

Wiegard, Wolfgang

Article — Digitized Version

Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wiegard, Wolfgang (1987) : Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 5, pp. 239-246

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136276>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

STEUERPOLITIK

Was bringen die Vereinbarungen zur „Großen Steuerreform“?

Bernd Fritzsche, Ullrich Heilemann, Hans Dietrich von Loeffelholz, Essen

An kaum ein Reformwerk sind so hochgesteckte Erwartungen geknüpft worden wie an die „Große Steuerreform 1990“. Inwieweit werden sie erfüllt? Was bringt die Steuerreform für den Steuerzahler und die Gesamtwirtschaft?

Kein anderes Thema hat in den letzten Monaten die Wirtschafts- und finanzpolitische Diskussion so beherrscht wie die für 1990 geplante „Große Steuerreform“. Schließlich sollten damit nicht nur die Steuerlast vermindert sowie Höhe und Anstieg des steuerlichen Zugriffs auf steigende Einkommen (Grenzbelastung) reduziert, sondern auch der Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen zurückgedrängt, das Steuerrecht wesentlich vereinfacht sowie Steuervergünstigungen und -ermäßigungen abgebaut werden.

Die im Februar getroffenen Vereinbarungen der Koalitionsparteien über die Eckwerte einer Steuerreform in der Bundesrepublik enthalten als Kernstück die Einführung eines mit zunehmendem zu versteuernden Einkommen gleichmäßig ansteigenden („linear-progressiven“) Einkommensteuertarifs¹. Mit ihm wird vor allem die relativ rasch zunehmende Grenzbelastung im mittleren Einkommensbereich (sogenannter Mittelstandsbereich) gegenüber dem geltenden Verlauf abgeschwächt; im darüber liegenden Einkommensbereich wird der Anstieg jedoch verstärkt. Flankiert werden soll diese Tarifkorrektur durch folgende Maßnahmen²:

Senkung des Eingangs- sowie des Spitzensteuersatzes um jeweils drei Prozentpunkte auf 19% bzw. 53%,

Vorverlegung der Progressionszone des Tarifs um rund 10 000 DM für Ledige und um rund 20 000 DM für Verheiratete p.a.,

Erhöhung des Grundfreibetrags um jährlich 1 079 DM für Ledige und 2 158 DM für Verheiratete. Die untere Proportionalzone des Tarifs verengt sich damit auf Einkommen von 5 616 DM/11 232 DM (Ledige/Verheiratete) bis 8 100 DM/16 200 DM.

Über die genannten tarifpolitischen Eingriffe hinaus ist geplant,

neben sonstigen familienbezogenen Freibeträgen den Kinderfreibetrag um 540 DM pro Kind und Jahr auf 3 024 DM anzuheben,

den Steuersatz auf einbehaltene Gewinne von Körperschaften von 56% auf 50% herabzusetzen,

den Vorwegabzug für Vorsorgeaufwendungen zu erhöhen und

die Abschreibungssätze bei den Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe (§7g EStG) zu verdoppeln.

Die Koalition geht davon aus, daß die Steuermindeereinnahmen bei Inkrafttreten des skizzierten Pakets im Jahr 1990 gut 44 Mrd. DM betragen werden. Auf die durch die Korrekturen im tariflichen Bereich einschließlich der Anhebung der familienspezifischen Freibeträge

Dr. Ullrich Heilemann, 42, ist Mitglied des Vorstandes des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Lehrbeauftragter der Universität Essen, Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, 40, ist Forschungsgruppenleiter der Abteilung Finanzen und Dr. Bernd Fritzsche, 43, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des RWI.

¹ Diesen Verlauf befürwortet auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1985/86, Bundestagsdrucksache 10/4295, Ziffer 271. Zur Stichhaltigkeit der Begründungen eines linear-progressiven Tarifs kritisch K. Littmann: Steuerreform statt Tarifanpassung, Berlin 1985, S. 22 f.

² Vgl. BMF-Finanznachrichten 10/1987 vom 4. März 1987, S. 1 ff.

eintretenden Steuerausfälle entfallen rund 41 Mrd. DM, auf die übrigen Maßnahmen gut 3 Mrd. DM. Um das Vertrauen in eine solide Finanzpolitik nicht zu gefährden, wird angestrebt, die privaten Haushalte und Unternehmen effektiv nur um etwa 25 Mrd. DM zu entlasten und den – erwarteten – Restbetrag in Höhe von 19 Mrd. DM über einen Abbau von (Steuer-)Subventionen und/oder über eine Anhebung von Steuersätzen bei indirekten Steuern zu finanzieren. Diesbezügliche Entscheidungen sollen aber erst zu einem späteren Zeitpunkt fallen.

Die Vereinbarungen werden in der Öffentlichkeit unter vielfältigen Aspekten diskutiert, die von den wachstumspolitischen Effekten bis zu den Auswirkungen auf den internationalen Wettbewerb der Steuersysteme reichen. Die folgenden Ausführungen haben sich ein engeres Ziel gesteckt. Es wird gefragt,

- welche Bedeutung der erwarteten Steuerentlastung (netto) in Relation zum Sozialprodukt und zu den Steuereinnahmen insgesamt im Jahr 1990 zukommt,
- in welchem Ausmaß eine Realisierung der Vereinbarungen die Steuerbelastung der Löhne und Einkommen abbaut,
- inwieweit eine Veränderung der Steuerstruktur durch eine Erhöhung des Anteils der indirekten Steuern am Steueraufkommen erfolgt,
- wie sich die Steuerentlastung auf Einkommens- und Haushaltsgruppen – insbesondere auf Familien – verteilt und
- welche kurzfristigen Auswirkungen auf Wachstum, Preise und Beschäftigung von den reduzierten Steuersätzen bzw. den erhöhten verfügbaren Einkommen zu erwarten sind.

Keine außergewöhnlich hohe Entlastung

Ein Vergleich aller seit 1965 ergriffenen größeren Steuerentlastungsmaßnahmen (einschließlich des laufenden Steuersenkungsgesetzes 1986/88³) mit der ins Auge gefaßten Steuerreform zeigt, daß das erwartete Nettoentlastungsvolumen von 25 Mrd. DM dem absoluten Betrag nach alle bisherigen Einnahmeverzichte des Staates übertrifft. In Relation zum voraussichtlichen Bruttosozialprodukt bleibt es aber mit knapp 1 % und zu den bei unverändertem Rechtsstand aufkommenden Steuern mit 4,5 % hinter den entsprechenden Werten für das Einkommensteuerreformgesetz von 1975 (1,3 % bzw. 5,3 %) zurück. Bei dieser Gegenüberstellung dürfen allerdings die unterschiedlichen Situationen der öffentlichen Haushalte zum Anfang der 70er und zum Ende der 80er Jahre nicht außer acht gelassen werden: Bis einschließlich 1973 waren diese überwiegend durch

Überschüsse gekennzeichnet, während für 1990 ein mehr oder weniger hohes Defizit erwartet wird.

