberts, Wirtschaftswissenschaftler im Ruhestand. Langjährige Erfahrung in der empirischen Wirtschaftsforschung; Mitarbeit in der deutschen technischen Zusammenarbeit.

e-mail: CRoberts@t-online.de

3

Berechnung der kalkulatorischen Steuern

Ziel der Untersuchung ist es, für jede Einkommensklasse einer jeden Kategorie eine theoretische Einkommensteuer zu ermitteln, die dann dem empirisch ermittelten Wert der EVS gegenübergestellt wird. Von besonderem Interesse ist dabei der Vergleich des Progressionsverhaltens der theoretischen und der empirischen Einkommensteuerbeträge.

Der in der EVS dargestellte Durchschnittshaushalt ergibt sich aus einer Vielzahl von Haushalten mit unterschiedlichen Steuermerkmalen. Die Steuerklassen unterscheiden sich, die Steuerfreibeträge divergieren und das zu versteuernde Einkommen schwankt innerhalb der Klassengrenzen. Wie kann unter diesen Umständen in sinnvoller Weise ein kalkulatorischer Steuerbetrag für den einzelnen Durchschnittshaushalt ermittelt werden?

Wesentlich für alles Weitere ist die Annahme, dass alle Steuerschuldner so behandelt werden, als wären sie Arbeitnehmer mit genau definierten Steuerfreibeträgen. Als *Freibeträge* werden hier berücksichtigt:

- die Pauschale für Werbungskosten der Arbeitnehmer (§ 9a Nr.1 EStG),
- die jeweilige Vorsorgepauschale (§ 10 Abs. 3 EStG),
- der Haushaltsfreibetrag (betrifft nur die Steuerklasse II) (§ 32 Abs. 7 EStG),
- der Kinderfreibetrag und die Kinderbetreuungskosten (§ 32 Abs. 6, X. Abschn. EStG).

Die Pauschale für Werbungskosten der Arbeitnehmer wird, auch wenn beide Ehepartner arbeiten, nur einmal berücksichtigt. Die in der EVS ausgewiesenen Einkommensteuerzahlungen werden mit den gesondert publizierten Steuerrückerstattungen saldiert. Der Saldo zeigt also die Einkommensteuerlast nach Steuerbescheid.

Für die zu berechnende theoretische Steuerschuld sind somit nur drei *Steuerklassen*, und zwar I, II und III, zu berücksichtigen:

- Steuerklasse I (Alleinlebende, unverheiratete Paare ohne Kind),
- Steuerklasse II (Alleinerziehende),

- Steuerklasse III (Verheiratete Paare, mit Kindern oder ohne).

Für die verschiedenen Haushaltstypen ist die Zuordnung der passenden Steuerklasse problemlos. Schwieriger wird es, für die Merkmalsausprägungen der „Sozialen Stellung“ und der „Haushaltsgröße“ die richtigen Gewichtungen der einzelnen Steuerklassen zu finden. Hier hilft der Mikrozensus mit seinen tiefgegliederten Kreuztabellen weiter. Beispielsweise findet man so für die Gruppe der „Angestellten“ die Anteile der „Alleinlebenden“, der „Alleinerziehenden“ und der „Verheirateten“. Diese werden zur Gewichtung der einzelnen Steuerklassen verwendet.

Die Steuer für die einzelnen Einkommensklassen wird jeweils für das angegebene Durchschnittseinkommen berechnet. Dabei bleibt zunächst unberücksichtigt, dass die tatsächlichen Einkommen über die ganze Klassenbreite streuen können. Infolge der Progressionswirkung des Steuertarifs wird die theoretische Steuerbelastung somit unterschätzt. Wie Modellrechnungen zeigen, hat dieser „*Splittingeffekt*“ eine Spannweite von 0 bis etwa 2 % des geschätzten Steueraufkommens. Nur in der untersten Einkommensklasse erreicht dieser Wert bis zu 10 %, da hier die Grenze zwischen Besteuerung und Nichtbesteuerung liegt.

Es ist hervorzuheben, dass es sich hier um das Bruttoeinkommen des Haushalts, also das Einkommen (vor Steuern) aus unselbstständiger sowie aus selbstständiger Arbeit, handelt. Ferner geht es um Einkommen aus Vermögen (beispielsweise aus Vermietung und Verpachtung) sowie um öffentliche und nicht öffentliche Transferzahlungen. Der Gang der Berechnung führt vom Bruttoeinkommen der EVS zum *einkommensteuerrechtlich relevanten Bruttoeinkommen*, von hier über das zu versteuernde Einkommen zur Einkommensteuer. Das steuerrechtlich relevante Bruttoeinkommen ergibt sich als

Bruttoeinkommen
minus Transfereinkommen
plus Ertragsanteil der öffentlichen Renten
plus Ertragsanteil der Betriebsrenten
plus Pensionen.

Das Transfereinkommen beinhaltet auch alle Einkommen, die dem *Progressionsvorbehalt* unterliegen. Hierzu gehören beispielsweise neben vielen anderen Positio-

nen das Arbeitslosengeld, das Krankengeld und das Kurzarbeitsgeld. Auch wenn diese Einkommen selber nicht direkt zum steuerrechtlich relevanten Einkommen gehören, so erhöhen sie doch in gewissem Maße die Steuerschuld. Dieser Effekt bleibt hier unberücksichtigt. Das theoretische Steueraufkommen ist also eher etwas größer als im Folgenden ausgewiesen.

