

Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen

High Tax Country Germany? Persistent Myth,
Problematic Consequences

*Gerd Grözinger**

Ende 2006 veröffentlichte die Bertelsmann-Stiftung Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments, des Bundestags und der Länderparlamente. Thema war die soziale Gerechtigkeit. Besonders erstaunten dabei zwei Ergebnisse. Erstens stellte sich heraus, dass die befragten Politiker gegenüber ebenfalls vorliegenden Vergleichswerten der Bevölkerung viel stärker vom Bestehen einer gerechten Verteilung in Deutschland überzeugt sind:

»Die Parlamentarier beurteilen die Verteilungsgerechtigkeit der Vermögen und Einkommen in Deutschland deutlich anders als die Bevölkerung. Während die Parlamentarier mehrheitlich davon überzeugt sind, dass Einkommen und Vermögen in Deutschland im Großen und Ganzen gerecht verteilt sind, empfindet nur weniger als ein Drittel der Bevölkerung die Einkommens- und Vermögensverteilung im Lande als gerecht. Die Mehrheit der Bevölkerung beurteilt die Verteilung in Deutschland dagegen als ungerecht. In der Bevölkerung ist der Anteil derer, die eine ungerechte Einkommens- und Vermögensverteilung sehen, mit 56 Prozent doppelt so groß wie der Anteil derer, die diese für gerecht halten (28 Prozent). Bei den Politikern ist das Verhältnis genau umgekehrt: Der Anteil derer, die die Einkommens- und Vermögensverteilung für gerecht halten (60 Prozent), ist mehr als doppelt so groß wie der Anteil derjenigen Parlamentarier, die die Verteilung für ungerecht halten (28 Prozent).«
(Vehrkamp/Kleinsteuber 2006: 6)

Diese erhebliche Auseinanderfallen in der Situationsdeutung zwischen dem Wahlvolk und seinen Delegierten wäre für sich selbst sicher eine lohnende Fragestellung, ob und wie dies auf Dauer wohl gut gehen kann. Eine parallele aktuelle Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung (2006) ergab: Für nicht weniger als 83 Prozent der Bevölkerung war »soziale Gerechtigkeit« ein hoher Wert, und damit war er auch der wichtigste überhaupt. Zum Vergleich: »Leistungsorientierung« kam nur auf 50 Prozent. Und auch mit der Sozialwissenschaft stimmt die Bürgermeinung besser überein, die Deutschland wieder als eine »gespaltete Gesellschaft« beschreibt (vgl. Lessenich/Nullmeier [Hg.] 2006).

Zweitens jedoch – und das ist im Folgenden Thema – zeigen die Abgeordneten mehrheitlich in der internen Konsistenz ihrer Meinungsbekundungen eine widersprüchliche Struktur, die wohl nur als systematisches Nichtwissen erklärt werden kann. Sie nennen nämlich überwiegend Skandinavien als das nachahmenswerte Vorbild in Punkto Gerechtigkeit:

* Universität Flensburg. Für kritische Hinweise bedanke ich mich bei Margit Schratzenstaller.

»Befragt danach, welches entwickelte Industrieland ihren Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit am nächsten kommt, sieht eine Mehrheit von 55 Prozent aller Politiker in den skandinavischen Ländern ihr Vorbild für soziale Gerechtigkeit. Als einzelnes Land erhält Schweden die höchste Zustimmung und wird von immerhin einem Viertel aller befragten Politiker als Vorbild benannt [...] Hinter der knappen Mehrheitspräferenz für das skandinavische Modell verbergen sich allerdings große Parteiunterschiede. Während SPD (79 Prozent), Grüne (83 Prozent) und Linkspartei/PDS (96 Prozent) sich fast einhellig an den skandinavischen Ländern orientieren, tut dies in der CDU/CSU mit 27 Prozent lediglich etwa jeder Vierte der befragten Mandatsträger. In der FDP fällt die Zustimmung zum skandinavischen Modell mit 24 Prozent noch etwas geringer aus und konzentriert sich darüber hinaus mehrheitlich auf Dänemark (15 Prozent), während man sich bei den Grünen und in der SPD innerhalb Skandinaviens ganz überwiegend an Schweden orientiert.« (Vehrkamp/Kleinstauber 2006: 13f.)

Skandinavien mit seiner weithin kommunizierten höheren Gleichverteilung an Einkommen und Vermögen für ein Vorbild zu halten und Deutschlands Situation hierin trotzdem für recht akzeptabel, ist schon nicht ganz einfach nachzuvollziehen. Aber es mag dann noch angehen, wenn man den Ist-Zustand hierzulande zwar für einen guten Ausgangspunkt hält, zugleich aber Wege der weiteren Verbesserung in die eigentlich gewünschte Richtung aufweisen kann.

