Marsch in den Lohnsteuerstaat

Von Rolf Münster*

Der Streit darum, wer welche und wieviel Steuern trägt, gehört wohl zu den dauerhaftesten Auseinandersetzungen in Politik, Wirtschaft und nicht zuletzt Wissenschaft. Der alte Konflikt wird auch durch das prägnante Schlagwort vom „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ nicht unkomplizierter: Von den einen wird die einseitige Belastung der Arbeitseinkommen im Verlauf der letzten anderthalb Jahrzehnte heftigst bestritten, von den anderen wird sie als politisch gewollte Verschiebung der Verteilungsverhältnisse zugunsten von Gewinneinkommensempfängern verstanden. Beide Lager haben scheinbar keine Mühe, ihre Position auf empirischer Grundlage zu exemplifizieren. Im folgenden sollen zwei der Behauptungen betrachtet werden, die im Zusammenhang mit der Frage der Steuerbelastung immer wieder auftauchen.

Niedrige Gewinnbesteuerung

Das wohl mit Abstand häufigste Argument gegen die These vom Lohnsteuerstaat besagt, daß westdeutsche Bruttolöhne mit durchschnittlich 19 Prozent Lohnsteuer belastet würden, während die Gewinnsteuerquote der Unternehmen über 50 Prozent läge. Derartig hohe Gewinnsteuerquoten kommen allerdings nur dann zustande, wenn die Berechnung auf sogenannte Kapitalgesellschaften (im wesentlichen GmbH und AG) beschränkt wird. Die niedrigere Gewinnbesteuerung von Personengesellschaften, Einzelunternehmungen und vor allem privaten Haushalten wird hierbei nicht berücksichtigt. Diese Einschränkung des Gewinnbegriffs muß redlicherweise ausdrücklich genannt werden, und selbst dann bleibt sie fragwürdig. Unternehmensgewinne werden nämlich „irgendwann“ zu privaten Gewinn- respektive Kapitaleinkommen. Gerade in den letzten Jahren tritt dieser Zusammenhang deutlich hervor, denn im Zuge der Shareholder-Value-Politik ist die Transformation von Unternehmensge-

* Zuerst erschienen in: Frankfurter Rundschau vom 12. August 1998, Nr. 185/33, S. 14.

winnen und Börsenwertsteigerungen zu privaten Gewinneinkommen noch schneller und in höherem Ausmaß erfolgt. Ein Vergleich der Gewinnsteuerquote von Kapitalgesellschaften mit der Lohnsteuerquote von Arbeitnehmern verzerrt daher die realen Belastungsunterschiede zwischen Arbeits- und Gewinneinkommen.

Einem plausiblen empirischen Test der These vom Lohnsteuerstaat muß der Vergleich der Lohnsteuerbelastung mit der Besteuerung aller Gewinn- und Kapitaleinkommen zugrunde liegen, d.h. es ist die Besteuerung von Gewinnen, Zinsen, Pacht- und Mieterträgen, Dividenden und sonstigen Kapitaleinkommen bei Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften und privaten Haushalten zu betrachten. Im ökonomischen Fachjargon läßt sich diese Notwendigkeit wie folgt formulieren: Die Prüfung der These vom „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ kann nur auf der Grundlage eines langfristigen Vergleichs der Lohnsteuerbelastung mit der Belastung der gesamtwirtschaftlichen Gewinn- und Kapitaleinkommen erfolgen, d.h. die Entwicklung von Lohnsteuerquoten ist mit der von Gewinn- und Kapitaleinkommensteuerquoten zu vergleichen. Geschieht dies, läßt sich die These vom „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ nachvollziehen.

Die steuerliche Belastung der Bruttolohn- und Gehaltssumme hat sich von 6 bis 7% im Jahre 1960 auf heute bis zu 20% verdreifacht. Die Steuerquote auf Gewinn- und Kapitaleinkommen ist zwar von 1960 bis Ende der 70er Jahre von rund einem Viertel auf etwa 35 Prozent gestiegen, seit Anfang der 80er Jahre weist sie jedoch einen stetigen Abwärtstrend auf, der 1998 nach Prognosen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zu einem Niveau von unter 15% Prozent führen wird. Dies ist ein seit den 60er Jahren und wohl auch im Vergleich zu den statistisch schlechter belegbaren 50er Jahren beispiellos niedriger Wert. Ganz abgesehen davon, daß private Gewinn- und Kapitaleinkommen bekannterweise nicht sozialabgabenpflichtig sind, hat sich also auch steuerlich nicht nur eine Entlastung sondern mittlerweile sogar eine historische Niedrigstbelastung der Gewinn- und Kapitaleinkommen gegenüber den Arbeitseinkommen ergeben. Wer will da den Marsch in den Lohnsteuerstaat in Abrede stellen?

