



**Arbeitnehmerkammer
Bremen**

KammerPosition

Gerecht besteuern

2/2017

Zusammenfassung :

Im Mittelpunkt der aktuellen Steuerdebatte steht die Forderung nach merklicher Entlastung. Auch die Arbeitnehmerkammer Bremen plädiert für maßvolle Steuersenkungen bei niedrigen und mittleren Arbeitseinkommen bis hin zu Gutverdienern. Um die Leistungs- und Investitionsfähigkeit des Staates, die gerade auch Beschäftigten und ihren Familien beispielsweise in Form guter Schulen und Kindergärten, intakter Straßen und öffentlicher Verkehrsmittel zugutekommen, nicht aus den Augen zu verlieren und wieder zu einer insgesamt gerechteren Steuerlastverteilung zurückzukehren, ist jedoch eine weitestgehende Gegenfinanzierung nötig. Deshalb müssen „starke Schultern“ mit sehr hohen Einkommen und Vermögen auch wieder deutlicher in die Pflicht genommen werden, um Raum für Erleichterungen, insbesondere für die zuletzt verstärkt belasteten Einkommensgruppen zu schaffen. Konzepte, die sich innerhalb dieser Leitplanken bewegen, gibt es.

Unsere Forderungen im Überblick:

- ▶ Reform der **Einkommensteuer**: Entlastungen für Geringverdiener und die breite Mitte, zur Einnahmenstabilisierung stärkere Besteuerung sehr hoher Einkommen
- ▶ dadurch Möglichkeit zur **Abschaffung des Solidaritätszuschlags**
- ▶ Abschaffung der pauschalen **Abgeltungsteuer** auf Kapitalerträge; Wiedereingliederung in den regulären Einkommensteuertarif
- ▶ Wiedererhebung der **Vermögensteuer**
- ▶ effektive **Besteuerung sehr hoher Erbschaften**
- ▶ Einführung einer **Finanztransaktionsteuer** und Schließung von Steuerschlupflöchern

Aktuelle Debatte und Problemlage

Angesichts fast stetig steigender Steuereinnahmen und regelmäßiger Haushaltsüberschüsse – zuletzt konnte dreimal in Folge ein Plus für den deutschen Gesamthaushalt verzeichnet werden, eine seit den 1950er-Jahren beispiellose Entwicklung – sind Forderungen nach Steuerentlastungen¹ derzeit weitverbreitet. Der häufige Verweis auf die vermeintlich historisch hohen Einnahmen hält einer kritischen Betrachtung allerdings nicht stand: Zunächst ist die absolute Höhe der Steuereinnahmen kein geeigneter Maßstab für die „Steuerlast“, weil sie in einer üblicherweise nominal wachsenden Volkswirtschaft fast zwangsläufig steigen.² Wesentlicher Indikator ist vielmehr die Steuerquote, die das Verhältnis der Steuereinnahmen zur Wirtschaftskraft abbildet und die, um staatliche Leistungen und Infrastrukturen auch zukünftig zu gewährleisten, einigermaßen stabil gehalten werden sollte. Gerade in Bremen wären die Investitionsdefizite bei sinkender Finanzausstattung nicht aufzuholen.

Ergänzend zur vermeintlich überhöhten Steuerlast wird die Forderung nach deutlichen Erleichterungen mit der zuletzt sehr positiven Entwicklung der öffentlichen Haushalte begründet. Auch diese Argumentation greift allerdings zu kurz: Zum einen sind die Überschüsse sehr ungleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt. So konnte das Land Bremen nur unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen für 2016 ein minimales Haushaltsplus erreichen, viele finanzschwache Städte und Gemeinden – darunter Bremen und Bremerhaven – kommen trotz massiver Ausgabenkürzungen auch momentan mit ihren Einnahmen nicht aus. Zum anderen sind die derzeitigen „Sparerfolge“ des öffentlichen Gesamthaushalts insofern fragil, als dass sie in einem äußerst günstigen Umfeld niedriger Zinsen und brummender Konjunktur zustande kommen³ – das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) spricht treffend von einer „Wohlfühlkonjunktur“⁴. Vorübergehend besonders hohen Einnahmen stehen also zeitweilig geringere Ausgabeverpflichtungen gegenüber. Eine Steuerpolitik, die diese aktuell erleichternden, aber kaum dauerhaft zu erwartenden Faktoren für selbstverständlich nimmt und die gegenwärtigen Überschüsse durch allgemeine Steuersenkungen weitestgehend abbaut, hätte letztlich (spätestens bei sich eintrübender Konjunktur und höheren Zinsen) wieder strukturelle Haushaltslöcher zur Folge. Diese müssten dann wiederum durch Steuerhöhungen oder weitere Einschnitte in

¹ Der Begriff der steuerlichen „Last“ lässt das Steuersystem generell als nachteiligen Mechanismus erscheinen und seinen fundamentalen Wert außer Acht, den Staat zur Wahrnehmung wichtiger gemeinschaftlicher Aufgaben zu befähigen (siehe Wehling 2017: Von viel Leid und wenig Freud. Reden über Steuern. APuZ, 67. Jg., Nr. 23-25). Einer solchen Interpretation schließt sich die Arbeitnehmerkammer ausdrücklich nicht an. Dennoch werden nachfolgend die Begriffe „Last“ und „Entlastung“ im Einklang mit dem allgemeinen Sprachverbrauch dort verwendet, wo auf individueller Ebene durch Besteuerung das verfügbare Einkommen tatsächlich „belastet“ wird, ohne dass für den Einzelnen ein konkreter Anspruch auf Gegenleistung besteht.