Eine solche aktive Politik von Ungleichheiten vermindernder Politik ist aber ohne zusätzliche Ressourcen schwer denkbar. Denn entweder kommt ihr Erfolg durch monetäre staatliche Transfers zustande (man nimmt ›oben‹ etwas, um es ›unten‹ zu verteilen) oder durch direkte personale Leistungen wie Bildung, Beratung, Betreuung etc. (man setzt die Betroffenen in die Lage, sich besser im Erwerbsleben zu positionieren). Aber in beiden Fällen müssen die dabei verausgabten Mittel zuerst von öffentlicher Seite eingenommen werden.

Dankenswerter weise hat die Bertelsmann-Stiftung auch danach gefragt, und zwar konkret, wie die Abgeordneten zu einer Erhöhung der Abgabenquote stehen. Bei dieser Dimension ändert sich das scheinbar interventionsfreundliche Bild der Politiker drastisch:

»Nur elf Prozent aller befragten Parlamentarier halten die Gesamtbelastung mit Steuern und Abgaben in Deutschland für zu niedrig. Neun von zehn Politikern sind damit gegen eine höhere Gesamtbelastung der Bürger mit Steuern und Abgaben. Sehr viel mehr, 40 Prozent, halten die derzeitige Steuer- und Abgabenquote dagegen für zu hoch, während 46 Prozent aller befragten Politiker diese für angemessen halten [...] Während 90 Prozent aller FDP-Abgeordneten und zwei Drittel aller befragten Parlamentarier der CDU/CSU für eine geringere Steuer- und Abgabenlast plädieren, empfinden nur 17 Prozent der Linkspartei/PDS, neun Prozent in der SPD und nur knapp fünf Prozent der Grünen die derzeitige Gesamtbelastung der Bürger mit Steuern und Abgaben als zu hoch. Bei der SPD halten fast drei von vier und bei den Grünen 70 Prozent die Gesamtbelastung für angemessen. Für eine Erhöhung der Abgabenlast sprechen sich 41 Prozent bei der Linkspartei/PDS, gut 20 Prozent

der Grünen und knapp 17 Prozent in der SPD aus. Im Kontrast dazu wird eine Erhöhung der Gesamtbelastung mit Steuern und Abgaben im bürgerlichen Lager von CDU/CSU und FDP einhellig von jeweils 100 Prozent der befragten Parlamentarier abgelehnt.« (Vehrkamp/Kleinstauber 2006: 12 f.)

Damit besteht die merkwürdige Situation, dass für eine Mehrheit der Abgeordneten Skandinavien, besonders Schweden, als ein wohlfahrtsstaatliches Vorbild gilt, wobei diese Mehrheit vor allem durch hohe Zustimmungswerte bei Linkspartei, Grüne, SPD (in dieser Reihenfolge) zustande kommt, während in der CDU/CSU und FDP nur noch eine (allerdings immer noch größere) Minderheit dies auch so sieht. Gleichzeitig möchte eine sehr hohe Majorität auf keinen Fall die Steuern und Abgaben erhöhen, wobei selbst bei den ausdrücklichen Skandinavienfans Linke, Grüne, SPD dafür jeweils keine Mehrheit zustande kommt.

Die Abgeordneten – vor allem im linken Parteienspektrum, wo diese besondere Wahrnehmungskombination am augenfälligsten ist – scheinen also anzunehmen, dass in Deutschland schon eine ähnliche staatliche Einnahmesituation wie in Skandinavien herrscht und es nur noch der Umschichtungen bedarf, etwa in Form einer Senkung der Sozialabgaben bei einer gleichzeitig höheren Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen. Ist diese Annahme richtig? Dies wird Gegenstand des nächsten Abschnitts sein.

Die Abgabenquote Deutschlands im internationalen Vergleich

Die international vergleichende Abgabendiskussion wird wegen der unterschiedlichen Bevölkerungsgrößen und Einkommensniveaus nicht über absolute Angaben, sondern über Relationen geführt, wobei als Bezugsbasis der Berechnung das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dient. Dies ist die Summe aller Wertschöpfungen innerhalb eines Jahres einschließlich der Abschreibungen und hat sich als die solideste Grundlage für Vergleiche zwischen Ländern und im Zeitverlauf erwiesen. Denn da es statistische Konvention ist, die Infrastrukturausgaben des Staates nicht abzuschreiben, sind Angaben auf Nettobasis dann problematisch, wenn manche Länder Ausgaben etwa für Kraftwerke, Hospitäler oder Autobahnen an Unternehmen (in privater oder öffentlicher Hand) übertragen, andere dagegen dies als direkte Staatsaufgabe betrachten.