In bezug auf die haushaltspolitische Vertretbarkeit der Steuerentlastung gibt es unterschiedliche Auffassungen. Geht man davon aus, daß das strukturelle Defizit in den öffentlichen Haushalten Ende des Jahres 1985 abgebaut und damit die Konsolidierungsaufgabe gelöst sei, und unterstellt man weiter die „Normal“-Verschuldungssituation des Jahres 1985 auch für das Jahr 1990⁴, dann entspricht das Entlastungsvolumen von 25 Mrd. DM rein rechnerisch dem z. B. vom Sachverständigenrat für vertretbar gehaltenen Steuersenkungspotential. Sieht man dagegen weiteren Konsolidierungsbedarf⁵ oder berücksichtigt man möglicherweise ins Haus stehende zusätzliche Aufwendungen, die z. B. durch die beabsichtigte Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung erforderlich werden könnten, wird man den finanziellen Spielraum enger ziehen müssen. Ob das mit der Steuerreform 1990 anvisierte Entlastungsvolumen ein vertretbarer Kompromiß zwischen wachstumspolitischen Erfordernissen und der Bereitschaft zur Neuverschuldung ist, wird sich jedoch erst nach genauer Kenntnis der Einzelmaßnahmen beurteilen lassen.

Rücknahme der Steuerbelastung

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ist im Mai 1986 in seiner mittelfristigen Schätzung für den Zeitraum bis 1990 zu dem Ergebnis gekommen, daß das Aufkommen aus der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer sowie aus der Körperschaftsteuer (im folgenden „Einkommensteuer“) bei Weitergelten des derzeitigen Rechtsstandes bis 1990 zwischen 1985 und 1990 um 33 % steigen wird. Für das BSP wird ebenso wie für das „Volkseinkommen“⁶ nach den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben für die Schätzung mit einer Zunahme um jeweils gut 27 % gerechnet. Sollten die geschätzten Entwicklungen tatsächlich eintreten, steigen das Verhältnis der Einkommensteuer zum BSP und der Anteil dieser Abgabe am „Volkseinkommen“ von 11,3 % bzw. 16,5 % im Jahre 1985 auf 11,8 % bzw. 17,3 % im Jahre 1990 (Tabelle 1).

³ Vgl. B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Was bringt die Steuerreform?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 9, S. 472.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1986/87, Bundestagsdrucksache 10/6562, Ziffer 278.

⁵ Vgl. T. Thormählen, H. B. Leibinger: Sachverständigenrat: Zahlenmagier am Budget, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 1, S. 51 ff., mit weiterführenden Literaturhinweisen.

⁶ Darunter wird hier die Summe aus den Bruttolöhnen und -gehältern einschließlich der Beamtenpensionen plus Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen verstanden. Diese Summe abzüglich der Beamtenpensionen ist um die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung geringer als das Volkseinkommen im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

STEUERPOLITIK

Reduziert das Steuerentlastungsgesetz das Einkommensteueraufkommen im Jahre 1990 um die obengenannten gut 44 Mrd. DM, werden die Belastungsquoten mit Werten von 9,9 % bzw. 14,5 % auf Niveaus zurückgeführt, die zuletzt Anfang der 70er Jahre erreicht waren. Derartig niedrige Relationen stellen sich jedoch nur dann ein, wenn die angestrebte Finanzierung der Steuerausfälle um 19 Mrd. DM entweder durch einen Abbau von Subventionen und/oder durch eine Erhöhung indirekter Steuern vorgenommen wird. Die Belastungsquoten fallen weniger stark, wenn innerhalb der

Einkommensteuer Steuervergünstigungen abgebaut und damit die Besteuerungsgrundlagen erweitert werden.

Steuerstrukturwirkungen

Die Notwendigkeit, im deutschen Steuersystem das Gewicht der indirekten Steuern zu erhöhen⁷, wird seit langem betont. Wachstumspolitisch sei es erwünscht, auf diese Weise die Steuerbelastung der Einkommensentstehung und der Investitionen zu Lasten des Verbrauchs tendenziell zu reduzieren⁸. Nach den Ergebnissen der mittelfristigen Steuerschätzung stellt sich das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern bei Fortgeltung der gegenwärtigen Rechtslage in 1990 auf 52 % zu 48 % (Tabelle 2). In welchem Ausmaß sich die

⁷ Vgl. K.-H. Hansmeyer: Umbau des Steuersystems?, Berlin 1979, S. 82 ff.

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1986/87, a.a.O., Ziffer 283.

Tabelle 1
Belastungsquoten 1985 bis 1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Lohn-, veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in %						
– des BSP						
bei geltendem Recht	11,3	11,2	11,4	11,4	11,6	11,8
bei Steuerreform in 1990	–	–	–	–	–	9,9
– der Brutto Lohn- und -gehaltssumme ¹ plus Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen						
bei geltendem Recht	16,5	16,3	16,6	16,6	16,9	17,3
bei Steuerreform in 1990	–	–	–	–	–	14,5

¹ Einschließlich Beamtenpensionen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ergebnisse der 81. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 26. bis 28. Mai 1986.

Tabelle 2
Anteilsentwicklung der „direkten“ und der „indirekten“ Steuern 1985 bis 1990
(in % des Gesamtaufkommens)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
„Direkte“ Steuern ¹						
bei geltendem Recht	50,0	50,3	51,0	51,2	51,8	52,4
bei Steuerreform in 1990 mit						
– Erhöhung „indirekter“ Steuern	–	–	–	–	–	46,4
– Subventionsabbau	–	–	–	–	–	48,0
– Abbau von Steuervergünstigungen	–	–	–	–	–	50,0
„Indirekte“ Steuern ²						
bei geltendem Recht	50,0	49,7	49,0	48,8	48,2	47,6
bei Steuerreform in 1990 mit						
– Erhöhung „indirekter“ Steuern	–	–	–	–	–	54,3
– Subventionsabbau	–	–	–	–	–	52,0
– Abbau von Steuervergünstigungen	–	–	–	–	–	50,0
Steuern insgesamt	100	100	100	100	100	100

¹ Nur Lohn-, veranlagte Einkommensteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag sowie Körperschaft- und Vermögensteuer. ² Alle übrigen, in Fußnote 1 nicht genannten Steuern. Diese Abgrenzung zwischen „direkten“ und „indirekten“ Steuern weicht geringfügig von der der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab.

Quelle: Siehe Tabelle 1.