² Tatsächlich sind die absoluten Steuereinnahmen seit Gründung der Bundesrepublik nur in fünf Jahren nicht gestiegen.

³ Siehe van Deuverden, Kristina 2017: Finanzpolitik: Vorerst weiter hohe Überschüsse. DIW Wochenbericht Nr. 24.

⁴ DIW Wochenbericht 24, S. 475.

den staatlichen Leistungskatalog geschlossen werden, die in Bremen und Bremerhaven hochproblematisch wären.

Während eine generelle Senkung der „Steuerlast“ also nicht im Sinne des staatlichen Gemeinwesens sein kann, das einer stabilen Finanzierung auf angemessenem Niveau bedarf,⁵ sind gezielte Entlastungen doch tatsächlich notwendig und möglich. Sie müssen niedrige und mittlere Einkommen erreichen, also gerade auch die breite, arbeitende Mittelschicht. Immer weniger ist nämlich eine gerechte Verteilung der Steuerlast nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit gewährleistet, nach dem eigentlich gilt: Wirtschaftlich starke Schultern müssen auch relativ gesehen mehr tragen als schwache. Entsprechend sind hohe Einkommen grundsätzlich mit höheren Steuersätzen zu belegen als geringe Einkommen und hohe Vermögen und Erbschaften sollten ebenfalls in angemessenem Rahmen zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden. Dass dies infolge eines merklichen „Strukturwandels“ im Steuersystem kaum noch der Fall ist, zeigt die nähere Betrachtung.

Geringverdiener und Mittelschicht tragen vermehrt Steueraufkommen

Der Steuerstaat wird heute vermehrt von der Gruppe niedriger und mittlerer Einkommen getragen. Dies belegen Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), nach denen die einkommensschwächsten zehn Prozent der Bevölkerung im Jahr 2015 über fünf Prozentpunkte ihrer Bruttoeinkommen mehr an Steuern entrichten

Was sind Steuern?

Der moderne Staat ist „Steuerstaat“. Er finanziert seine vielfältigen Aufgaben weit überwiegend über die Erhebung von Steuern. Das ist in Deutschland nicht anders, wo Bund, Länder und Kommunen in unterschiedlicher Form an den Einnahmen der fast 40 Steuerarten, die an unterschiedlichen Stellen im Wirtschaftssystem ansetzen, beteiligt sind. Das gesamte Steueraufkommen liegt 2017 bei rund 730 Milliarden Euro. Die wichtigsten Steuerarten sind die Einkommensteuer (inklusive der Lohnsteuer als spezieller Erhebungsart) und die Mehrwertsteuer (bzw. im Gesetz Umsatzsteuer), die alleine rund zwei Drittel des Aufkommens ausmachen. Die Steuerquote zeigt an, wie hoch der Anteil ist, der vom erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt als Steuereinnahmen durch staatliche Hände geht. Diese Maßzahl für die steuerliche Gesamtbelastung schwankt leicht im Konjunkturverlauf sowie durch politische Entscheidungen, ist aber seit 1949 relativ konstant (zwischen 20 und 25 Prozent) und beträgt zurzeit rund 23 Prozent.

Steuern sind formal Zwangsabgaben ohne direkten Anspruch des Einzelnen auf äquivalente Gegenleistung. Damit unterscheiden sie sich von den Sozialversicherungsabgaben, die zusätzlich zu Steuern anfallen und einen individuellen Leistungsanspruch beispielsweise aus der Renten-, Kranken- oder Arbeitslosenversicherung rechtfertigen.

Steuern berühren den Kern staatlichen Handelns: Was soll der Staat für das Gemeinwesen leisten – von materieller und sozialer Infrastruktur, innerer und äußerer Sicherheit über Integrations- und Teilhabeleistung, Bildungs- und Fürsorgeausgaben bis hin zur wirtschaftlichen Stabilisierung –, welche Mittel benötigt er dazu und wer soll sie aufbringen? Es verwundert daher nicht, dass Steuerfragen insbesondere in Wahlkampfzeiten ein umkämpftes Feld in der politischen Arena sind.

⁵ Siehe Rietzler, Katja/Scholz, Birger/Truger, Achim 2017: Finanzpolitische Risiken großzügiger Steuersenkungskonzepte. IMK Policy Brief.

mussten, als dies noch 1998 der Fall war.⁶ Bezieher durchschnittlicher Einkommen wurden im selben Zeitraum immerhin noch um etwa zwei Prozentpunkte stärker belastet, während das einkommensstärkste Zehntel nunmehr über zwei Prozentpunkte seiner Einkommen weniger an Steuern zahlt, das oberste Prozent gar fast fünf Prozentpunkte weniger (siehe Abbildung 1). Diese deutlichen Verschiebungen haben zur Folge, dass Haushalte verschiedenster Einkommensklassen mittlerweile einen annähernd gleich hohen Anteil ihrer Einkünfte als Steuern entrichten müssen.⁷ Ursächlich für die abgeschwächte „Progressivität“ des Gesamtsteuersystems sind der Bedeutungsgewinn **indirekter Steuern** auf Kosten der **direkten Steuern**⁸ sowie die merklich zurückgegangene Progression bei der direkten Besteuerung. Nur diese, also beispielsweise die Einkommensteuer, kann aber die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerträgers überhaupt berücksichtigen. Idealerweise stellen höhere Steuersätze für sehr hohe Einkommen sicher, dass starke Schultern auch einen angemessenen Anteil an der Staatsfinanzierung tragen. Indirekte Steuern wie etwa die Mehrwertsteuer, die notwendigerweise mit festen Prozentsätzen erhoben werden, wirken hingegen in die andere Richtung. Sie sind tendenziell regressiv und konterkarieren damit die intendierte Wirkung der direkten Besteuerung: Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen, die einen höheren Anteil ihrer Einnahmen für den alltäglichen Konsum ausgeben müssen, werden im Verhältnis zu den verfügbaren Einkünften stärker belastet als Hoheinkommensbezieher, die einen erheblichen Teil ihrer Einkünfte ansparen können.