Bei der Berechnung des steuerrechtlich relevanten Bruttoeinkommens werden die öffentlichen Renten und die Betriebsrenten mit ihrem Ertragsanteil berücksichtigt. Dieser wird einheitlich mit 30 % angesetzt, was einem Renteneintrittsalter von 62 Jahren entspricht. Die Pensionen dagegen zählen voll zum steuerrechtlich relevanten Bruttoeinkommen.

Der Solidaritätszuschlag wird jeweils nach dem Solidaritätszuschlaggesetz berechnet. Für die Kirchensteuer fehlt eine solche einheitliche rechtliche Regelung. Sie fällt nur für die Mitglieder der Kirchen an. Da in dieser Hinsicht sich die Verhältnisse in den Alten und Neuen Bundesländern grundlegend unterscheiden, werden für beide Ländergruppen unterschiedliche Zuschlagssätze verwendet.

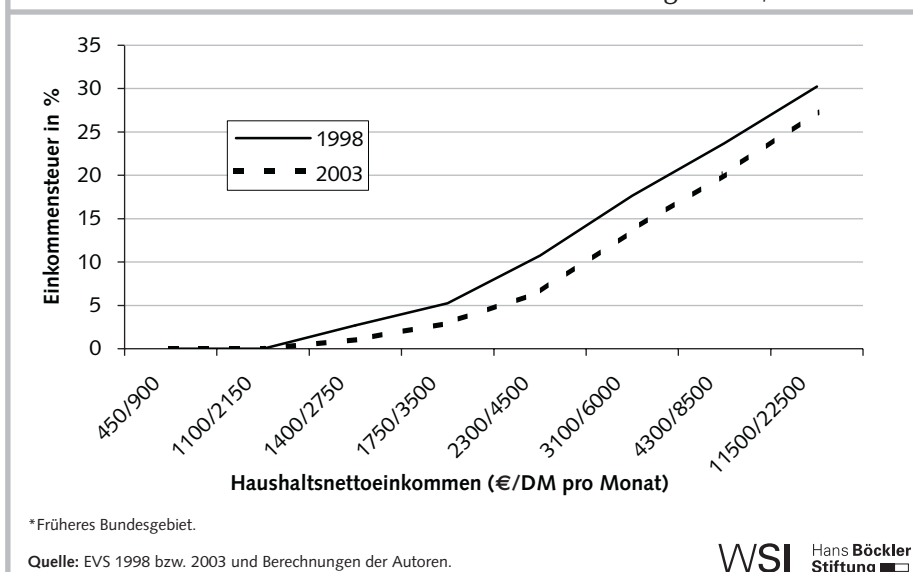
Die hier berechnete theoretische oder „kalkulatorische“ Steuerbelastung ist als Grundlage zur Veranschlagung der in Deutschland praktizierten Steuerhinterziehung nicht geeignet und die Autoren haben sie zu diesem Zweck auch nicht berechnet. Vielmehr soll sie ein Maßstab sein, mit dem die effektive Steuerprogression verglichen werden kann. Die kalkulatorische Steuerbelastung gibt in etwa die Steuerprogression wieder, so wie sie aus den Steuerformeln bzw. -tabellen hervorgeht, wenn man die Auswirkung der zahlreichen Steuerausnahmetatbestände auf die tatsächlich geleistete Einkommensteuer beiseite lässt. Sie spiegelt wohl in etwa wider, wie die Steuerprogression im politischen Diskurs häufig dargestellt wird und wie sie sich viele Wähler vorstellen.

4

Entwicklung der Einkommensteuerprogression Ost und West zwischen 1998 und 2003

Jeder Steuerzahler kennt seine Steuerlast, und jeder kann anhand der Steuertabellen bzw. -formeln ausrechnen, um wie viel sei-

Abb. 1: Kalkulatorische Belastung des Haushaltseinkommens mit Einkommensteuer 2003 und 1998 - Haushalte insgesamt*, in % -



ne Steuerschuld zunehmen wird, wenn er oder sie 100 € mehr steuerpflichtiges Einkommen hätte. Solche Berechnungen werden gemeinhin unter einer *ceteris paribus*-Annahme aufgestellt: Nur das steuerpflichtige Bruttoeinkommen ändert sich; alle anderen steuerrelevanten Tatbestände werden als gleichbleibend angenommen. *Abbildung 1* gibt diesen Zusammenhang grafisch wieder. Aufgrund unserer Berechnungen der kalkulatorischen Einkommensteuerpflicht, die im Abschnitt 3 erläutert wurden, ergibt sich folgendes Bild, wobei die Belastung als Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen dargestellt wird:¹

Im Jahre 1998 fiel nach den Steuerformeln eine Steuerschuld erst ab einem Haushaltsbruttoeinkommen über 2.500 DM im Monat an. Zunächst war der Anstieg der Steuerbelastung relativ steil (auf ein Bruttoeinkommen von etwa 2.750 DM fiel eine Einkommensteuer von rund 2,5 %; bei einem Bruttoeinkommen in Höhe von 3.500 DM waren nach der Tabelle bereits 2,7 % des Haushaltseinkommens als Einkommensteuer zu entrichten. Schon am unteren Ende der Einkommenspyramide deuteten die damals gültigen Steuerformeln darauf hin, dass auf 100 DM zusätzliches Einkommen 22 DM mehr an Einkommensteuer zu zahlen waren. Aus *Abbildung 1* geht ebenfalls hervor, dass die Steuerprogression weiter zunahm. Am oberen Ende der von der EVS erfassten Einkommensskala, welche freilich die wirklich hohen Einkommen nicht berücksichtigt, ist die Steuerpflicht anteilmäßig deutlich