Tabelle 3
Verteilung der Lohn- und Einkommensteuer
auf Steuerpflichtige 1961 bis 1990
 (in %)

Steuerpflichtige nach der Höhe ihres Einkommens	1961	1980	1990 bei gelten-dem Recht	bei Steuerreform in 1990
1. Quartil	0,2	1,4	1,0	0,8
2. Quartil	3,7	9,6	10,4	10,4
3. Quartil	9,3	19,0	24,9	24,9
4. Quartil	86,8	70,0	63,7	63,9
davon:				
75 % bis 95 %	25,7	28,1	36,5	37,4
95 % bis 100 %	61,1	41,9	27,2	26,5
insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken des Statistischen Bundesamtes sowie auf der Basis des RWI-Lohnsteuermodells.

Anteilswerte bei Realisierung der steuerpolitischen Vereinbarungen der Koalitionsparteien ändern, ist davon abhängig, inwieweit die partielle Finanzierung der beabsichtigten Bruttoentlastung des Gesamtpakets von 44 Mrd. DM über die Anhebung von Steuersätzen bei den indirekten Steuern, über einen Abbau von Subventionen oder über eine Reduzierung von Steuervergünstigungen bei direkten Abgaben erfolgt.

Eine alleinige Teilkompensation über eine Erhöhung indirekter Steuern ergibt unter den gegebenen Bedingungen den größten Steuerstruktureffekt: der Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen beträgt dann 1990 nur noch 46 %. Die ausschließliche Finanzierung des Fehlbetrages via Subventionsabbau reduziert den Anteil der direkten Steuern nur auf ungefähr 48 %. Der Abbau von Steuervergünstigungen innerhalb des Bereichs der direkten Steuern hat eine Absenkung des Anteilswerts auf lediglich 50 % zur Folge. Dies entspricht dem Wert des Jahres 1985, während die vorgenannten Prozentsätze von 46 bzw. 48 in etwa mit denjenigen der Jahre 1973 bzw. 1974 identisch sind.

Personale Steuerlastverteilung

Im Gegensatz zu den erheblichen Auswirkungen einer Steuerreform auf die Belastungsquoten und auf die Steuerstruktur sind die distributiven Wirkungen als eher bescheiden zu bezeichnen (Tabelle 3). Die Steuerlastverteilungen vor und nach der Steuerreform dürften sich auch dann nicht wesentlich voneinander unterscheiden, wenn die erhofften Wachstumswirkungen eintreten⁹, mittlere und obere Einkommensgruppen überproportionale Einkommenssteigerungen zu verzeichnen haben und dementsprechend auch überproportionale Steuerzahlungen leisten müssen. Insgesamt ändert die für 1990 geplante Steuerreform kaum etwas an der seit

1961 feststellbaren Tendenz, die durch eine Umschichtung der Aufkommensanteile an der Einkommensteuer von den obersten 5 % der nach ihrem Einkommen geschichteten Steuerpflichtigen zu den Zensiten mit mittleren und oberen Einkommen gekennzeichnet ist. Diese Entwicklung ergibt sich aus einer im Zuge der allgemeinen Einkommenssteigerungen zunehmenden steuerlichen Leistungsfähigkeit breiter Bevölkerungsschichten und eines progressiven Steuertarifs, von dem immer mehr Steuerpflichtige erfaßt werden.

Hierin dürfte auch die wesentliche Ursache dafür liegen, daß das Einkommensteueraufkommen Anfang der 90er Jahre je nach Finanzierung der Steuerreform im Jahr 1990 neun- bis elfmal so groß sein wird wie 1961, während sich z. B. das BSP in etwa versiebenfacht haben wird. Die in dieser Diskrepanz zum Ausdruck kommende hohe Aufkommenselastizität wird nach Schätzungen auf der Grundlage des RWI-Lohnsteuermodells auch durch den linear-progressiven Steuertarif – das Kernstück der Reformpläne – nicht wesentlich verringert. Diese tarifpolitische Maßnahme kann – für sich genommen – nicht verhindern, daß der Fiskus im Zeitablauf immer stärker auf die Einkünfte zugreift. Deshalb werden auch im weiteren Verlauf der 90er Jahre Steuerentlastungen erforderlich sein.

Entlastungswirkungen

Bei der Frage nach der Höhe der Entlastung für einzelne Haushalte interessieren insbesondere die Auswirkungen der Steuerreform auf die Einkommenslage der Familien mit Kindern. Dabei sind zwei einander entgegengesetzte Wirkungen zu beachten:

- durch die Erhöhung der Freibeträge werden die Familien im besonderen Maße gefördert, aber gleichzeitig werden
- durch die Senkung der marginalen Steuersätze die Freibeträge gleichsam abgewertet.

Da mit der Steuerreform die marginalen Steuersätze im mittleren Einkommensbereich am stärksten reduziert werden, dürfte die familienpolitische Komponente in diesem Einkommensbereich am stärksten abgeschwächt sein.

Zudem sind auch indirekte Effekte der Steuerentlastung zu berücksichtigen, weil bei der Berechnung einer Reihe von Transfers die Einkommensteuer oder mit ihr

⁹ Was die spezifischen Wirkungen von Steuersenkungen auf die sogenannten work-incentives angeht, so stärken die dazu bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen entsprechende Hoffnungen allenfalls bei kleinen Segmenten des Arbeitsmarktes, wie z. B. bei verheirateten Frauen. Vgl. U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Zum Einfluß der Besteuerung auf Arbeitsangebot und -nachfrage, in: Beihefte zur Konjunkturpolitik, 33. Jg., Berlin 1986, erscheint demnächst.

zusammenhängende Größen wie das zu versteuernde Einkommen mit zugrunde gelegt werden. Beispielsweise wird das für das Wohngeld maßgebende Einkommen pauschal um 30 % gekürzt, wenn der Antragsteller sowohl mit Einkommensteuer als auch mit Beiträgen zur Renten- und zur Krankenversicherung belastet ist. Hat er nur Beiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung zu leisten, beträgt die Pauschale nur 20 %. Folglich erhöht sich für Bezieher niedriger Einkommen das Einkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes um 10 %, wenn für sie nach der Reform die Belastung durch die Einkommensteuer entfällt; dies kann zu einer Kürzung des Wohngeldes führen¹⁰.

Diese Anmerkungen machen deutlich, daß die Entlastungswirkungen der Steuerreform nicht allein aus den steuerrechtlichen Vorschriften und deren Änderungen abgeleitet werden können. Zur Abschätzung der Wirkungen steuerlicher Änderungen auf die Höhe der Transfers wird auf das Steuer-Transfer-Modell des RWI zurückgegriffen¹¹. Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf Vergleichsrechnungen, in denen die Höhe der Abgaben und Transfers vor Einführung des linear-progressiven Tarifs mit derjenigen nach seiner Einführung verglichen wird. Mit dem linear-progressiven Tarif verbunden wird die Erhöhung der Kinderfreibeträge, des Zuschlags zum Kindergeld nach §11a Bundeskindergeldgesetz und des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende nach §32 Abs. 7 EStG. Für die übrigen Abgaben (Sozialversicherung¹²) und Transfers (Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe und Sparförderung) wird vom zur Zeit geltenden Rechtsstand ausgegangen.