Neben der Entscheidung, auf der Basis des BIP eine Quote zu berechnen und dann verschiedene Länder zu vergleichen, ist eine weitere Festlegung nötig. Manche Staaten finanzieren ihre Sozialsysteme eher über Beiträge – etwa Deutschland –, andere über Steuern, z.B. Dänemark. Der Leistungsumfang kann aber durchaus ähnlich sein. Deshalb sollten für eine Gesamtbetrachtung die beiden Positionen immer zu der statistischen Größe der »Abgabenquote« zusammengefasst werden. Sie enthält alle staatlichen Einnahmen aus den gesetzlichen Zwangsabgaben, gleich ob Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge. Damit ist sie noch etwas unterschieden von anderen in der öffentlichen Debatte kursierenden Größen, etwa der Staatsquote, weil weder Gewinne und Verkaufserlöse von in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen noch Kreditaufnahmen darin enthalten sind. Aber da

aus den Abgaben insgesamt auch die Zinsen und Tilgung von Schulden bezahlt werden, ist die Abgabenquote der bei weitem beste Indikator für die strukturelle Belastung von Haushalten und Unternehmen.

Deshalb liegen auch für die Abgabenquote international vergleichbare Angaben für die aktuelle Situation wie über die neuere Historie vor. Die Institution, die diese nützliche Aufgabe durchführt, indem sie nationale Angaben nach einem gleichen Schema vereinheitlicht, ist die OECD. Jährlich veröffentlicht sie die ›Revenue Statistics‹, zuletzt die Ausgabe von 2006. Auf sie beziehen sich die folgenden Angaben. Viele Institutionen, darunter auch das Bundesfinanzministerium (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2006), nutzen diese Informationen zur Einschätzung des internationalen Vergleichs. Auch die Europäische Union erstellt neuerdings vergleichende Tabellen mit einem ähnlichen, in Details aber leicht unterschiedlichem Konzept, rechnet aber nur bis 1995 zurück und deckt auch nur die EU ab (Eurostat/EU-Kommission 2006).

In Tabelle 1 (siehe S. 32) wird die Abgabenquote für ausgewählte Jahre dargestellt. Es sind die Daten für 1965 (dem ersten ausgezählten Jahr) und dann in Fünf-Jahres-Schritten bis 2000 angegeben. Die Datenreihe endet mit den Angaben von 2004. Denn für 2005 liegen nur Zahlen für einige Länder vor, auch sind diese jeweils noch vorläufig und es werden deshalb dafür auch keine Durchschnitte gebildet.

Aufgenommen sind alle aktuellen OECD-Mitglieder, und als (einfache arithmetische) Mittel sind deren Durchschnitt sowie der für die EU15 sowie die EU19 angegeben. Die letzteren enthalten jeweils die OECD-Mitglieder der Europäischen Union, also im ersten Fall Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich, im zweiten dies noch erweitert um Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn.¹

Wie ist nun die Abgabenquote Deutschlands im Vergleich? Erstaunlicher Weise, weil in der öffentlichen Diskussion ganz anders thematisiert, recht niedrig! Dabei ist der EU-Vergleich für eine realistische Positionsbestimmung der hiesigen Situation vorzuziehen. Denn außereuropäische Staaten zeigen oft besonders niedrige Abgabenquoten auch deshalb, weil sie Bereiche wie Gesundheit und Bildung zu größeren Anteilen aus dem öffentlichen Aufgabenbereich ausgegliedert haben, während sie in Europa noch weitgehend dort verortet sind.

Nimmt man zur Darstellung der langfristigen Situation also zunächst die 15 Kernländer der EU als Vergleichsmaßstab (die OECD kann aus leicht nachvollziehbaren Gründen erst ab 1995 auch die Abgabenquote der post-sozialistischen Staaten errechnen), zeigt sich folgendes Bild: Während Deutschland in den 1960er und 1970er Jahren eine höhere

1 Bei der Reihenfolge der Staaten wurde sich an die OECD-Angaben gehalten, wo der englischen Buchstabenfolge wegen zunächst die Kontinente Amerika, Asien/Ozeanien und dann Europa aufgeführt sind. Für die einfachere Lesbarkeit sind die Ländernamen auf deutsch wiedergegeben, der leichteren Nachprüfbarkeit wegen ist aber die auf den englischen Begriffen fußende Reihenfolge der OECD beibehalten worden.