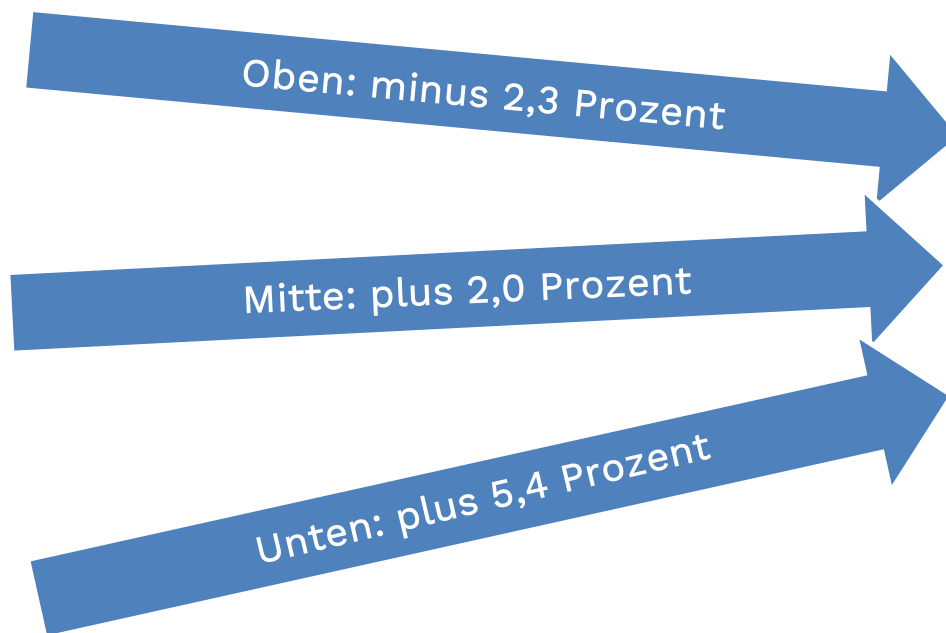
Ist die Bedeutung der indirekten Steuern nun hoch und die Progression der direkten Steuern vergleichsweise schwach, hat dies die beschriebenen Folgen: Bezieher hoher Einkommen müssen zwar, wie in der öffentlichen Debatte immer wieder hervorgehoben wird, nach wie vor einen höheren Durchschnittssatz bei der Einkommensteuer entrichten, doch gleicht sich dies für Niedrig- und Durchschnittseinkommensbezieher durch die regressiv indirekte Besteuerung praktisch wieder aus. Zugespitzt gilt mittlerweile in Deutschland: Der geringere Anteil, der an Einkommensteuer gezahlt wird, ist bei niedrigen Einkommen dafür als Konsumsteuer zu entrichten. Niedrigeinkommensbezieher und die breite Mittelschicht zahlen bei einem mit dem Einkommen wachsenden Anteil direkter Steuern tendenziell mehr indirekte Steuern, Gutverdiener hingegen eher direkte Steuern. Die für den Einzelnen tatsächlich relevante steuerliche Gesamtsteuerbelastung als Anteil ihres Einkommens nähert sich so bei allen Gruppen zunehmend an (siehe Abbildung 1).

⁶ Siehe Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor 2016: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Nr. 114.

⁷ Siehe Bach/Beznoska/Steiner 2016 (a. a. O.) und RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung 2017: Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene.

⁸ Bei direkten Steuern (z.B. Einkommensteuer) sind der vom Gesetz bestimmte Steuerschuldner und der wirtschaftlich belastete Steuerträger identisch. Als indirekte Steuern (bspw. Mehrwertsteuer) werden solche Steuern bezeichnet, bei der die Person, die die Steuer wirtschaftlich trägt, also beispielsweise der Endverbraucher, nicht selbst Steuerschuldner ist, sie also nicht selbst ans Finanzamt abführt.

Abbildung 1: Entwicklung der Steuerlast als Anteil des Haushaltseinkommens von 1998 bis 2015 für obere, mittlere und untere Einkommensklasse



Eigene Darstellung nach Bach/Beznoska/Steiner (2016: 67).
Einkommensstärkstes und -schwächstes Dezil sowie mittleres Quintil nach
Haushaltsbruttoeinkommen (äquivalenzgewichtet).

Während also der Beitrag hoher Einkommen zurückgeht – obwohl sich ihr Anteil an allen Einkommen nochmals erhöht hat –, könnten diese „starken Schultern“ doch zumindest über eine wirksame Besteuerung sehr hoher Erbschaften und Vermögen an einer angemessenen Staatsfinanzierung beteiligt werden. Auch dies geschieht jedoch gegenwärtig nicht: Trotz des hohen Erbschafts- und Schenkungsvolumens – das DIW geht von jährlich bis zu 400 Milliarden Euro aus⁹ – trägt deren Besteuerung mit etwa sechs Milliarden Euro weniger als ein Prozent zum Steueraufkommen bei. Vermögen werden seit der Aussetzung der Vermögensteuer nicht nur nicht mehr besteuert, sondern nicht einmal mehr systematisch erfasst.