Es werden folgende Haushaltstypen unterschieden:

- Alleinstehende und Alleinerziehende mit 1 und 2 Kindern;
- Ehepaare mit einem Verdiener und mit 0, 1, 2 und 4 Kindern;
- Ehepaare mit Hauptverdiener und Zuverdiener¹³ und mit 0, 1, 2 und 4 Kindern;
- berufstätige Ehepaare mit gleichem Einkommen für beide Partner und mit 0, 1 und 2 Kindern.

¹⁰ In Tabelle 4 ist ein Fall ausgewiesen, bei dem der Rückgang des Wohngeldes die Senkung der Einkommensteuer fast vollständig kompensiert (Ehepaar mit vier Kindern und einem Verdiener, der das Einkommen eines kaufmännischen Angestellten mit einfachen Tätigkeiten bezieht). Es gibt schätzungsweise 20 000 Arbeitnehmer-Haushalte dieses Typs.

¹¹ Vgl. hierzu H. Karrenberg u. a.: *Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen*, Berlin 1980, S. 27 ff.

¹² Die Beitragsbemessungsgrenze wurde allerdings für die Renten- und Arbeitslosenversicherung auf 6400 DM und für die Krankenversicherung entsprechend auf 4800 DM angehoben.

Ein weiteres wichtiges Merkmal zur Definition der Modellhaushalte ist die berufliche Stellung der Einkommensbezieher. Dabei wird von folgenden Gruppen ausgegangen¹⁴:

- Kaufmännische Angestellte mit einfacher Tätigkeit; Bruttomonatsgehalt: 2 000 DM (1986);
- angelernte Arbeiter; Bruttomonatsentgelt: 2 700 DM;
- Facharbeiter; Bruttomonatsentgelt: 3 400 DM;
- mittlere Angestellte; Bruttomonatsgehalt: 5 500 DM;
- leitende Angestellte; Bruttomonatsgehalt: 11 000 DM¹⁵.

Ausgeklammert sind Bezieher sehr niedriger Einkommen, was für die vorliegende Untersuchung vertretbar ist, da sie von der Steuerreform kaum berührt werden. Haushalte mit sehr hohem Einkommen (das Bruttogehalt bzw. -einkommen ist wesentlich höher als 11 000 DM im Monat) bleiben hier wegen ihrer relativ geringen Zahl¹⁶ ebenfalls außer Betracht. Die für das Jahr 1986 angegebenen Monatsentgelte wurden um 14,5 % angehoben, da sich die Berechnungen auf das Jahr 1990 beziehen, was eine jährliche Steigerung der Nominallöhne um knapp 3,5 % bedeutet¹⁷.

Es interessiert allerdings nicht allein die Höhe der errechneten Entlastungen, sondern auch die Frage, wie repräsentativ die Modellhaushalte sind. Aufschluß darüber geben die Steuerstatistiken¹⁸. Die eigentliche Zielgruppe für die Untersuchung sind im Prinzip alle Haushalte, die Einkommensteuer entrichten. Wegen der unbefriedigenden Datenlage der Einkommensteuerstatistik beschränkt sich die Darstellung allein auf die Haushalte, die zur Lohnsteuer herangezogen werden. Dies sind etwa 93,5 % der Haushalte, die Einkommensteuer entrichten. In dem für die Untersuchung wichtigen zentralen Einkommensbereich mit jährlichen Einkünften zwischen 16 000 und 100 000 DM sind sogar 96 % der

¹³ Dabei wird eine Aufteilung des Bruttoeinkommens im Verhältnis von 6 zu 4 unterstellt; diese Aufteilung liegt auch der Besteuerung für Lohnsteuerklasse V zugrunde.

¹⁴ Angaben der Entgelte auf Basis der Lohn- und Gehaltsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

¹⁵ Da für diese Gruppe Angaben der amtlichen Statistik nicht vorliegen, wurde von dem Zweifachen des Gehaltes eines mittleren Angestellten ausgegangen. In der Realität streuen gerade für diese Gruppe die Gehälter sehr stark. Aber wegen der verhältnismäßig geringen Anzahl dieser Haushalte erscheint eine weitere Untergliederung im vorliegenden Zusammenhang wenig ergiebig.

¹⁶ Nach der Einkommensteuerstatistik 1980 verfügten etwa 440 000 Haushalte über Einkünfte von 100 000 bis 250 000 DM im Jahr. Über noch höhere Einkünfte verfügten dagegen nur knapp 110 000 Haushalte.

¹⁷ Pro Beschäftigten wird also von einer geringeren Wachstumsrate als für die Gesamtwirtschaft ausgegangen.

¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Einkommensteuer 1980* (Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 7.1), Stuttgart, Mainz 1984; sowie *dass.: Lohnsteuer 1983* (Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 7.3), Stuttgart, Mainz 1986.

Zielgruppe erfaßt. Dagegen ist die Einkommensklasse über 100000 DM nur zu 75 % durch die Lohnsteuerpflichtigen repräsentiert; die restlichen 25 % entsprechen indessen nur 140000 Haushalten.

Keine familienpolitischen Effekte

Die Ergebnisse der skizzierten Untersuchung sind in Tabelle 4 zusammengefaßt. Als dominierender Faktor für den Umfang der Entlastung erweist sich nach diesen Berechnungen die Höhe des Einkommens. Aus dem Vergleich der Entlastungsbeträge für Familien und für kinderlose Haushalte der gleichen Gruppe ergibt sich die Höhe der familienpolitischen Komponenten. Nur in wenigen Fällen übersteigt sie den Betrag von 25 DM pro Kind im Monat. Indessen kann auch die Entlastung der Familien hinter der der kinderlosen Haushalte zurückbleiben. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende mit mittlerem Einkommen, deren Entlastung um 30 DM (Facharbeiter) bzw. 55 DM (mittlere Angestellte) hinter der der Alleinstehenden zurückbleibt.

Die Steuerreform scheint nach dieser Betrachtung keine wesentlichen familienpolitischen Wirkungen zu zeigen, denn die Erhöhung der Freibeträge für Familien kompensiert der oben erwähnte Effekt der Abwertung von Kinderfreibeträgen. Zu bedenken ist allerdings, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen die Versorgung und Erziehung von Kindern auf einen Verzicht bzw. eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit oder zumindest auf eine Minderung der Einkommenschancen hinausläuft. Daher liegt das Einkommen berufstätiger kinderloser Ehepaare im Durchschnitt über dem der Ehepaare mit Kindern, und dementsprechend höher fällt die steuerliche Entlastung der kinderlosen Ehepaare aus.