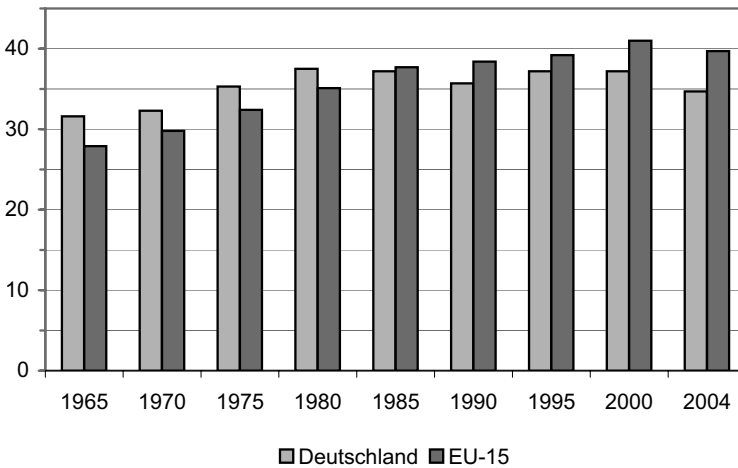
Tabelle 1: Abgabenquoten im internationalen Vergleich 1965 bis 2004 in % des BIP

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Kanada	25,7	30,9	32,0	31,0	32,5	35,9	35,6	35,6	33,5
Mexiko	–	–	–	16,2	17,0	17,3	16,7	18,5	19,0
USA	24,7	27,0	25,6	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	25,5
Australien	20,9	21,5	25,8	26,6	28,2	28,5	28,8	31,1	31,2
Japan	18,2	19,6	20,9	25,4	27,4	29,1	26,9	27,1	26,4
Korea	–	–	15,1	17,2	16,4	18,9	19,4	23,6	24,6
Neuseeland	24,0	26,0	28,5	30,6	31,1	37,4	36,6	33,6	35,6
Österreich	33,9	33,9	36,7	39,0	40,9	39,6	41,1	42,6	42,6
Belgien	31,1	33,9	39,5	41,3	44,4	42,0	43,6	44,9	45,0
Tschechien	–	–	–	–	–	–	37,5	36,0	38,4
Dänemark	29,9	38,5	39,3	43,1	46,5	46,5	48,8	49,4	48,8
Finnland	30,4	31,7	36,7	35,9	39,9	43,9	45,6	47,7	44,2
Frankreich	34,5	33,7	35,5	40,2	42,4	42,2	42,9	44,4	43,4
Deutschland	31,6	32,3	35,3	37,5	37,2	35,7	37,2	37,2	34,7
Griechenland	19,5	21,9	21,3	23,6	28,0	28,7	31,7	37,3	35,0
Ungarn	–	–	–	–	–	–	42,1	38,7	38,1
Island	26,2	27,4	30,0	29,6	28,2	31,0	31,2	38,3	38,7
Irland	24,9	28,4	28,7	31,0	34,6	33,1	32,5	31,7	30,1
Italien	25,5	25,7	25,4	29,7	33,6	37,8	40,1	42,3	41,1
Luxemburg	27,7	23,5	32,8	35,7	39,5	35,7	37,0	39,1	37,8
Niederlande	32,9	34,1	39,6	41,8	41,0	41,1	40,2	39,5	37,5
Norwegen	29,6	34,4	39,3	42,5	43,0	41,5	41,1	43,0	44,0
Polen	–	–	–	–	–	–	37,0	32,5	34,4
Portugal	15,8	18,4	19,7	22,9	25,2	27,7	31,7	34,1	34,5
Slowakei	–	–	–	–	–	–	–	33,1	30,3
Spanien	14,7	15,9	18,4	22,6	27,2	32,5	32,1	34,2	34,8
Schweden	35,0	38,2	41,6	46,9	47,8	52,7	48,1	53,4	50,4
Schweiz	17,5	19,8	24,5	25,3	26,1	26,0	27,8	30,5	29,2
Türkei	10,6	12,5	16,0	17,9	15,4	20,0	22,6	32,3	31,3
Vereinigtes Königreich	30,4	37,0	35,3	35,2	37,7	36,5	35,0	37,2	36,0
OECD total	25,6	27,8	29,7	31,4	32,9	34,2	35,1	36,6	35,9
EU 19	–	–	–	–	–	–	39,1	39,8	38,8
EU 15	27,9	29,8	32,4	35,1	37,7	38,4	39,2	41,0	39,7

Quelle: OECD 2006

Abgabenquote als der Durchschnitt der EU aufweist, liegt die deutsche Quote seitdem dauerhaft und erheblich darunter (vgl. Abbildung 1). Das Absenken der deutschen Position hat damit schon lange vor den rot-grünen Steuersenkungsprogrammen, also bereits unter der Kanzlerschaft von Helmut Kohl, begonnen, während in der EU15 insgesamt das Verhältnis öffentlicher Einnahmen zum BIP langfristig stieg und erst jetzt in neuerer Zeit einen Plafond erreicht zu haben scheint. Anders ausgedrückt, der Abstand Deutschlands vom Durchschnitt Europas nahm damit ständig zu.