Ein weniger bekanntes Argument in dieser Diskussion stellt auf die Unzulänglichkeiten der Steuerstatistik ab: Die Arbeitnehmer erhalten im Rahmen ihrer Steuererklärungen nachträglich einen Teil der Lohnsteuerzahlungen zurück. 1996 waren dies fast 41 Mrd. DM. Diese Erstattungen werden in der Statistik aber nicht von der Lohnsteuer abgezogen, sondern von der veranlagten Einkommensteuer, also der Steuer von Freiberuflern und Selbständigen. Daraus wird geschlossen, daß die veranlagte Einkommensteuer in der Statistik zu niedrig, die Lohnsteuer dagegen zu hoch angesetzt sei.

Dieser „Fehler“ wird allerdings, ein bekanntes statistisches Phänomen, durch einen anderen „Fehler“ größtenteils kompensiert. Seit 1996 zahlen nämlich Unternehmen den Arbeitnehmern rd. 20 Mrd. DM Kindergeld aus, indem sie es von deren Lohnsteuerschuld abziehen. Des weiteren wird der statistische Lohnsteuerausweis auch durch lohnsteuerwirksame Kinderfreibeträge gedrückt, wobei dieser Effekt allerdings statistisch schwer abschätzbar ist. Per Saldo dürften von den vermeintlichen Fehlverrechnungen in Höhe von 41 Mrd. DM allenfalls 10 bis 15 Mrd. DM übrigbleiben - bei einer gesamtwirtschaftlichen Lohnsteuersumme von rund 250 Mrd. DM.

Historische Verschiebung

Auch ohne den skizzierten Kompensationseffekt ist der Hinweis auf die „falsche“ Verrechnung von Lohnsteuererstattungen von seiner Gewichtigkeit her nicht geeignet, die historische Verschiebung der Steuerverhältnisse zu verharmlosen: Die Körperschaftsteuer als wichtigste Unternehmenssteuer hatte in der Vollbeschäftigungszeit der 60er Jahre noch einen Anteil am gesamten Steueraufkommen zwischen 7 und 9%, der Lohnsteueranteil lag zwischen 11 und 18%. Seit 1991 trägt die Körperschaftsteuer nur noch 2 bis 5% zum gesamten Steueraufkommen bei, während der Lohnsteueranteil auf 31 bis 35% stieg.

Fazit: Der „Marsch in den Lohnsteuerstaat“ wird durch die statistischen Daten eindeutig belegt. Es geht allerdings nicht darum, ob der Körperschaftsteuersatz höher als der durchschnittliche Lohnsteuersatz ist. Die wesentliche Behauptung lautet vielmehr,

daß die gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinkommen in den letzten anderthalb Jahrzehnten sukzessive stärker belastet und im Gegenzug die gesamtwirtschaftlichen Gewinn- und Kapitaleinkommen entlastet wurden. Dies läßt sich empirisch nicht bestreiten.

Ein Vergleich der Steuerquoten von Kapitalgesellschaften und Arbeitnehmern verhindert zudem die Einsicht, daß steuerpolitische Verteilungsverschiebungen letztlich auf der Ebene von privaten Haushalten wirksam werden. Die Begünstigung von Unternehmensgewinnen „muß“ sich letztlich in höheren Gewinn- bzw. Kapitaleinkommen privater Haushalte niederschlagen.

Die argumentativen Verschleierungen in der Diskussion um den Lohnsteuerstaat lassen vermuten, daß in 15 Jahren Umverteilung von unten nach oben das wissenschaftliche Pulver verschossen worden ist und damit ideologische Deutungen immer offener zutage treten. Hierzu meint der Aachener Ökonom Karl Georg Zinn treffend, „daß alles was eine wirkungsvolle Ideologie ausmacht, nicht losgelöst von realen Erfahrungen in irgendeiner Scheinwirklichkeit angesiedelt ist, sondern die Argumente erscheinen plausibel und realitätsbezogen, aber sie verzerren, verdecken und füllen die bewußt gelassenen Leerstellen mit interessenbestimmten Deutungen auf.“