Nach den vorliegenden Ergebnissen werden kinderlose Ehepaare¹⁹ um durchschnittlich 215 DM im Monat entlastet, Ehepaare mit einem Kind um 160 DM und

¹⁹ Ausgenommen wurden kinderlose Ehepaare mit einem Verdienner, da davon ausgegangen wird, daß die meisten dieser Ehepaare Kinder aufgezogen haben. Es läßt sich allerdings nicht ausschließen, daß auch Arbeitslosigkeit der Grund für die Nichterwerbstätigkeit eines Ehepartners sein kann.

Tabelle 4
Entlastungen durch die Steuerreform 1990 in DM pro Monat¹
(in Klammern: Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer-Haushalte in Mill.)

Haushaltsgrundtyp	Berufliche Stellung der Einkommensbezieher					Anzahl der Haushalte
	kaufm. Angestellte mit einfachen Tätigkeiten ²	angelernte Arbeiter ³	Facharbeiter ⁴	mittlere Angestellte ⁵	leitende Angestellte ⁶	
Alleinstehende(r)	40 (1,59)	75 (1,59)	130 (1,38)	375 (0,52)	710 (0,03)	5,11
Alleinerziehende(r); mit 1 Kind	60 (0,10)	70 (0,12)	100 (0,13)	320 (0,05)	755 (-)	0,40
Alleinerziehende(r); mit 2 Kindern	65 (0,04)	80 (0,05)	95 (0,05)	295 (0,02)	765 (-)	0,27 ^a
Ehepaar mit 1 Verdienner; ohne Kinder	55 (0,32)	70 (0,43)	75 (0,62)	155 (0,38)	750 (0,05)	1,80
mit 1 Kind	60 (0,14)	80 (0,31)	85 (0,64)	160 (0,47)	750 (0,07)	1,63
mit 2 Kindern	65 (0,11)	80 (0,27)	95 (0,64)	155 (0,58)	750 (0,11)	1,71
mit 4 Kindern	5 (0,02)	90 (0,04)	105 (0,08)	160 (0,04)	740 (0,01)	0,73 ^b
Ehepaar mit Haupt- und Zuverdiener ⁷ ohne Kinder	75 (0,15)	95 (0,21)	165 (0,21)	525 (0,08)	1315 (0,01)	0,66
mit 1 Kind	85 (0,17)	100 (0,30)	165 (0,30)	520 (0,09)	1330 (0,01)	0,87
mit 2 Kindern	90 (0,11)	105 (0,21)	160 (0,23)	515 (0,09)	1345 (0,01)	0,65
mit 4 Kindern	105 (0,01)	120 (0,01)	245 (0,01)	500 (-)	1375 (-)	0,17 ^b
berufstätiges Ehepaar mit gleichem Einkommen ohne Kinder	80 (0,16)	145 (0,38)	260 (0,37)	740 (0,10)	1415 (-)	1,01
mit 1 Kind	90 (0,09)	150 (0,18)	260 (0,17)	740 (0,04)	1435 (-)	0,47
mit 2 Kindern	95 (0,04)	150 (0,09)	255 (0,08)	740 (0,03)	1450 (-)	0,30 ^c
Anzahl der Haushalte ⁸	3,14	4,39	5,23	2,69	0,33	15,78

¹ Unter Einschluß der indirekten Effekte der Steuersenkung auf Transfers (Wohngeld, Sparförderung). ² Weibliche kaufmännische Angestellte der Leistungsgruppe V; Bruttogehalt 1986: 1990 DM im Monat; unterstelltes Bruttogehalt für 1990: 2 300 DM. ³ Männliche Arbeiter der Leistungsgruppe 3; Bruttolohn 1986: 2 720 DM im Monat; unterstellter Bruttolohn für 1990: 3 100 DM. ⁴ Männliche Arbeiter der Leistungsgruppe 1; Bruttolohn 1986: 3 390 DM; unterstellter Bruttolohn für 1990: 3 900 DM. ⁵ Männlicher technischer Angestellter der Leistungsgruppe II; Bruttogehalt 1986: 5 520 DM; unterstelltes Bruttogehalt für 1990: 6 300 DM. ⁶ Unterstellt wird das Doppelte des Gehaltes eines mittleren Angestellten. ⁷ Aufteilung der Einkommen auf die Ehepartner: 60 zu 40. ⁸ Unter Einschluß der in der Tabelle nicht aufgeführten Haushaltsgrundtypen. ^a Anzahl der Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern; ^b Anzahl der Ehepaare mit drei und mehr Kindern; ^c Anzahl der Ehepaare mit zwei und mehr Kindern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 5
Einfluß der Steuerreform 1990 auf die relative Einkommenslage von Familien

Haushaltsgrundtyp	berufliche Stellung ¹			
	kfm. Angestellte mit einfachen Tätigkeiten	angelernete Arbeiter	Facharbeiter	mittlere Angestellte
verfügbares Einkommen pro Monat				
berufstätiges Ehepaar ohne Kinder mit gleichem Einkommen beider Partner	bei geltendem Recht		4025 DM 4815 DM 6995 DM	
	bei Steuerreform 1990		3295 DM 4175 DM 5080 DM 7735 DM	
Einkommensrelation zum kinderlosen Ehepaar (= 100)				
Ehepaar mit Haupt- und mit Zuverdiener ² ; 2 Kinder	bei geltendem Recht		96 94 92 91	
	bei Steuerreform 1990		97 93 90 89	
Ehepaar mit Hauptverdiener und geringer Erwerbstätigkeit des Partners ³ ; 2 Kinder	bei geltendem Recht		85 80 79 78	
	bei Steuerreform 1990		86 80 77 74	
Ehepaar mit 1 Verdienner; 2 Kinder	bei geltendem Recht		73 67 64 63	
	bei Steuerreform 1990		73 67 62 59	

¹ Zur Einteilung siehe Fußnote zu Tabelle 4. ² Verhältnis der Bruttoeinkommen 60 zu 40. ³ Verhältnis der Bruttoeinkommen 75 zu 25.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Ehepaare mit zwei Kindern um 175 DM. Der Sachverhalt, daß die Steuerreform, wie sie sich zur Zeit darstellt, den Einkommensrückstand der Familien gegenüber den Kinderlosen vergrößern kann, kommt auch in Tabelle 5 zum Ausdruck. Wenn beide Ehegatten eine qualifizierte Berufsausbildung durchlaufen haben, ergibt sich nach der Steuerreform unter Umständen ein um 2 bis 4 Prozentpunkte vergrößerter Einkommensrückstand gegenüber kinderlosen Ehepaaren, bei denen beide Partner voll erwerbstätig sind.