Abbildung 1: Abgabenquoten Deutschland und EU-15 1965 bis 2004 in Prozent des BIP



Quelle: OECD 2006

Dieser Abstand beträgt im zuletzt ausgezählten Jahr 2004 immerhin fünf Prozent des BIP, wenn die Kerngemeinschaft EU15 als Referenz genommen wird, bzw. 4,1 Prozent bei der erweiterten EU19. Deutschlands öffentliche Hände haben damit zwischen etwa 90 und 110 Mrd. € jährlich weniger zur Verfügung, als in der Europäischen Union üblich.

Noch nicht eingerechnet ist hier die Sonderbelastung durch die Nachfolgen der deutschen Vereinigung. Diese weiterhin noch nötigen Transferzahlungen belaufen sich auf etwa vier Prozent des Sozialprodukts (vgl. Lehmann/Ludwig/Ragnitz 2005). Um so viel sollte der staatliche Sektor in Deutschland eigentlich größer sein als bei anderen in Europa, wenn er trotz dieser historisch besonderen Zusatzpflicht auch seine sonstigen Aufgaben noch richtig erfüllen will.

Ein ernstzunehmender Einwand

Nun birgt der internationale Vergleich dieser so einfach und klar scheinendem Abgabenquote doch noch eine größere Unsicherheit. Und das ist die Wirkung national unterschiedlicher Regelungen und Steuerwirkungen in Bezug auf soziale Transfers. Es ist sogar eine

doppelte Unsicherheit. Da gibt es erstens die Frage der Steuer- und Sozialversicherungspflichtigkeit. In manchen Staaten werden solche Zahlungen wie jedes andere Einkommen behandelt, sie unterliegen also der Einkommensteuer und es sind darauf Krankenkassenbeiträge etc. zu entrichten. In anderen dagegen wird netto gezahlt und soziale Leistungen, wie etwa die Gesundheitsversorgung, werden über gewährte Sachleistungen als Staatsausgaben verbucht.

Das bringt Verzerrungen mit sich. Ein Beispiel: eine Transferleistung, z. B. eine Rente, soll 1.000 € an Netto-Kaufkraft betragen. Hat sich das Land A für eine Steuerpflichtigkeit entschieden, dabei z. B. einen Freibetrag von 600 € festgelegt und einen Anfangsabgabensatz von einem Drittel, muss es eine Bruttorente von 1.200 € auszahlen, um diese 1.000 € real verfügbares Einkommen zu garantieren. Zugleich nimmt es 200 € mehr an Steuern und/oder Beiträgen als ein Land B ein, das von Anfang an netto auszahlt. Wenn sich sonst die beiden Staaten in nichts unterscheiden würden, wäre die statistisch ermittelte Abgabenhöhe in Land A gegenüber B um diese 200 € überhöht.

Ähnlich ist es mit zweitens den indirekten Steuern. In Land C wird beispielsweise ein Mehrwertsteuersatz von 20 Prozent erhoben, in Land D nur von zehn Prozent. Um eine um die indirekten Steuern bereinigte Kaufkraft in Gütern und Dienstleistungen wieder von 1.000 € zu ermöglichen, muss in C die Transferzahlung 1.200 € betragen, in D dagegen nur 1.100 €. Im ersten Fall fließen 200 € Steuern an den Staat zurück, im zweiten 100 €. Wenn wieder die Situation ansonsten völlig identisch wäre, würde man trotzdem 100 € Differenz in der statistisch ausgewiesenen Abgabenhöhe zwischen C und D finden.

In der neuen Ausgabe der ›Revenue Statistics‹ hat die OECD für das Jahr 2003 eine Sonderberechnung durchgeführt, in wie fern solche Unterschiede die Aussagefähigkeit der Abgabenquoten tangieren. Und in der Tat, die Differenzen zwischen den einzelnen Ländern sind schon erheblich. Zum Beispiel macht in Dänemark der Anteil dieser um Steuern- und Abgaben auf Transfers ›erhöhten‹ Staatsquote 7,5 Prozent und in Schweden sieben Prozent des BIP aus. Aber auch in Deutschland sind es immerhin noch drei Prozent.

Tabelle 2 zeigt u. a. die Abgabenquote vor und nach der Bereinigung (berücksichtigt sind alle Länder, für die diese Berechnung durchgeführt werden konnte). Der Abstand zwischen den Ländern ist nun geschrumpft. Ein Teil der Wertedifferenz in der Abgabequote ist also durch die unterschiedliche Steuer- und Abgabenbelastung von Sozialtransfers erklärbar.