höher: Bei einem Haushaltsbruttoeinkommen von monatlich 10.600 DM fiel Einkommensteuer in Höhe von 2.500 DM an: 23,7 % des Einkommens waren an den Staat als Steuer abzuführen. In der höchsten von der EVS erfassten Einkommensklasse stieg diese Belastung auf 30 % (5.100 DM Einkommensteuer auf Einkommen in Höhe von 17.000 DM im Monat). Die relevanten Formeln sahen vor, dass in dieser Einkommensklasse eine Einkommenszunahme um 100 DM einen Zuwachs an Steuer um 37,50 DM zur Folge hatte.

4.1 VERÄNDERUNG DER STEUERPROGRESSION INFOLGE DER STEUERREFORM 1998

Im Herbst 1998 übernahm eine sozialdemokratisch geführte Koalition die Regierungsverantwortung; bald darauf setzte sie eine „Reform“ der Besteuerung des persönlichen, aber auch des unternehmerischen Einkommens um. Ein Vergleich zwischen der kalkulatorischen Einkommensteuerpflicht aufgrund der reformierten Einkommensteuer für 2003 gegenüber 1998 zeigt, dass die neuen Bestimmungen im von der EVS erfassten Bereich die Progression kaum verschärft haben. Die Progression setzt erst bei einem höheren Einkommensniveau ein, ist zunächst etwas sanfter, aber bei Bruttohaushaltseinkommen über 2.000 € verläuft die neue Linie zwar unter der alten, jedoch grob parallel zu ihr. Im Jahre 2003 waren bei einem

Haushaltsbruttoeinkommen von 5.400 € 1.090 € an Einkommensteuer zu entrichten, was auf eine Steuerlast von 20 % hinausläuft. Bei einem Monateinkommen von brutto 8.800 € fällt eine kalkulatorische Steuerschuld in Höhe von 2.400 € an, eine Steuerbürde von 27,3 %. Bei dieser Einkommenshöhe zieht der Steuerformel zufolge eine Bruttoeinkommensverbesserung um 100 € zusätzliche Einkommensteuerverpflichtungen in Höhe von 39 € nach sich.

Diese Zahlen beziehen sich auf Berechnungen einer theoretischen oder – wie wir es hier nennen – kalkulatorischen Steuerschuld, welche die zahlreichen Möglichkeiten, das steuerpflichtige Einkommen zu verringern, nicht berücksichtigen. Diese Möglichkeiten hängen zu einem erheblichen Teil mit Steuerbegünstigungen für besondere Einkommensverwendungen zusammen, die der Gesetzgeber als förderungswürdig ansieht (Beispiel: die inzwischen abgeschaffte Eigenheimzulage) oder mit besonderen Belastungen, die der Gesetzgeber mit Steuererleichterungen zumindest teilweise ausgleichen will (etwa die mittlerweile zurückgestutzte Pendlerpauschale). Der Fachbegriff für solche Steuerbegünstigungen ist „Steuerausnahmetatbestand“; der Volksmund benutzt häufig den handlicheren Begriff „Steuergeschenk“. Bei der Diskussion um die Einkommensteuerprogression sollte es eigentlich auf die Progression der *effektiven* Besteuerung, also auf die tatsächlich geleisteten Steuern, ankommen. Die empirischen Angaben aus der EVS bieten eine Datenbasis zur Untersuchung dieses Themenkomplexes. *Abbildung 2* stellt kalkulatorische und effektive Steuerbelastung für Arbeitnehmerhaushalte (Arbeiter und Angestellte ohne Beamte) für die Jahre 1998 und 2003 gegenüber:

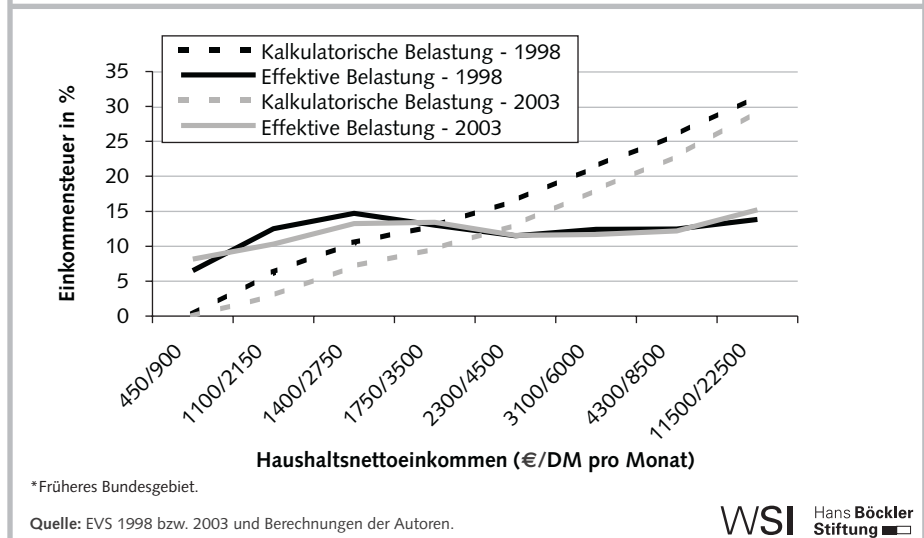
Abbildung 2 zeigt, dass im Jahre 1998 die *effektive* Steuerprogression vor allem

¹ Die 1998er Einkommensklassen sind in DM definiert; die für 2003 in Euro. Das Statistische Bundesamt hat zweckmäßigerweise für die zwei Stichjahre Einkommensklassen festgelegt, die sich *grosso modo* entsprechen; allerdings wird dabei die Geldentwertung zwischen 1998 und 2003 nicht berücksichtigt. In der Grafik werden die Mittelpunkte der Einkommensklassen auf der Abszisse eingetragen. Um in der Systematik der EVS zu bleiben, werden auf der Abszisse die Haushaltsnettoeinkommensklassen dargestellt.

Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von weniger als 3.000 DM be-
traf; höhere Einkommensklassen leisteten
tatsächlich eine relativ niedrigere Einkom-
men- bzw. Lohnsteuer; erst bei Haushalts-
bruttoeinkommen über etwa 6.000 DM im
Monat fängt eine gewisse, allerdings recht
sanfte Progression wieder an (durchgezo-
gene Linie). Dennoch weisen die Angaben
aus der 1998er EVS darauf hin, dass die Ar-
beitnehmerhaushalte in der höchsten Ein-
kommensklasse (Haushaltsnettoeinkom-
men zwischen 10.000 und 35.000 DM) im
Durchschnitt Einkommensteuer in Höhe
von knapp 2.450 DM entrichteten. D.h.,
ihre Einkommen wurden *anteilig* effektiv
geringfügig *weniger* belastet als die der Ar-
beitnehmerhaushalte in der Einkommens-
klasse 2.500 bis 3.000 DM (13,8 gegenüber
14,7 %). Trotz der stark progressiven „theo-
retischen“ oder kalkulatorischen Steuerbe-
lastung greift die effektive Progression vor
allem in den unteren Einkommensklassen;
bereits in der unteren Mitte der Einkom-
menspyramide ist bei Arbeitnehmern die
effektive Belastung recht bescheiden. Ein
zweiter Blick auf die Abbildung zeigt, dass
im Progressionsbereich, d.h. Monatsein-
kommen bis zur Höhe von etwa 3.000 DM,
die effektive Belastung, auch unter Berück-
sichtigung der von den Steuerzahlern er-
haltenen Steuererstattungen, über der kal-
kulatorischen liegt. Beide Tatbestände ver-
dienen eine genauere Betrachtung, aber zu-
erst sei die Frage erörtert, ob die 1999er
Steuerreform hieran etwas Wesentliches
verändert hat und ob die flache Belas-
tungslinie auch andere sozioökonomische
Gruppen betrifft.

Abbildung 2 zeigt die effektive Belas-
tung im Jahre 2003 (graue durchgehende
Linie). Man sieht (vgl. Lage und Verlauf der
Linie), dass eine nennenswerte Verschär-
fung der effektiven Steuerprogression nicht
zu erkennen ist; allenfalls in den niedrig-
sten Einkommensklassen (bis etwa 1.400 €
Haushaltseinkommen) und dann wieder in
den höchsten Einkommensklassen (ober-
halb 5.000 €) ist eine leicht steigende Ten-
denz zu sehen. Auch in dem Bereich der zu-
nehmenden effektiven Progression ist die
Grenzbelastung alles andere als horrend
(auf 100 € zusätzliches Bruttoeinkommen
erhöht sich im Durchschnitt die gesamte
Steuerschuld um 23 €). Die 2003er Erge-
bnisse zeigen auch eine, gemessen an der kal-
kulatorischen Belastung (gestrichelte Li-
nie), im Verhältnis größer gewordene
Überbezahlung in den unteren Einkom-

**Abb. 2: Belastung des Haushaltsbruttoeinkommens mit
Einkommensteuer 1998 und 2003**
- Arbeitnehmerhaushalte insgesamt*, in % -



men (Personen- oder Kapitalgesellschaf-
ten) entnehmen, erhalten Freiberufler je
nach Art der ausgeübten Tätigkeit Ho-
norare, Vergütungen, Gagen etc. Die in der
EVS ausgewiesenen Einkommensarten
sind für diese sozio-ökonomische Haus-
haltsgruppe grundsätzlich nichts anders
als für Arbeitnehmerhaushalte, doch die
anteilige Zusammensetzung ihres Haus-
haltsbruttoeinkommens ist naturgemäß
anders als die von Haushalten, deren
Hauptverdiener Lohn- oder Gehaltsemp-
fänger sind. Wir haben es hier mit dem
Haushaltseinkommen und dessen Be-
steuerung im Zuge der Veranlagung zur
Einkommensteuer zu tun. Die EVS bietet
keine Datengrundlage, um bei den Selbst-
ständigenhaushalten die Besteuerung des
persönlichen Einkommens und die des
unternehmerischen Gewinnes als Einheit
zu betrachten. Für unsere Fragestellung –
das Ausmaß der effektiven Steuerprogression –
ist dies jedoch belanglos, denn mit
ihren einheitlichen Sätzen ist die Besteue-
rung der Unternehmensgewinne von Haus
aus nicht progressiv gestaltet.