Makroökonomische Wirkungen

Zur Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Steuersenkung wurde das RWI-Konjunkturmodell herangezogen. Stützbereich der hier verwendeten Fassung ist der Zeitraum 1976-3 bis 1986-2²⁰. Da ein Inkrafttreten der Maßnahme erst 1990 vorgesehen ist, wäre zur Beurteilung der kurzfristigen Wirkungen die

²⁰ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Vierteljährliche Prognose mit dem RWI-Konjunkturmodell, 1986-3 bis 1987-4, Nr. 24, bearbeitet von U. Heilemann, H. J. Münch und T. Weiß. Zu Aufbau sowie Prognose- und Simulationseigenschaften des RWI-Konjunkturmodells vgl. U. Heilemann, H. J. Münch: Einige Bemerkungen zum RWI-Konjunkturmodell, in: G. Langer, J. Martienssen, A. Quinke (Hrsg.): Simulationsexperimente mit ökonomischen Makromodellen, München 1984, S. 355 ff.; sowie U. Heilemann: Zur Stabilität des RWI-Konjunkturmodells, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 35. Jg. (1984), S. 313 ff.

Entwicklung einer Referenzlösung erforderlich gewesen, die den Zeitraum 1990 bis 1991 abdeckt. Darauf wurde verzichtet, statt dessen wurde eine Reduzierung der von der Steuersenkung unmittelbar ausgehenden Impulse auf die gegenwärtig zu erwartende Größenordnung vorgenommen; sie sind insofern mit den in der Einleitung genannten Werten nicht ohne weiteres vergleichbar. Die Referenz- oder Basisprognose erstreckt sich über den Zeitraum 1987/88. Auf die Wiedergabe ihrer Einzelheiten kann hier verzichtet werden. Hervorzuheben ist lediglich, daß akkommodierendes Verhalten der Deutschen Bundesbank angenommen wurde. Dies kommt in der Beibehaltung eines unveränderten Nominalzinses zum Ausdruck. Die Tariflohnentwicklung wurde exogen vorgegeben.

Die folgenden Wirkungsschätzungen der Steuersenkung vollziehen sich in drei Schritten. Im ersten Schritt werden die sich aus der Tarifkorrektur unmittelbar und mittelbar ergebenden Effekte errechnet. Im zweiten Schritt werden die von der gegenwärtig ins Auge gefaßten partiellen Finanzierung der Steuersenkung über Subventionsabbau oder Erhöhung der indirekten Steuern ausgehenden Wirkungen isoliert untersucht. Schließlich wird in einem dritten Schritt den aus der Kombination der Schritte eins und zwei sich ergebenden Effekten nachgegangen.

Bei der Untersuchung der Wirkungen der Tarifkorrektur wurde von einer Senkung der direkten Steuern im Untersuchungszeitraum von 43 Mrd. DM ausgegangen²¹, von denen 80 % (34,4 Mrd. DM) den Arbeitnehmern und 20 % (8,6 Mrd. DM) den Beziehern von Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zufließen. Ferner wurden Senkungen der Körperschaftsteuer um 2,3 Mrd. DM und die sich aus der Änderung des § 7g EStG und des Vorwegabzugs ergebenden Steuersenkungen in Höhe von 1,0 Mrd. DM berücksichtigt, so daß sich ein Gesamtvolumen der Maßnahme von gut 46 Mrd. DM ergibt. Die Verteilung der Entlastung auf die einzelnen Vierteljahre erfolgte aus Einfachheitsgründen gleichmäßig.

Wachstumseffekte

Die Wirkungsschätzungen sind in Tabelle 6 (Spalte „Steuersenkung“) wiedergegeben. Danach ist im ersten Jahr mit einem (zusätzlichen) Anstieg des realen BSP um 18,3 Mrd. DM, im zweiten Jahr sogar um 25,4 Mrd. DM zu rechnen; dies entspricht einer Steigerung der Veränderungsrate gegenüber der Basisprognose um etwa 1,2 Prozentpunkte. Die zeitlich ungleiche Verteilung der Wirkung resultiert daraus, daß nicht alle das ihnen durch die Steuerentlastung zufließende Einkom-

STEUERPOLITIK

men sofort und in vollem Umfang in (zusätzliche) Nachfrage umsetzen. Im wesentlichen werden die Wachstumswirkungen vom privaten Verbrauch getragen, die Zunahme der Investitionen ist vor allem akzeleratorbedingt. Bemerkenswert ist, daß ein wesentlicher Teil der expansiven Wirkungen dem Ausland zugute kommt: Im Durchschnitt der beiden Jahre nehmen die Importe um etwa 18 Mrd. DM zu und die Exporte um etwa 10 Mrd. DM ab. Die Zahl der Erwerbstätigen steigt – wiederum durchschnittlich betrachtet – um mehr als 130 000. Die Preisentwicklung bleibt von der Steuersenkung weitgehend unberührt.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Entwicklung des staatlichen Finanzierungsdefizits. Es zeigt sich, daß dem Entlastungsvolumen von 46 Mrd. DM nur eine Zunahme des Fehlbetrags um durchschnittlich etwa 32 Mrd. DM gegenübersteht. Im Durchschnitt der beiden Jahre „kostet“ die Steuersenkung also nur etwa 70 %

des ursprünglichen Entlastungsbetrages²². Dazu tragen zum einen die nach wie vor hohe gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote (1986: gut 40 %) und zum anderen die Wachstumswirkungen der Maßnahme bei.

Bedeutung der Finanzierung

Ungeachtet der hier errechneten Selbstfinanzierung der Steuersenkung beabsichtigt die Regierung einen Ausgleich der entstehenden Defizite in Höhe von 19

²¹ Dieser Betrag ergibt sich nach dem RWI-Lohnsteuermodell bei einer Inkraftsetzung der Steuerreform in 1987/88.

²² Bei einem Vergleich dieses Anteils mit den von den Autoren in früheren Arbeiten ermittelten Selbstfinanzierungsquoten (B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz, a.a.O., S. 477, und dies.: Was bringen die Pläne zur Steuerreform?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 6, S. 283 ff.) ist zu berücksichtigen, daß dieser Anteil wesentlich von der Struktur der Steuersenkung, insbesondere ihrer Aufteilung auf die verschiedenen Gruppen von Steuerzahlern, abhängt.