Der deutsche Steuerstaat zwingt sich durch diese bewusste Zurückhaltung bei der Besteuerung gewissermaßen zu einer Konzentration auf die regressive Mehrwert- und die nur noch schwach progressive Einkommensteuer (also zu einer tendenziellen „Arbeitnehmerbesteuerung“), die insgesamt für etwa zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens sorgen. Die zunehmende Schlagseite des deutschen Steuersystems zuungunsten der arbeitenden Mitte wird im internationalen Vergleich deutlich:¹⁰ Danach zahlen Durchschnittsverdiener prak-

⁹ Siehe Tiefensee, Anita/Grabka, Markus 2017: Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen. DIW Wochenbericht Nr. 27.

¹⁰ Siehe OECD 2017: Taxing Wages.

tisch nur in jenen hochentwickelten Staaten höhere Einkommensteuern, die ihre Sozialpolitik ganz überwiegend über Steuern und nicht über Beiträge finanzieren oder die ein deutlich höheres Niveau öffentlicher Beschäftigung aufweisen. In Deutschland, das nach wie vor überwiegend auf Sozialversicherungen baut und über einen vergleichsweise kleinen öffentlichen Dienst verfügt,¹¹ liegt die Einkommensteuerbelastung für Alleinstehende dennoch bei durchschnittlich fast 16 Prozent, in vergleichbaren Sozialversicherungsstaaten wie Frankreich oder Österreich hingegen bei nur rund zehn Prozent.

Rückblick: Fehlentwicklungen im deutschen Steuersystem

Der Befund, dass die Spreizung der Einkommen zu-,¹² die Progressivität des Steuersystems jedoch gleichzeitig abnimmt, ist eng verbunden mit einigen politischen Entscheidungen der Vergangenheit: Die Absenkung des Spitzensteuersatzes von 53 Prozent im Jahr 1999 bis auf die geltenden 42 Prozent im Jahr 2005 (jeweils zuzüglich Solidaritätszuschlag) sowie die pauschale Besteuerung von Kapitalerträgen seit 2009 haben dazu beigetragen, den progressiven Charakter der Einkommensbesteuerung zu verringern.¹³ Gleichzeitig rutschen vermehrt Einkommensteuerpflichtige in den Bereich des Spitzensteuersatzes, der schon ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 54.000 Euro anfällt. Nach aktuellen Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen unterliegen in diesem Jahr 6,4 Prozent aller Steuerpflichtigen dem Spitzensteuersatz. Das sind etwa 2,7 Millionen Steuerpflichtige – unter Berücksichtigung der Zusammenveranlagung von Eheleuten betrifft dies gut 3,7 Millionen Personen. 2004 fielen noch gut 1,2 Millionen Steuerpflichtige in diese Kategorie. War im Jahr 1960 noch das Achtehnfache des Durchschnittseinkommens nötig, um vom Spitzensteuersatz betroffen zu sein, genügt heutzutage das Anderthalbfache.¹⁴ Eine Aussage über Höhe oder Entwicklung der Steuerbelastung lässt sich hieraus zwar nicht ableiten, das relativ frühe Einsetzen des Spitzensteuersatzes vermindert aber in jedem Fall die Progressionswirkung der Einkommensteuer.

¹¹ Siehe OECD 2015: Government at a Glance.

¹² Das DIW legt dar, dass seit 1991 die höchsten Einkommen um über ein Viertel zulegten, während Geringverdiener sogar reale Einkommensverluste hinnehmen mussten (siehe Grabka/ Markus, Goebel, Jan 2017: Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gesunken. DIW Wochenbericht Nr. 4). Und laut OECD sind die verfügbaren Einkommen des untersten Dezils (die zehn Prozent der Haushalte mit den geringsten Einkommen) in den fünf Jahren nach der Finanzkrise um fast zwei Prozent gesunken, die des obersten Dezils aber um 1,5 Prozent gestiegen (siehe OECD 2016: Income Inequality Update).

¹³ Siehe Europäische Kommission 2017: Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Seit 2007 fallen für sehr hohe zu versteuernde Einkommen (aktuell rund 256.000 Euro für Singles, 513.000 Euro für Ehepaare) zusätzlich drei Prozent an „Reichensteuer“ an.

¹⁴ Siehe Fuest, Clemens/Kauder, Björn/Potrafke, Niklas 2017: Entlastungen bei der Einkommensteuer möglich. Wirtschaftsdienst Nr. 97/6.

Begriffe des Steuerrechts: Was heißt ...

... Grenz- und Durchschnitts-Steuersatz?

Der Grenzsteuersatz gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros (oder analog: des „letzten“ verdienten Euros) an Steuern anfällt. Der Durchschnittssteuersatz beschreibt den Anteil, den die gesamte Steuerzahlung bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) ausmacht. Bei einem zvE von 55.000 Euro liegt beispielsweise der Grenzsteuersatz schon beim Spitzensteuersatz von 42 Prozent, der Durchschnittssteuersatz ist mit rund 25 Prozent (jeweils plus „Soli“) aber deutlich niedriger. In einem progressiven Tarif liegt der Durchschnittssteuersatz stets unterhalb des Grenzsteuersatzes (siehe Abbildung 2). Auch wenn der Durchschnittssteuersatz zur Ermittlung der Gesamtbelastung relevant ist, zielt die öffentliche Debatte oft einseitig auf den Grenzsteuersatz ab.

... Progression und Leistungsfähigkeitsprinzip?