4.2 BELASTUNG DES HAUSHALTS- EINKOMMENS DER SELBSTSTÄNDIGEN-HAUSHALTE

Sucht man eine sozioökonomische Haus-
haltsgruppe, die eine sehr geringe effektive
Progression und auch eine ausgeprägte
Tendenz aufweist, bei ihren tatsächlich ge-
leisteten Zahlungen die kalkulatorischen
Steuerverpflichtungen noch deutlicher zu
unterschreiten, so stößt man auf die Haus-
halte von Selbstständigen. Diese soziolo-
gisch sehr heterogene Gruppe umfasst
Unternehmer im klassischen Sinne, aber
auch Gewerbetreibende und Freiberufler,
wie beispielsweise Ärzte bzw. Ärztinnen,
RechtsanwältInnen, SchriftstellerInnen,
und freischaffende KünstlerInnen. Ent-
sprechend unterschiedlich ist die Zusam-
mensetzung ihres Haushaltseinkommens:
Während Unternehmer im klassischen Sin-
ne, aber auch Gewerbetreibende, Gewinne
aus den ihnen zugehörigen Unterneh-

men (Personen- oder Kapitalgesellschaf-
ten) entnehmen, erhalten Freiberufler je
nach Art der ausgeübten Tätigkeit Ho-
norare, Vergütungen, Gagen etc. Die in der
EVS ausgewiesenen Einkommensarten
sind für diese sozio-ökonomische Haus-
haltsgruppe grundsätzlich nichts anders
als für Arbeitnehmerhaushalte, doch die
anteilige Zusammensetzung ihres Haus-
haltsbruttoeinkommens ist naturgemäß
anders als die von Haushalten, deren
Hauptverdiener Lohn- oder Gehaltsemp-
fänger sind. Wir haben es hier mit dem
Haushaltseinkommen und dessen Be-
steuerung im Zuge der Veranlagung zur
Einkommensteuer zu tun. Die EVS bietet
keine Datengrundlage, um bei den Selbst-
ständigenhaushalten die Besteuerung des
persönlichen Einkommens und die des
unternehmerischen Gewinnes als Einheit
zu betrachten. Für unsere Fragestellung –
das Ausmaß der effektiven Steuerprogression –
ist dies jedoch belanglos, denn mit
ihren einheitlichen Sätzen ist die Besteue-
rung der Unternehmensgewinne von Haus
aus nicht progressiv gestaltet.

Für die Haushalte von Selbstständigen
sah die Belastung des Haushaltseinkommens
mit Einkommensteuer im Jahre
2003 wie in Abbildung 3 dargestellt aus.
Gegenüber 1998 hat es für diese sozioöko-
nomische Gruppe keine ins Gewicht fallen-
den Verschiebungen gegeben. Da die Ein-
kommensteuersätze für das Einkommen
dieser Gruppe in keiner Weise von den Sät-
zen abweichen, die für andere Gruppen von
Erwerbstätigen gelten, ist die extrem nied-

rige und vergleichsweise flache Lage der Linie der effektiven Belastung vor allem darauf zurückzuführen, dass die Chancen, die effektiv entrichteten Steuern auf das persönliche Einkommen zu verringern, günstiger sind als beispielsweise in der Gruppe der Arbeitnehmer. Dies kann zum einen an der Vermögenslage von Selbstständigen, zum anderen an den Möglichkeiten der Steuerminderung liegen, die gewerbliche Aktivitäten bieten.

Tabelle 1 stellt einen Vergleich zwischen dem Steuergebaren der westdeutschen Selbstständigenhaushalte und dem der Arbeitnehmerhaushalte dar. Die Arbeitnehmerhaushalte, die vorab behandelt und kommentiert wurden, sind gewiss kein leuchtendes Beispiel für hohe Steuermoral, aber sie schneiden im Vergleich zu den Selbstständigen in Punkto Steuermoral glänzend ab.

4.3 UNTERSCHIED ZWISCHEN KALKULATORISCHER UND EFFEKTIVER BELASTUNG

Was das Auseinanderklaffen von kalkulatorischer und effektiver Belastung in den höheren Einkommensklassen betrifft (ein Phänomen übrigens, das sich durch alle untersuchten sozioökonomischen Haushaltsgruppen zieht), so gibt es prinzipiell drei Gründe:

- (1) Steuerprivilegierte Einkommensverwendungen;
- (2) Steuerrelevante Beeinflussung der Art und Weise, wie Einkommen entsteht;
- (3) Steuerhinterziehung.

Zu (3) ist festzustellen, dass Steuerhinterziehung, ob illegal oder staatlich toleriert, mit Sicherheit im Spiel ist, obgleich Haushalte, die an einer amtlichen Haushaltsbefragung über ihre Einkommensverhältnisse freiwillig teilnehmen, höchstwahrscheinlich nicht die Vorhut dieses neuen Volkssports bilden. Wie dem auch sei, die EVS bietet keine Datengrundlage zur quantitativen Erfassung der im Lande praktizierten Steuerhinterziehung.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die Art und Weise, wie Einkommen entsteht, mit Blick auf die Vermeidung von Steuern zu beeinflussen. Eine davon ist die informelle Wirtschaft, in der Einkommen entsteht, das von den Steuerbehörden nicht erfasst wird, sodass die Entrichtung von Steuern

Abb. 3: Belastung des Haushaltsbruttoeinkommens mit Einkommensteuer 2003 - Haushalte von Selbstständigen*, in % -