Tabelle 6
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Steuerreform¹
(Abweichungen von der Basislösung in Mrd. DM)

	„Steuersenkung“		„Subventionsabbau“		„Erhöhung der Mehrwertsteuer“		„Steuersenkung und Subventionsabbau“		„Steuersenkung und Erhöhung der Mehrwertsteuer“	
	1. Jahr	2. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	1. Jahr	2. Jahr
Entstehung: Veränderung der Erwerbstätigenzahl (in Tsd.)	82,3	261,3	-8,1	-63,4	-53,3	-307,6	74,1	197,4	27,9	-47,5
Verwendung, real										
Privater Verbrauch	32,0	48,0	-4,6	-16,1	-17,7	-36,8	27,5	31,7	13,8	9,9
Staatsverbrauch	0,0	2,6	0,0	-0,4	0,0	-1,7	0,0	2,2	0,0	0,9
Bruttoanlageinvestitionen	5,9	9,8	-0,8	-3,1	-5,3	-15,0	5,1	6,7	0,5	-5,0
Ausrüstungen	4,9	7,8	-0,7	-2,5	-3,0	-8,6	4,2	5,2	1,8	-0,8
Bauten	1,0	2,0	-0,1	-0,6	-2,3	-6,4	0,9	1,5	-1,3	-4,2
Lagerinvestitionen	3,3	0,8	-0,4	-1,1	-2,0	-2,4	2,9	-0,4	1,2	-1,6
Exporte	-8,2	-12,3	1,2	4,2	5,3	11,8	-7,1	-8,1	-2,9	-0,5
Importe	14,7	23,4	-1,9	-7,7	-7,9	-18,3	12,7	15,6	6,6	4,5
Bruttosozialprodukt	18,3	25,4	-2,6	-8,8	-11,9	-25,8	15,6	16,5	6,0	-0,8
Preise, Indices, 1980 = 100										
Privater Verbrauch	-0,0	-0,2	0,0	0,0	2,0	4,1	-0,0	-0,1	1,9	3,9
Bruttosozialprodukt	0,0	0,2	-0,0	-0,0	2,0	3,8	0,0	0,2	2,0	4,1
Verteilung										
Bruttoeinkommen aus										
Arbeitnehmertätigkeit	6,7	17,5	-0,8	-4,6	12,9	16,2	6,0	12,8	19,2	32,3
Unternehmertätigkeit	9,4	6,5	-23,4	-26,0	-20,7	-12,6	-13,9	-19,7	-10,7	-3,8
Volkseinkommen	16,1	23,9	-24,0	-30,6	-7,9	3,8	-8,0	-7,0	8,4	28,5
Nettoeinkommen aus										
Arbeitnehmertätigkeit	37,4	42,6	-0,3	-2,0	5,7	7,2	37,0	40,6	42,9	49,2
Unternehmertätigkeit	20,8	17,7	-23,0	-24,8	-20,3	-9,7	-2,3	-7,4	1,2	10,1
Staat										
Einnahmen	-37,6	-28,3	-1,2	-6,3	30,9	30,4	-38,8	-34,6	-7,0	-1,5
Ausgaben	-3,0	2,2	-21,2	-22,9	9,5	18,9	-24,3	-20,7	6,3	20,3
Finanzierungssaldo des Staates	-34,6	-30,5	20,0	16,6	21,4	11,6	-14,6	-13,9	-13,3	-18,8

¹ Zu den Maßnahmen im einzelnen vgl. Text.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mrd. DM. Wie dieser Ausgleich im einzelnen gestaltet wird, läßt sich gegenwärtig noch nicht absehen. Festzustehen scheint indessen, daß er über einen Abbau der Subventionen und/oder eine Erhöhung der indirekten Steuern erfolgt. Würde ein Subventionsabbau in der entsprechenden Größenordnung erfolgen, so wäre – bei einer isolierten Betrachtung – mit den in Tabelle 6 unter der Überschrift „Subventionsabbau“ ausgewiesenen Wirkungen zu rechnen²³.

Bei der Beurteilung ist freilich zu beachten, daß es sich hierbei nur um die Kreislaufwirkung und deren Sekundäreffekte handelt. Inwieweit mit einem Subventionsabbau auch wettbewerbsstärkende, die Faktorallokation verbessernde und damit letztlich auch wachstumsfördernde Wirkungen ausgelöst werden, läßt sich aus Rechnungen wie den vorliegenden naturgemäß ebensowenig ersehen wie sektorspezifische Preis- oder Beschäftigungseffekte. Die errechneten negativen Wachstumswirkungen halten sich in vergleichsweise engen Grenzen; die Anzahl der Erwerbstätigen vermindert sich im zweiten Jahr um mehr als 50 000. Gleichwohl kommt es – aus den gleichen Gründen wie oben geschildert, aber mit umgekehrtem Vorzeichen – nicht zu einem Defizitabbau in der erwarteten Größenordnung von 19 Mrd. DM.

Würde in einer Erhöhung der Mehrwertsteuer ein Ausgleich für die Steuerausfälle gesucht, so muß nach Berechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell von einem jährlichen Aufkommen von etwa 7 Mrd. DM je Prozentpunkt-Mehrwertsteuererhöhung ausgegangen werden²⁴. Zur Deckung des Finanzierungsbedarfs wäre also eine Anhebung der Mehrwertsteuer um etwa 3 Prozentpunkte erforderlich. Wie Tabelle 6 („Erhöhung der Mehrwertsteuer“) zeigt²⁵, würde dieser Finanzierungsweg – wiederum isoliert betrachtet – eine erhebliche Belastung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung darstellen, jedenfalls dann, wenn es zu einer vollständigen Überwälzung der von der Mehrwertsteuer-Erhöhung ausgelösten inflationären Impulse kommt. Das Wachstum würden um 18 Mrd. DM im Durchschnitt der beiden untersuchten Jahre, die Beschäftigung um jeweils 150 000 Erwerbstätige abnehmen und die Preissteigerungen sich um 2 Prozentpunkte erhöhen. Das Finanzaufkommen würde im ersten Jahr zwar auf (netto) 21 Mrd. DM steigen, aber schon im folgenden Jahr nur noch knapp 12 Mrd. DM betragen. Nicht zuletzt auch mit Blick auf die Inflationswirkungen muß dieser Finanzierungsweg aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als sehr problematisch erscheinen.