Die Progressivität der Einkommensteuer ergibt sich aus den stetig mit dem zvE steigenden Durchschnittssteuersätzen, die sich dem Spitzensteuersatz annähern – in niedrigen Einkommensbereichen stärker, dann zunehmend schwächer. Durch die Progression muss also, wer mehr verdient, auch einen höheren Anteil seines Einkommens ans Finanzamt abführen. Dies ist nach allgemeinem Verständnis auch Kern des Leistungsfähigkeitsprinzips.

... zu versteuerndes Einkommen (zvE)?

Das zvE bildet die Bemessungsgrundlage für die Feststellung der Einkommensteuer. Es wird ermittelt, indem von den gesamten Einkommen des Steuerpflichtigen bestimmte absetzbare Posten abgezogen werden. Dazu gehören beispielsweise: Werbungskosten wie die Pendlerpauschale oder Ausgaben für doppelte Haushaltsführung, Vorsorgeaufwendungen, Kinderbetreuungskosten, Kinderfreibeträge, Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen, außergewöhnliche Belastungen und vieles mehr. Die Ermittlung des zvE macht die deutsche Einkommensteuer erst kompliziert, die reine Anwendung des Tarifs stellt demgegenüber ein vergleichsweise geringes Problem dar.

... Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag?

Der Grundfreibetrag ist der Teil des Einkommens, der nicht besteuert wird, da er das Existenzminimum abdeckt. 2017 liegt der Grundfreibetrag bei 8.820 Euro. Erst danach setzt der Eingangssteuersatz von 14 Prozent ein und der Durchschnittssteuersatz steigt allmählich an. Durch den Kinderfreibetrag wird bei der Besteuerung der Eltern ein Betrag von 4.716 Euro steuerfrei gestellt, wenn die Steuerersparnis das Kindergeld übersteigt. Hinzu kommen 2.640 Euro Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf. Das ergibt insgesamt einen Freibetrag von 7.356 Euro pro Kind für 2017 (für ein Elternteil jeweils die Hälfte). Ab einem gemeinsamen zu versteuerndem Jahres-Einkommen verheirateter Eltern von rund 64.000 Euro ist die Steuerersparnis höher als das Kindergeld, in der Spitze um rund 100 Euro monatlich (für das erste und zweite Kind).

... Ehegattensplitting?

Ehepartner werden als wirtschaftliche Einheit erfasst und zusammen besteuert, woraus sich in einem progressiven Tarif Vorteile gegenüber der Einzelveranlagung ergeben können: So läge die gesamte Steuerbelastung um rund 2.000 Euro höher, wenn beispielsweise einmal 50.000 Euro und einmal 10.000 Euro an zvE besteuert würden, als bei der zweifachen Besteuerung von 30.000 Euro (identisch mit der Besteuerung von 60.000 Euro im Splitting-Tarif). Der Splittingvorteil ist umso größer, je weiter die Einkommen der Eheleute auseinanderliegen. Der maximale Splittingvorteil (inklusive „Soli“) kann bei extrem hohen Einkommen über 17.000 Euro betragen, bei gemeinsamen, aber einseitig verteilten Verdiensten ab rund 100.000 Euro liegt er bei etwa 9.000 Euro.

Ergänzend dazu gewinnen indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer, die die Bezieher niedrigerer Einkommen verhältnismäßig stärker treffen, erheblich an Bedeutung. Der Regelsatz der Mehrwertsteuer wurde zum 1. Januar 2007 um gleich drei Prozentpunkte auf 19 Prozent angehoben. Bis 1992 hatte er noch 14 Prozent betragen. Auch durch die Erhöhung von Energiesteuern und die Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz macht sich der Posten der indirekten Steuern gerade bei Haushalten mit geringem Einkommen stärker bemerkbar.

Die ungenügende Verwirklichung des Leistungsfähigkeitsprinzips wird bei den Vermögen keineswegs nachgeholt. Im Gegenteil: In kaum einem anderen OECD-Land fallen so geringe vermögensbezogene Steuern an wie in Deutschland. Auf die Erhebung der Vermögensteuer wird seit 1997 wegen erhebungstechnischer Probleme gänzlich verzichtet. Bei der Erbschaftsteuer bleiben auch nach der letzten Reform weite Teile steuerfrei. Eine angemessene Besteuerung von Betriebsvermögen findet somit weiterhin nicht statt. Die Folge ist, dass sich die großen Unterschiede in den Einkommen noch stärker in der Vermögensbildung widerspiegeln.¹⁵

Es ist überdies ein weltweites Phänomen, dass die steuerliche Belastung von Arbeit und Konsum zunimmt, da diese Faktoren vergleichsweise immobil sind. Grund ist nicht zuletzt der verschärfte internationale Steuerwettbewerb, der dazu führt, dass Arbeitseinkommen immer stärker belastet werden, Kapital und das daraus erzielte Einkommen aber verschont bleiben.¹⁶ Hierzulande legen hierfür neben der eingeführten Abgeltungsteuer die Abschaffung der Gewerbesteuer anno 1998 und die sukzessive Senkung des Körperschaftsteuersatzes Zeugnis ab. Dieser hatte bis zum Jahr 2001 noch bei 40 beziehungsweise 30 Prozent gelegen und wurde im Zuge der Steuerreform 2000 auf einheitlich 25 Prozent gesenkt. Inzwischen beträgt der Körperschaftsteuersatz nur noch 15 Prozent (plus „Soli“). Und von den ständig verfeinerten Steuervermeidungsstrategien international tätiger Konzerne profitieren nicht zuletzt ihre Anteilseigner. Gerecht wäre es aus Sicht der Arbeitnehmerkammer, hohe Kapitaleinkommen – beispielsweise aus Aktienbesitz – wieder stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens heranzuziehen und Einkünfte aus Erwerbsarbeit im Gegenzug zu entlasten. Dafür bedarf es Korrekturen an der Steuerpolitik der jüngeren Vergangenheit.