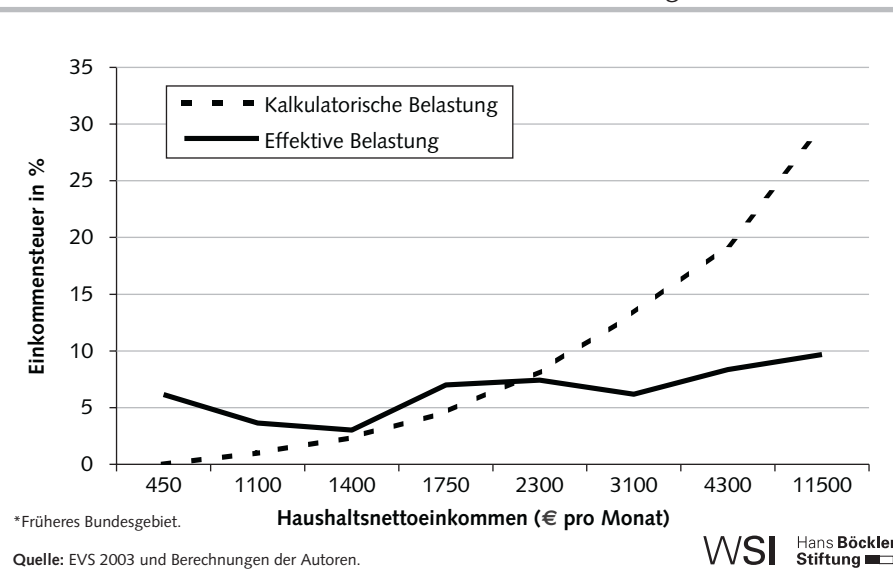


Tabelle 1: Steuerbelastung und Zahlungsmoral - Früheres Bundesgebiet 2003 -

	Selbstständigenhaushalte	Arbeitnehmerhaushalte	Arbeitnehmerhaushalte in % der Selbstständigenhaushalte
Zahl der Haushalte (in 1.000)	1.900	14.598	-
Durchschnittliches monatliches Bruttohaushaltseinkommen	€ 5.443	€ 4.600	84,51 %
Kalkulatorische Steuerschuld	€ 1.265	€ 959	75,81 %
Effektiv geleistete Einkommensteuer	€ 474	€ 596	125,74 %
in % des Bruttoeinkommens	8,7 %	13,0 %	-
in % der kalk. Steuerschuld	37,5 %	62,1 %	-

Quelle: EVS 2003; Berechnungen der Autoren.
WSI Hans Böckler Stiftung

unterbleibt. Während der informelle Sektor auch dem „kleinen Mann“ unter Umständen eine Zuflucht vor Steuern bietet, gibt es für Menschen mit überdurchschnittlichem Geldvermögen noch die Möglichkeit, Geldvermögen außerhalb des Geltungsbereichs der deutschen Finanzämter anzulegen und somit die Erträge dieser Anlagen dem Zugriff des Fiskus zu entziehen. Die Länder an der Süd- und südwestlichen Grenze Deutschlands (Österreich, Liechtenstein, die Schweiz, Luxemburg) haben hier einen beachtlichen Finanzdienstleistungssektor aufgebaut, der mittlerweile einen wichtigen Platz in ihren Volkswirtschaften einnimmt. Das Ausmaß der Steuerausfälle infolge der hier gebotenen Möglichkeiten, sich der Steuerpflicht zu entziehen, ist naturgemäß schwer exakt zu beziffern, aber alles spricht dafür, dass es beachtlich ist. Der Verband der Bayerischen Genossenschaftsbanken ließ verlautbaren, dass im Jahre 2005 mindestens 434 Mio. € aus ihren Instituten ins Ausland – in erster

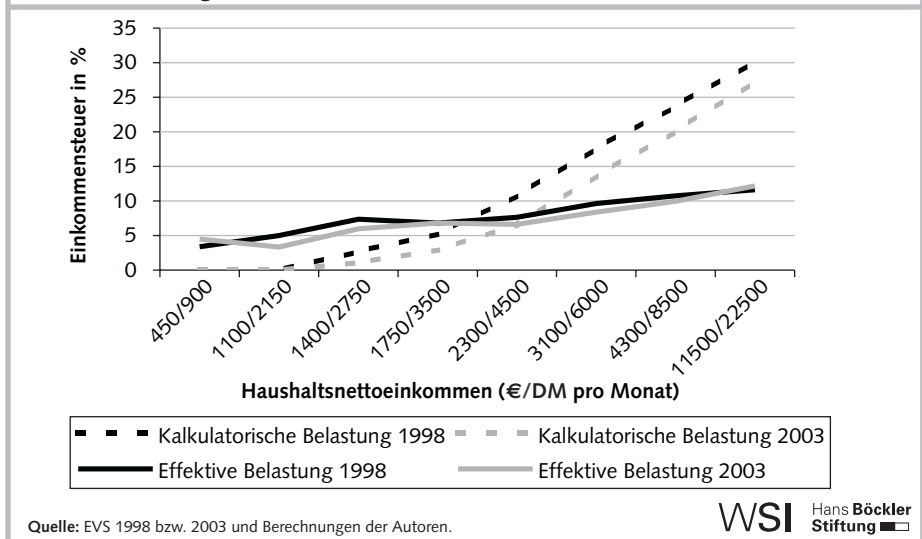
Linie nach Österreich – verlagert würden. Der Verband führt die Geldvermögensflucht auf die Einführung des automatischen Kontenabrufs zugunsten der Finanzämter in Deutschland zurück. Unter dem Aspekt der Steuervermeidung ist vielleicht noch besorgniserregender, dass zumindest zwei Mitglieder des Bayerischen Verbands hierauf reagiert haben, indem sie Niederlassungen im Nachbarland einrichteten; weitere Bayerische Genossenschaftsbanken erwägen diesen Schritt; die Banken folgen dem Geld. Die dahinter steckende Überlegung ist die, dass Filialen deutscher Geldinstitute mit Sitz in Österreich das österreichische Bankgeheimnis – auch gegenüber deutschen Finanzämtern – in Anspruch nehmen können (Süddeutsche Zeitung 2006). Die 434 Mio. €, von denen der Verband berichtete, stammten wohlge- merkt nur aus Privatkonten in nur einem Bankbereich (Volks- und Raiffeisenbanken) in nur einem Bundesland (Bayern) während nur eines Jahres (2005).