Aber es ist der kleinere Teil, bedeutender sind die realen Differenzen. Auch die OECD schreibt in ihrem Resümee zu dieser Sonderberechnung, dass

›differences between countries in their preferences for public provision of services and social transfers remain the main explanation of differences in the tax-to-GDP-ratios«. (OECD 2006: 36)

Deutlich wird die relativ geringe Bedeutung dieser Verzerrung in Bezug auf analytische Zwecke auch daran, dass eine Berücksichtigung dieser unterschiedlichen nationalen Regelungen nur zu ganz geringen Veränderungen in der Hierarchie der Länder führt. In der Tabelle sind deshalb noch die Rangordnungswerte angegeben, einmal für die OECD und einmal für die EU. Verglichen wird in beiden Fällen die Situation mit und die ohne die

Tabelle 2: Auswirkungen der Berücksichtigung des Abgabenanteils an Transfereinkommen (für das Jahr 2003) sowie Ungleichheitsindikator >20/20<

	Abgabenquote 2003	Abgabenanteil an Transfers in % des BIP 2003	Bereinigte Abgabenquote (Sp. 1 – Sp. 2)	Rangordnung Sp. 1 (OECD-Länder)	Rangordnung Sp. 3 (OECD-Länder)	Rangordnung Sp. 1 (EU-Länder)	Rangordnung Sp. 3 (EU-Länder)	20/20 2003
Kanada	33,6	1,5	32,1	17	15	–	–	–
Mexiko	19,0	0,2	18,8	24	24	–	–	–
USA	25,7	1,0	24,7		23	–	–	–
Australien	30,7	1,0	29,7	19	18	–	–	–
Japan	25,7	0,8	24,9		22	–	–	–
Korea	25,3	0,3	25,0	23	21	–	–	–
Neuseeland	34,4	3,1	31,3	15	16	–	–	–
Österreich	42,9	4,2	38,7	6/7	6	6	6	4,0
Belgien	44,7	3,9	40,8	3	2	3	2	4,0
Tschechien	37,6	3,2	34,4	10	10	8	8	3,4
Dänemark	47,7	7,5	40,2	2	3	2	3	3,6
Finnland	44,6	4,8	39,8	4	4	4	4	3,6
Frankreich	43,1	3,8	39,3	5	5	5	5	3,8
Deutschland	35,5	3,0	32,5	12	13	10	11	4,3
Island	37,8	2,1	35,7	9	9	–	–	–
Irland	28,7	2,4	26,3	20	20	15	15	5,0
Italien	41,8	3,7	38,1	8	7	7	7	5,6
Niederlande	37,0	3,5	33,5	11	11	9	9	4,0
Norwegen	42,9	5,0	37,9	6/7	8	–	–	–
Portugal	35,0	2,8	32,2	14	14	12	12	7,4
Slowakei	31,2	1,9	29,3	18	19	14	14	5,4
Spanien	34,3	3,1	31,2	16	17	13	13	5,1
Schweden	50,1	7,0	43,1	1	1	1	1	3,3
Vereinigtes Königreich	35,4	2,4	33,0	13	12	11	10	5,3

Quelle: OECD 2006

beschriebene Bereinigung, wobei mit dem ersten Platz immer die jeweils höchste Abgabenquote definiert ist.

Sowohl im OECD-Sample wie bei den Ländern der EU gibt es nur geringe Verschiebungen, wobei Deutschland jedoch mitbetroffen ist. Im ersten Fall sinkt die Bundesrepublik durch die Bereinigung in der Gesamtabgabenbelastung von Rang 12 auf Rang 13 (von 24 Staaten) ab, bei der europäischen Auswahl von Rang 10 auf Rang 11. Deutschland stellt bei den 15 europäischen Ländern, für die Daten vorliegen, also weiter einen äußerst schlanken Staat dar. Die nächste Frage ist deshalb: ist die Bundesrepublik tatsächlich als ein schlanker oder eher als ein schon anorexischer Staat zu bewerten?

Ist eine höhere Abgabenquote erfolgreich in der Bekämpfung sozialer Ungleichheit?

Was machen eigentlich Länder mit einer höheren Abgabenquote mit den zusätzlichen Mitteln? Die Antwort ist relativ einfach und eindeutig: Sie geben vor allem mehr Geld für Bildung und für soziale Zwecke aus. Zeigen lässt sich dies wieder für die EU, für die ausreichend und zeitnahe Daten vorliegen. Die Europäische Union hatte 2001 in Laeken beschlossen, eine Reihe sozialstatistischer Indikatoren zu erheben, deren erste Ergebnisse mittlerweile online zugänglich sind (vgl. Guio 2005). Sie wurden etwa auch vom Statistischen Bundesamt für seinen viel diskutierten Bericht über Armut benutzt (vgl. Destatis 2006).