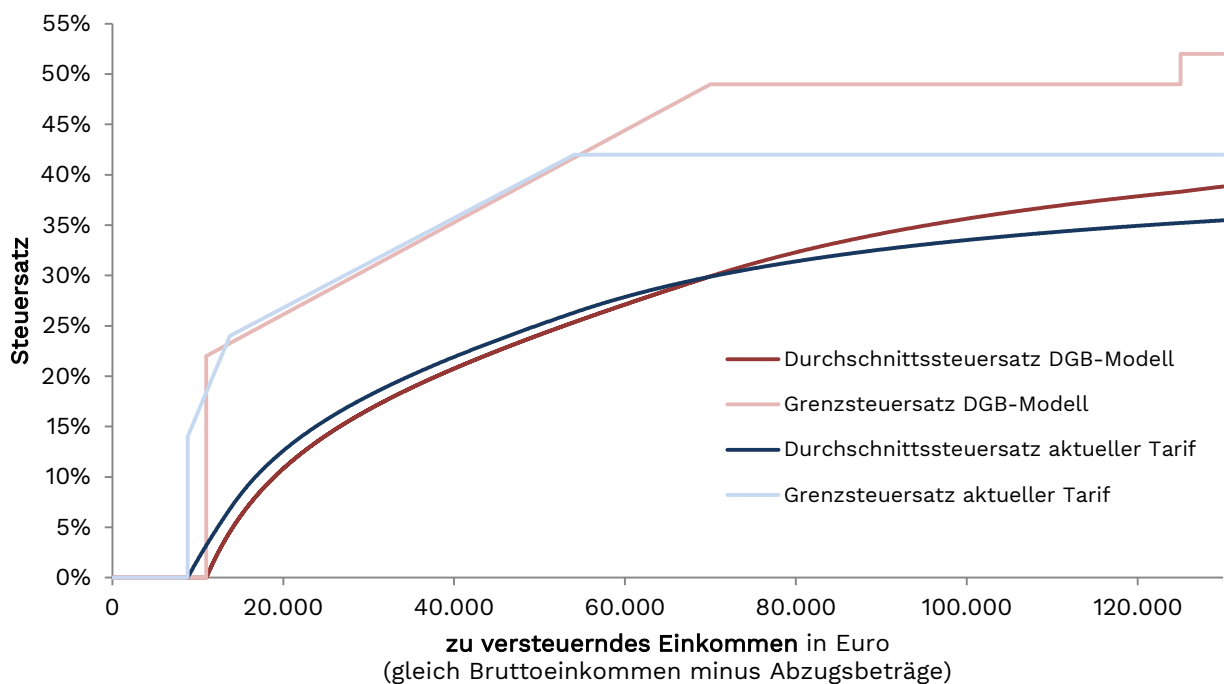
¹⁵ Laut Europäischer Zentralbank sind die Vermögen in Deutschland so ungleich verteilt wie sonst nirgendwo in der Euro-Zone (siehe EZB 2016: The Household Finance and Consumption Survey: results from the second wave). Auch die Bundesbank stellt dies fest: So besitzen die reichsten 10 Prozent rund 60 Prozent des Nettovermögens, die untere Hälfte insgesamt jedoch nur 2,5 Prozent (siehe Bundesbank 2016: Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland, in: Monatsbericht März 2016). Neueren Studien (bspw. Albig, Hanne et al. 2016: Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wirtschaftswachstum) zufolge wirkt sich enorm ungleich verteilter Besitz langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum aus.

¹⁶ Siehe Hakelberg, Lukas/Rixen, Thomas 2017: Das Ende der Steueroasen? APuZ, 67. Jg., Nr. 23-25.

Ausblick: Möglichkeiten für eine gerechtere Besteuerung

Der Staat muss dauerhaft so ausgestattet sein, dass er seine vielfältigen Aufgaben finanzieren kann. Die temporären Überschüsse dürfen nicht zu vorschnellen systematischen Einnahmesenkungen verführen. Den Investitionsstau bei Kitas und Schulen sowie in der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur abzubauen, Teilhabe zu sichern oder die Polizei adäquat auszustatten ist im Zweifel sinnvoller, als weitere „Steuergeschenke“ zu verteilen – vor allem nicht an Gruppen, die sie nicht nötig haben. Anstatt sich mit Versprechungen für Entlastungsvolumen von 15, 20 oder 30 Milliarden Euro zu überbieten, muss nun steuerpolitisch weitsichtig an der richtigen Stelle angesetzt werden: bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Mitte der Gesellschaft.

Abbildung 2: Der deutsche Einkommensteuertarif 2017 und das Reformmodell des DGB



Eine Entlastung weiter Teile der Bevölkerung ohne gravierendes Einstürzen des Aufkommens ist beispielsweise schon durch eine isolierte Tarifkorrektur der **Einkommensteuer** möglich. Durch die Abflachung des „Mittelstandsbauchs“ könnte der starke Anstieg der Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich abgemildert werden. Zur Gegenfinanzierung böte sich eine Verlängerung der Progressionszone an. Das heißt, der Spitzensteuersatz läge wieder etwas höher, würde aber auch erst bei deutlich höheren Einkommen einsetzen. Der weitaus überwiegende Teil der Einkommensteuerpflichtigen wäre dadurch entlastet, da ihr relevanter Durchschnittssteuersatz gegenüber dem Status quo merklich reduziert würde.