Dieses im Ausland angelegte Geldvermögen von deutschen Steuerbürgern entzieht sich dem Zugriff der deutschen Steuerbehörde nicht völlig, denn die ausländischen Banken in den europäischen Steueroasen sind seit Mitte 2005 angehalten, Abgaben auf anfallendes Einkommen aus diesen Guthaben einzubehalten und sie pauschal an die Länder abzuführen, in denen die Anleger ihren Hauptwohnsitz haben. Eine gewisse pauschale Besteuerung dieses Einkommens zugunsten des deutschen Staatsäckels findet also doch statt, doch die Regelung verhindert auch im Zuge eines nachträglichen Ausgleiches eine progressiv gestaltete Besteuerung dieses hauptsächlich bei vermögenden Menschen anfallenden Einkommens. Denn die luxemburgischen, österreichischen etc. Geldinstitute schicken keine personenbezogenen Kontrollmitteilungen an die deutschen Finanzämter, die eine Besteuerung dieser Einkommensströme nach den Maßgaben des deutschen Steuerrechts ermöglichen würden. Die Banken in Österreich, der Schweiz und Luxemburg verteidigen verbissen ihr Bankgeheimnis und leisten selbst beim „Kavaliersdelikt“ Steuerhinterziehung keine Amtshilfe; erst beim viel gravierenderen Straftatbestand des Steuerbetrugs sind sie gegenüber deutschen Behörden auskunftspflichtig (Raupp 2006; Financial Times 2005). Angesichts dieser Sachlage scheint es gerechtfertigt, in Bezug auf die Besteuerung dieser Einkommen von staatlicherseits quasi geduldeter Steuerermeidung zu sprechen (um das hässliche Wort „Hinterziehung“ zu umgehen).

4.4 FOLGEN STEUERPRIVILEGIERTER EINKOMMENSVERWENDUNGEN

Bei den steuerprivilegierten Einkommensverwendungen ist es gänzlich unangebracht, von Steuerhinterziehungen zu sprechen, denn diese Möglichkeiten sind vom Gesetzgeber ausdrücklich gewünscht. Die Steuergesetze sehen zahlreiche Arten von Einkommensverwendungen vor, die einen Abzug von zu versteuerndem Einkommen begründen. Beispiele sind Aufwendungen für die Altersvorsorge, verschiedene Arten von Vermögensbildung: von der Investition in selbst bewohntes Wohneigentum bis hin zu Anlagen in Containerschiffe (seit einiger Zeit abgeschafft). Aber auch gewisse Konsumausgaben zählen hierzu, die einen Abzug begründen, weil sie eine Belastung darstellen, die der Gesetzgeber zumindest

Abb. 4: Belastung des Haushaltsbruttoeinkommens mit Einkommensteuer 1998 und 2003 in Deutschland
- Haushalte insgesamt, in % -



teilweise mit Steuererleichterungen kompensieren will (ein Beispiel wäre die mittlerweile zurückgestutzte Pendlerpauschale, die einen Abzug für Fahrtkosten zwischen Wohnort und Arbeitsstätte in gewissen Umfängen gestattet).

Es ist ein fester Grundsatz deutschen Steuerrechts, dass solche Steuerprivilegien als Abzug von zu versteuerndem Einkommen gewährt werden. Dies hat zur Folge, dass die eingetretene Entlastung vom Grenzsteuersatz abhängt, der beim besser Verdienenden höher liegt. So zieht bei einem Steuerzahler in der höchsten Steuerklasse eine steuerlich relevante Aufwendung in Höhe von 100 € eine Verringerung der Steuerschuld um 45 € nach sich; ein Durchschnittsverdienender, also einer, der den Eingangssatz entrichtet, erfährt bei gleicher Aufwendung eine Steuerminde- rung um lediglich 20 €. Die Praxis, die Steuererleichterung über einen Abzug von zu versteuerndem Einkommen herbeizuführen, führt dazu, dass ein Einkommensbezieher, dessen steuerpflichtiges Einkommen unterhalb der Eingangsschwelle liegt, trotz steuerprivilegierter Ausgaben eben keine Steuererleichterung erfährt. Ein solcher Steuerbürger kommt naturgemäß nur selten in die Verlegenheit, beispielsweise selbstbewohntes Wohneigentum zu erwerben, aber es ist vorstellbar, dass er einen längeren Weg zur Arbeit haben könnte; die Pendlerpauschale brächte ihm indessen keinen Einkommensvorteil, oder anders gewendet: Ausgerechnet die ärmeren Einkommensbezieher, deren steuerpflichtige

Einkommen nach Berücksichtigung aller für ihn/sie geltenden Freibeträge und Ähnlichem unter der Eingangsschwelle liegen, erhalten über das Steuersystem keinen Ausgleich für Ausgaben, die bei höher Verdienenden eine Steuerentlastung und mit- hin eine Einkommensverbesserung mit sich bringen.²