Die folgenden Angaben sind der entsprechenden Datenbasis von Eurostat entnommen. Es wurden jeweils die Angaben für 2003 ausgewählt, um zusätzlich den oben beschriebenen Einwand berücksichtigen zu können. Mit Hilfe einer einfachen linearen Regression wird die Abgabenquote der Länder der Europäischen Union durch die zwei Variablen erklärt: öffentliche Gesamtbildungsausgaben am BIP sowie Sozialausgaben am BIP.

Tabelle 3: Erklärung der Abgabenquote 2003

Erklärende Variablen	Zielvariable		
	Abgabenquote EU19	Abgabenquote, red. Sample	Korr. Abgabenquote
	Unstand. Koeff.	Unstand. Koeff.	Unstand. Koeff.
Konstante	11,9***	10,4**	12,7**
Bildungsausgaben	2,3***	2,8**	2,4***
Sozialausgaben	0,6***	0,5**	–
Korr. Sozialausgaben	–	–	0,4*
R²	.753	.788	.699
N	19	15	15

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat-Daten

Das Ergebnis ist recht beeindruckend. Zwar kann jetzt die EU19 (statt wie oben nur die EU15) als Grundlage genommen werden, trotzdem stößt bei so wenig Werten eine Regres-

sionsberechnung an ihre Grenzen, was sich dann in der Wahrscheinlichkeit von schwachen oder fehlenden Zusammenhängen bemerkbar macht. Dennoch lassen sich hier mit nur zwei Variablen drei Viertel der Unterschiede in der Abgabenquote erklären ($R^2 = .753$). Beide Variablen sind dabei ebenso wie das Gesamtmodell hoch signifikant ($<$ Ein-Prozent-Irrtumswahrscheinlichkeit).

Das Bild ändert sich auch nicht erheblich, wenn die obige Korrektur bezüglich der steuerlichen Behandlung durch Steuern berücksichtigt wird. Leider liegen diese Daten nur noch für 15 europäische Staaten vor. Dies vergrößert weiter die Gefahr, dass eine Regression keine Zusammenhänge mehr ausweist. Deshalb wurde zuerst die obige Gleichung – also als Zielvariable die von der OECD offiziell festgestellte Abgabenquote – für diese 15 Staaten berechnet, um einen Eindruck von der Wirkung einer weiteren Verringerung der Fallzahl zu gewinnen. Zwar bleiben bei dieser Kalkulation das Gesamtmodell hoch signifikant und der Erklärungsgehalt ähnlich hoch, aber die Signifikanzen der beiden erklärenden Variablen sind nur noch auf der Fünf-Prozent-Ebene gegeben.

Als nächstes schließlich wurde die Berechnung noch einmal durchgeführt, diesmal mit den korrigierten Werten für die Abgabequote nach Tabelle 2. Korrigiert wurde auch die Sozialbudgetquote um den gleichen Faktor, um den er dann ebenfalls als überhöht anzusehen ist. Auch diese Signifikanzen für die beiden Einflussvariablen sind schwächer (jetzt einmal auf der Zehn-Prozent-, einmal auf der Ein-Prozent-Ebene). Aber das Gesamtmodell ist immer noch hoch signifikant und der Erklärungsanteil von 70 Prozent weiter sehr hoch. Es bleiben also auch bei Berücksichtigung störender statistischer Einflüsse die Ausgaben für Bildung und die für Sozialleistungen, die vor allem den Unterschied in den Abgabenquoten ausmachen.

Ausgaben allein schließlich müssen noch nicht den Erfolg garantieren. Sind denn Länder mit einer höheren Abgabenquote erfolgreich in ihren Zielen? Für die hier interessierende Dimension der Reduktion gesellschaftliche Ungleichheit ist der von der EU in erster Linie benutzte Indikator zur Messung von (Einkommens-)Ungleichheit $20/20$ geeignet. Er entspricht dem Verhältnis des Gesamteinkommens von den 20 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen von den 20 Prozent der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil). Das Einkommen ist dabei als Äquivalenzeinkommen definiert, berücksichtigt also unterschiedliche Haushaltsgößen. Es geht bei der Interpretation nicht nur darum, ob Staaten marktliche Ungleichheiten durch spätere Zahlungen korrigieren, sondern auch, ob eine Politik dafür sorgt, dass solche Ungleichheiten schon von Beginn an weniger entstehen: Ob also eine Politik besteht, die auf vermehrte Bildung, auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik, auf die Förderung von Migranten, auf eine starke Integration von Frauen am Arbeitsmarkt etc. setzt.