Das insofern zu begrüßende Konzept des DGB¹⁷ – vorgesehen ist darin ein deutlich erhöhter Grundfreibetrag und eine einzige Progressionszone bis zum ab 70.000 Euro einsetzenden Spitzensteuersatz von 49 Prozent, ab 125.000 Euro zusätzlich drei Prozent „Reichensteuer“ (siehe Abbildung 2) – würde beispielsweise für alle bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von etwa 70.000 Euro respektive 140.000 Euro bei zusammenveranlagten Ehepartnern entlastend wirken. Erst danach – also in der Regel bei Bruttoeinkommen von über 80.000 Euro im Grundtarif (160.000 bei Ehepaaren im Splitting-Tarif) – stellt sich eine allmähliche Mehrbelastung ein. So würden rund 95 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen entlastet, die Ausfälle für Bund, Länder und Gemeinden hielten sich mit vom DIW berechneten 3,5 Milliarden Euro pro Jahr gleichzeitig aber auch im vertraglichen Rahmen.¹⁸ Den durchschnittlich verdienenden Beschäftigten in Bremen verblieben im Jahr über 500 Euro mehr ihres Lohns – und sie würden davon profitieren, dass öffentliche Mittel für Straßenbahnen und Busse, eine gute Kinderbetreuung oder die Stadtreinigung zur Verfügung stünden.

Falls eine entsprechende Korrektur des Einkommensteuertarifs gelingt, läge auch eine Abschaffung des **Solidaritätszuschlags** im Bereich des Möglichen. Der „Soli“ beträgt 5,5 Prozent auf die zu zahlende Einkommen- beziehungsweise Körperschaftsteuer und fällt alleine dem Bund zu, Länder und Gemeinden profitieren anders als bei der Einkommensteuer nicht. Die politische Begründung, die einst die Wiedervereinigung lieferte, fehlt allmählich. Verfassungsrechtlich und steuersystematisch ist der Solidaritätszuschlag nach Auslaufen des „Solidarpakts II“ im Jahr 2020 fragwürdig. Die Progression des Einkommensteuersystems wird allerdings gegenwärtig durch den Solidaritätszuschlag verstärkt, weshalb eine Abschaffung unter den aktuellen Bedingungen insbesondere hohen und sehr hohen Einkommen zugutekäme. Familien mit zwei Kindern und einem durchschnittlichen Vollzeitverdienst zahlen wegen der Freibeträge schon heute überhaupt keinen Solidaritätszuschlag. Sie hätten von einem Wegfall keinen Vorteil, dem Bundeshaushalt fehlten aber annähernd 20 Milliarden Euro.¹⁹ Eine isolierte Abschaffung des Solidaritätszuschlags ohne anderweitige Korrekturen am Steuersystem ist deshalb abzulehnen.

Um Kapitaleinkommen wieder demselben Steuersatz zu unterwerfen wie Arbeitseinkommen bedarf es einer Ablösung der **Abgeltungsteuer**. Es ist schwer vermittelbar, dass Zins-einkünfte niedriger besteuert werden als Arbeitslöhne. Die Rahmenbedingungen, die 2009 zur Einführung der Abgeltungsteuer geführt haben, sind mittlerweile durch den verbesserten Datenaustausch der Staaten verändert. Ohnehin ist es zweifelhaft, Kapitaleignern Steuervorteile zu gewähren, um sie zur Steuerehrlichkeit zu bewegen und Steuerhinterziehung einzudämmen.

¹⁷ Siehe DGB 2016: Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren. Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017.

¹⁸ Siehe Bach, Stefan/Buslei, Hermann 2017: Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20.

¹⁹ Siehe Rietzler 2017 (a.a.O.).

Unterschiedliche Konzepte werden derzeit kontrovers diskutiert. Auch zur Einkommensteuer ist die **Position der Arbeitnehmerkammer** klar. Wir möchten, dass

- ▶ kleine bis mittelhohe Arbeitseinkommen steuerlich merklich, aber maßvoll entlastet werden. Das würde für eine große Mehrheit der Bevölkerung Steuersenkungen bedeuten.
- ▶ Einnahmehausfälle weitestgehend aufgefangen werden, um die Leistungsfähigkeit des Staates zu erhalten und Spielraum für vielfältige und dringend nötige Zukunftsinvestitionen zu schaffen. Sehr hohe Einkommen (beispielsweise ab 80.000 Euro bei Alleinstehenden, 160.000 Euro für Ehepaare), die zuletzt übermäßig von Erleichterungen profitierten, müssen deshalb mit einer verkraftbaren Mehrbelastung rechnen.
- ▶ die Tarifkorrekturen eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags ermöglichen. Das heißt: Die momentane Progressivität des „Soli“ sollte im regulären Tarif aufgehen (bei der Körperschaftsteuer ebenfalls Einbau in den Tarif, also unveränderte Belastung).
- ▶ Die Abgeltungsteuer abgeschafft und zur „synthetischen Einkommensbesteuerung“ zurückgekehrt wird. Das heißt: Alle Einkunftsarten (also auch Kapitalerträge) werden wieder gleich besteuert. Das ist gerecht.