Abbildung 4 fasst die Ergebnisse für ganz Deutschland zusammen. Was die kalkulatorische Belastung des Haushaltsbruttoeinkommens betrifft, so hat sich die Linie zwischen 1998 und 2003 deutlich verschoben. Die 2003er Bestimmungen sehen eine theoretische Progression vor, die zunächst deutlich sanfter ansteigt; der immer noch vorhandene steile Anstieg der kalkulatorischen Progression setzte im Jahre 2003 für die meisten Haushalte erst bei einem Haushaltsbruttoeinkommen von über 3000 € ein. Die aus der amtlichen Haushaltsumfrage gewonnenen Angaben zeigen indes- sen, dass die effektive Progression deutlich flacher als die kalkulatorische ausfällt; für

² Plötzliche und unerwartete Einkommensverbesserungen können zunächst und vorübergehend zu einer Zunahme der Steuerbelastung führen, die der in den Steuertabellen vorgesehenen in etwa entspricht, wenn es dem Steuerzahler nicht gelingt, durch die Inanspruchnahme von Steuerausnahmetatbeständen die Zunahme seines steuerpflichtigen Einkommens zu begrenzen. Ein ganzer Berufsstand (Steuerberater, -anwälte) steht bereit, ihn bei seinen diesbezüglichen Bemühungen zu beraten. In der Regel wird es in relativ kurzer Zeit gelingen, den Anstieg der relativen Belastung aufzuhalten.

das von der EVS erfasste Einkommensspektrum lag sie 2003 in einer Bandbreite zwischen knapp 4 und 12 % des Haushaltsbruttoeinkommens. Zunächst – d.h. beim Übergang von der niedrigsten zur nächst höheren Einkommensklasse – ist keine Progression erkennbar. Darüber hinaus hat steigendes Einkommen eine leicht steigende Steuerlast zur Folge, doch die Stichprobenergebnisse deuten darauf hin, dass selbst die Haushalte in der höchsten von der EVS erfassten Einkommensklasse trotz der für sie geltenden weit höheren kalkulatorischen Sätze eine Einkommensteuer effektiv zu entrichten haben, die *im Durchschnitt* bei unter 13 % ihres Bruttohaushaltseinkommens liegt. Insgesamt betrachtet trat zwischen 1998 und 2003 eine äußerst geringe Steuerentlastung ein: Betrug doch die Steuerlast für alle von der EVS erfassten Haushalte 1998 9,3 % ihres Bruttoeinkommens, so sank sie bis 2003 auf 9,1 %.

5 Fazit

Die weitverbreitete Auffassung, das persönliche Einkommen deutscher Haushalte würde einer ausgeprägt progressiven Besteuerung unterliegen, wird durch eine empirische Überprüfung anhand der Daten über die Einkommensverteilung und -verwendung aus der amtlichen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes nicht bestätigt. Wohl ist eine an den tatsächlich entrichteten Steuern auf das Haushaltseinkommen gemessene *effektive* Progression noch vorhanden; sie ist aber eher als sanft zu bezeichnen. Auf jeden Fall liegt die effektive Steuerlast auf persönliches Einkommen weit unter der kalkulatorischen Last, die sich aus den Steuerformeln bzw. -tabellen ergibt. Die Gründe für das Auseinander-

klaffen zwischen effektiver und kalkulatorischer Steuerlast sind in den zahlreichen Ausnahmetatbeständen, die das deutsche Steuerrecht bereithält, in den Möglichkeiten, Einkommen außerhalb des Zugriffs des deutschen Fiskus entstehen zu lassen, und schließlich in Steuerhinterziehung zu sehen. Die Aushöhlung der theoretisch vorgesehenen Steuerprogression zeigt, dass diese Möglichkeiten den Beziehern höherer Einkommen unverhältnismäßig zugute kommen. Die zur Zeit vorliegenden Vorschläge zur weiteren „Reform“ der Besteuerung des persönlichen Haushaltseinkommens gehen einhellig in Richtung weniger Progression in den Steuersätzen, einige Vorschläge sehen jedoch einen dem entgegengesetzten Abbau der die Progression aushöhlenden Steuerausnahmetatbestände vor.

LITERATUR

Bach, S. (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- u. Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- u. Verteilungswirkungen, aber relative geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: Wochenbericht des DIW, 15. April

Financial Times Deutschland (2005): Erzwungene Ehrlichkeit. Ab 1. Juli müssen Banken Kontrollmitteilungen versenden, doch die EU-Zinsrichtlinie hat viele Schlupflöcher, 28. Juni

Raupp, J. (2006): Tradition, Wissen und das Bankgeheimnis. Die Zinssteuer beeinflusst die Geldströme aus der EU kaum, die Depotwerte von ausländischen Kunden klettern auf neue Rekordhöhen, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. März

Statistisches Bundesamt (1998a): Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit; Reihe 3, Haushalte und Familien

Statistisches Bundesamt (1998b): Fachserie 15, Heft 4, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Statistisches Bundesamt (2003a): Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit; Reihe 3, Haushalte und Familien

Statistisches Bundesamt (2003b): Fachserie 15, Heft 4, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Süddeutsche Zeitung (2006): Bayern beklagen Kapitalflucht. Genossenschaftsbanken wollen verstärkt nach Österreich gehen, 10. März