Die Relation oberstes zu unterstem Quintil liegt dank Laeken für Europa und auch für das Jahr 2003 (in Einzelfällen nur für das Jahr davor oder danach) vor. Er ist ebenfalls in Tabelle 2 in der letzten Spalte angegeben. Wieder hat Skandinavien einen Spitzenplatz, sind Schweden, Dänemark, Finnland (zusammen mit Tschechien) führend. Die für alle Länder zu prüfende Hypothese ist: Wenn Staaten mit einer höheren Abgabenquote bei

der Reduktion von Ungleichheit besser als andere mit weniger öffentlichen Mitteln sind, dann sollte eine negative Beziehung zwischen diesen beiden Größen bestehen.

Tabelle 4: Korrelation von Abgabenquote und Verteilungssituation in der EU

20/20 und:	Abgabenquote EU19	Abgabenquote, red. Sample	Korr. Abgabenquote
r	-.547**	-.594**	-.567**
N	19	15	15

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat-Daten und OECD 2006

Statistisches Standardverfahren für die Berechnung der Beziehung zwischen nur zwei Größen ist eine Korrelation, wobei der Korrelationskoeffizient r maximal Eins erreichen kann. Tabelle 3 zeigt, dass er hier bei der offiziellen Abgabenquote und allen 19 europäischen OECD-Mitgliedern über ,5 liegt und auf der Fünf-Prozent-Ebene signifikant ist. Europas Staaten sind also in der Tat erfolgreich darin, Ungleichheit durch aktive Politik zu bekämpfen, wenn sie denn hier ausreichend Mittel zur Verfügung haben. Besonders Skandinavien ist dabei führend.

Um die oben diskutierte Verzerrungsmöglichkeit wegen der unterschiedlichen Behandlung von Transferleistungen im nationalen Steuersystem zu berücksichtigen, ist auch diese Version wieder angegeben. Zunächst wurde nur die Fallzahl gesenkt, aber weiter die offizielle Abgabenquote genommen. Das erhöht sogar noch etwas die Stärke des Zusammenhangs und belässt die Signifikanz auf dem Fünf-Prozent-Niveau. Gleiches gilt schließlich auch, wenn bei dieser niedrigen Länderzahl der korrigierte Abgabenquotenwert genommen wird. Auch diese Abgabenquote zeigt also noch eine solide stark negative Beziehung zur 20/20-Relation.

Fazit

Deutschland ist kein Hochsteuerland. Im Gegenteil, seit langem liegt es in der Gesamt-abgabenbelastung erheblich unterhalb des Durchschnitts von Europa. Die anderen Staaten mit mehr öffentlichen Mitteln geben diese überwiegend für Bildung und Sozialtransfers aus. Und damit sind sie erfolgreich in der Bekämpfung sozialer Ungleichheit. Besonders Skandinavien zeichnet sich dabei aus.

Deutsche Parlamentarier finden zwar skandinavische Länder durchaus ein Vorbild, scheuen aber strikt die dafür nötige Erhöhung der Abgabenquote. Ihr Handlungsdruck scheint auch gering, halten sie soziale Ungleichheit in Deutschland doch für kein allzu gravierendes Problem. Das unterscheidet sie von der Bevölkerung, die dies ganz anders sieht. Man wird sehen, wie Politiker und Bürger dieses Auseinanderfallen ihrer Präferenzen lösen werden, ob über eine Veränderung der Parteienprogrammatik, über demnächst andere Wahlergebnisse, oder eventuell auch über außerparlamentarische Bewegungen.

Schließlich: kein Thema hier war die Einnahmenstruktur. Nicht nur die Gesamthöhe der Abgaben ist für eine Verringerung von Ungleichheit entscheidend, sondern natürlich

noch, wer welchen Anteil trägt. Auch dabei zeigt Deutschland einige Besonderheiten, so vor allem eine im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Belastung von Vermögen und von Gewinnen von Kapitalgesellschaften.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2006): Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen. Langfristige Trends und aktuelle Entwicklungen unter Einbeziehung der mittelfristigen Steuerschätzung, in: Monatsbericht des BMF, H. 6, S. 41–47
- Destatis (2006): Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005, Wiesbaden
- Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Eurostat/EU-Kommission (2006): Structures of the Taxation Systems in the European Union – Data 1995–2004, Luxemburg: Eurostat
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2006): Gesellschaft im Reformprozess, Bonn
- Guio, Anne-Catherine (2005), Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung in EU-25, in: Statistik kurz gefasst (Eurostat), H.13
- Lehmann, Harald/Ludwig, Udo/Ragnitz, Joachim (2005): Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Halle (Saale)
- Lessenich, Stephan/Nullmeier, Frank (Hg.) (2006): Deutschland – eine gesplante Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- OECD (2006), Revenue Statistics 1965–2005, Paris: OECD
- Vehrkamp, Robert B./Kleinsteuber, Andreas (2006): Soziale Gerechtigkeit in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Parlamentariern, Gütersloh