Der reformierte Einkommensteuertarif muss dabei hinsichtlich Grundfreibetrag, Eingangsteuersatz, „Knickstellen“, Progressionszonen sowie Höhe und Einsetzen des Spitzensteuersatzes so ausgestaltet sein, dass er diese Zielvorgaben erfüllt. Anhaltspunkte für eine mögliche konkrete Umsetzung bietet beispielsweise das beschriebene Modell des DGB. Daneben liegen weitere Pläne auf dem Tisch, die die große Mehrheit entlasten, aber eben auch ohne größere Aufkommensverluste finanzierbar sind. Durch die Gegenfinanzierung innerhalb der Einkommensbesteuerung wäre auch eine Reform nur dieses singulären Bausteins des Steuersystems möglich. Losgelöst von anderen Steuerarten bliebe Geld für Investitionen, die Progression des Steuersystems würde gestärkt. Die Arbeitnehmerkammer unterstützt daher derartige Pläne, die weite Teile der Bevölkerung entlasten und zur Steuergerechtigkeit beitragen.

Soll der Staat langfristig mit ausgewogen erhobenen Steuermitteln ausgestattet sein, böte sich zudem die Wiedererhebung der **Vermögenssteuer** an. Dadurch könnten Besitzer sehr großer Vermögen stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden, ohne den einfachen Hausbesitzer zu belasten. Dafür sorgen in sämtlichen Modellen angedachte großzügige Freibeträge, durch die der weit überwiegende Teil der Bürgerinnen und Bürger

nicht von der Steuer betroffen wäre. Ihr Aufkommen käme gleichwohl allen zugute. Vorbehalte gegen die Vermögensteuer sind aus Sicht der Arbeitnehmerkammer letztlich nicht überzeugend, ihr Gesamtnutzen wäre aber erheblich. Auch der Internationale Währungsfonds empfiehlt in seinem diesjährigen „Deutschland-Bericht“ höhere Steuern auf Eigentum. Zudem ist das Vermögensteuergesetz mitnichten aufgehoben, es wird jedoch seit 1997 ausgesetzt – auch, weil der Spitzensteuersatz damals noch bei 53 Prozent (plus „Soli“) gelegen hatte. Befördert wurde die politische Entscheidung zur Aussetzung der Vermögensteuer durch Bedenken des Bundesverfassungsgerichts, das jedoch lediglich die konkreten damaligen Bewertungspraktiken beanstandete.

In die Richtung einer gerechteren Verteilung der Vermögen würde auch eine Vitalisierung der **Erbschaftsteuer** führen. Auch nach den jüngsten Reformen bleiben weite Teile des Vermögens beim Generationenübergang steuerfrei. Dass beispielsweise große Aktienpakete verschont werden, ist im Hinblick auf die faire Finanzierung des Staates kaum nachvollziehbar. Vielmehr muss das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer gestärkt werden, ohne die Erben kleinerer und mittlerer Vermögenswerte (etwa übliche Wohnimmobilien) zu belasten. Das wäre auch ein Beitrag zur Verminderung der ungleichen Vermögensverteilung, den die Erbschaftsteuer momentan nicht erbringt. Eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder, die auch die Erträge aus der Steuer erhalten, ist im Übrigen eine schlechte Idee. Mittelfristig müssten sich die Länder herunterkonkurrieren, um reiche Erblasser nicht an andere Bundesländer zu verlieren. Das käme einer weitestgehenden Abschaffung der Erbschaftsteuer gleich.

Sinnvoll wäre zudem die rasche Einführung der lange diskutierten **Finanztransaktionssteuer**, durch die rein spekulative Geschäfte mit Aktien und Derivaten zum Wohle der Finanzmarktstabilität gebremst und die öffentlichen Kassen in Europa nach der Finanzkrise gestärkt würden. Überdies ist geboten, Steuerschlupflöcher für internationale Konzerne endlich wirksam zu schließen. Zwar sind die Bemühungen diesbezüglich sichtbar, doch entgehen den öffentlichen Haushalten nach wie vor jährlich Milliardenbeträge durch die Verlagerung von Buchgewinnen ins Ausland. Diese Praxis geht dabei nicht nur auf Kosten der ehrlichen Allgemeinheit, sondern benachteiligt speziell auch den unternehmerischen Mittelstand, dem es an derartigen „Steuervermeidungsmöglichkeiten“ fehlt.

Fazit

Die Steuereinnahmen sprudeln, die öffentlichen Haushalte machen insgesamt Überschüsse und werden dies Schätzungen zufolge auch noch in den nächsten Jahren tun. Das ist erfreulich. Aber die gute Lage ist nur temporär und beruht auf Sondereffekten. Und das Geld wird gerade im Land Bremen dringend gebraucht – zur Herstellung von Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche, für Integrationsangebote, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen oder öffentlich geförderte Beschäftigung, für gute Arbeitsbedingungen in öffentlichen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Kitas, eine gut ausgestattete Polizei und vieles mehr. Deshalb sollte nicht langfristig ein massiver

Block des Steueraufkommens wegbrechen. Es ist stattdessen geboten, die vielen steuerzahlenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchaus maßvoll zu entlasten, jedoch auch eine weitgehende Gegenfinanzierung bei sehr hohen Einkommen – insbesondere denen, die durch Besitz und nicht durch Arbeit entstehen – und Vermögen anzustreben. So würde eine Umschichtung von Finanzierungsanteilen erreicht, die die Leistungsfähigkeit wieder stärker in den Blick nimmt. Dies wäre aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen eine gerechte und langfristig tragfähige Steuerpolitik.

Tobias Peters

Referent für Wirtschaftspolitik

Dr. Magnus Brosig

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik

Impressum: KammerPosition Nr. 2/2017, August 2017 / Herausgeberin: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bürgerstraße 1, 28195 Bremen / Redaktion: Elke Heyduck, Nathalie Sander / Eigendruck
Die KammerPosition finden Sie auch als Download auf der Website www.arbeitnehmerkammer.de