Faßt man die Steuersenkungen und die beiden hier wiedergegebenen Finanzierungsmöglichkeiten zusam-

men, so wird deutlich (Tabelle 6), daß die Mehrwertsteuervariante bezüglich der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen, insbesondere aber auch bezüglich der Inflationswirkungen der Subventionsvariante unterlegen ist. Schon im zweiten Jahr sind in der zuerst genannten Variante die Wachstumswirkungen negativ, und die Inflationsrate hat einen Wert von 2 % erreicht. Daß auch angebotspolitische und andere Überlegungen – wie z. B. die Irreversibilität von Erhöhungen der indirekten Steuern – gegen die Mehrwertsteuervariante sprechen, sei dieser Einschätzung nur am Rande hinzugefügt. Eine sinnvolle Finanzierung dürfte realistischerweise daher – mit Rücksicht auf die Steuerstruktur – allenfalls in einer Kombination beider Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Bewertung

An die Steuerreform 1990 wurden hochgespannte Erwartungen geknüpft. Immerhin sollten mit ihr nicht nur die Grenzsteuersätze gesenkt, das Gewicht der Einkommensteuer am Steueraufkommen verringert und der Anteil des Staates am Sozialprodukt zurückgedrängt werden, sondern auch Wachstumsimpulse ausgelöst, die Lage der Familien verbessert werden, das Steuersystem vereinfacht und dabei Subventionen und Steuervergünstigungen abgebaut werden. Es wird deutlich, daß das Vorhaben inzwischen mit zu vielen und zum Teil widersprüchlichen Aufgaben befrachtet ist. Zunächst einmal dienen Steuern der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben und sind nicht unbeschränkt zur gleichzeitigen Erreichung darüber hinausgehender allokatons-, distributions- und stabilisierungspolitischer Zielsetzungen geeignet.

Gleichwohl: Mit den jetzt vorliegenden Vereinbarungen wurde eine erhebliche Reduzierung der Grenzsteuersätze erreicht, übrigens ohne daß damit eine wesentliche Änderung der Steuerlastverteilung verbunden ist. Die relative Bedeutung der Einkommensteuer wird durchaus zurückgeschraubt und die Steuerquote generell gesenkt. Wachstumswirkungen dürfte die Steuersenkung mindestens in Höhe der direkten und indirek-

²³ Es wird hier von einem Subventionsabbau im engen Sinne ausgegangen. Die Wirkungen z. B. eines Abbaus von Steuervergünstigungen wären denen der Steuersenkung – mit umgekehrtem Vorzeichen – vergleichbar. Generell gilt für die hier ausgewiesenen Wirkungen, daß sie annähernd „linear“, also z. B. addierbar sind.

²⁴ Vgl. hierzu und zu dem Folgenden auch U. Heilmann: Vorbemerkungen zur „Steuerreform 1986“, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 34. Jg. (1983), S. 252; sowie z. B. W. Kitterer unter Mitarbeit von J. Fronia: Belastungswirkungen der Umsatzsteuer (Forschungsberichte aus dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, Serie A, 33.), Tübingen 1981, S. 95 ff. sowie S. 101, Fußnote 2.

²⁵ Abweichend von der bisherigen Vorgehensweise wurde unterstellt, daß Reallohn und Realzins unverändert blieben.

ten Kreislauffekte auslösen. Die familienpolitische Wertung der Steuerreform fällt indessen zwiespältig aus. Zwar werden die Familien in etwa dem gleichen Umfang entlastet wie Kinderlose in der jeweiligen Einkommensgruppe, aber der Einkommensrückstand der Familien wird sich etwas vergrößern. Erhebliche Defizite weist die Steuerreform allerdings in bezug auf eine Vereinfachung des Steuerrechts auf. Entsprechende Bemühungen sind auch nicht im Ansatz zu erkennen. Ebenso negativ muß das Urteil hinsichtlich Subventionsabbau und Reduzierung der Steuervergünstigungen ausfallen; mit der Aufstockung von Sonderabschrei-

bungen und der Anhebung des Vorwegabzuges werden die erklärten Absichten sogar in ihr Gegenteil verkehrt.

Die genannten Defizite sind zum einen auf die Ignorierung theoretischer und empirischer Tatbestände zurückzuführen. Damit sind vor allem die teilweise Selbstfinanzierung der Steuersenkung und die Wechselbeziehungen zwischen Steuer- und Transfer-System angesprochen. Zum anderen fehlt es offenbar am politischen Durchsetzungsvermögen, wobei vor allem an den Subventionsabbau bzw. an die Verminderung der Steuervergünstigungen zu denken ist. Es ist allerdings noch nicht zu spät, den genannten Aspekten Rechnung zu tragen.

Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter?

Wolfgang Wiegard, Regensburg

Allgemein konzentriert sich die Diskussion um die Reform der Einkommensbesteuerung im wesentlichen auf zwei Ansatzpunkte: Maßnahmen zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage einerseits, Korrekturen am Tarifverlauf andererseits. Prinzipiell könnte eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage mit einer Senkung der Grenz- bzw. Durchschnittssteuersätze derart kombiniert werden, daß die Umgestaltung des Einkommensteuersystems aufkommensneutral erfolgt. Die US-amerikanische Steuerreform ist derart konzipiert; „tax-cut-cum-base-broadening“ lautet der Terminus technicus.

Betrachtet man den von CDU/CSU/FDP beschlossenen Reformkatalog, fällt zunächst einmal auf, daß auf eine umfassende oder auch nur ansatzweise Reform der Bemessungsgrundlage bislang jedenfalls verzichtet wurde. Auf Notwendigkeit und möglichen Inhalt einer Reform der Bemessungsgrundlage soll daher im folgenden nicht näher eingegangen werden. Die kontroversen Punkte des Steuerreformpakets beziehen sich ausnahmslos auf Korrekturen des Einkommensteuertarifs:

die Absenkung der Grenzsteuersätze in der Eingangs- und Endstufe sowie der Übergang zu einem „linear progressiven“ Tarif. Die Senkung der Grenzsteuersätze in der Eingangsstufe von 22 auf 19 % und in der Endstufe von 56 auf 53 % bedeutet – unter Vernachlässigung der veränderten Gültigkeitsbereiche – eine partielle Rückkehr (bzw. eine Art Wende) zu den entsprechenden Regelungen des von 1965 bis 1975 in Kraft gewesenen Einkommensteuertarifs. Qualitativ neu ist also lediglich der Ersatz der ersten und zweiten Progressionsstufe des geltenden Tarifs durch einen konstant ansteigenden Grenzsteuersatz zwischen zu versteuernden Einkommen von 8 154/16 308 DM und 120 041/240 082 DM für ledige/verheiratete Steuerpflichtige. Auf die Frage nach der steuerpolitischen Attraktivität dieses Grenzsatztarifs werde ich in den Schlußbemerkungen zurückkommen.

Bei unveränderter (oder eingeschränkter) Bemessungsgrundlage hat eine durchgehende Senkung der Grenzsteuersätze eine Verminderung des Aufkommens aus der Einkommensbesteuerung zur Folge. Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist zu berücksichtigen, daß dies entweder eine Ausgabensenkung, eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme oder eine Erhöhung anderer Einzelsteuern nach sich ziehen muß. Die genaue Art der Kompensation des geschätzten Einnahmefehlers von rund 44 Mrd. DM scheint noch nicht end-

Prof. Dr. Wolfgang Wiegard, 41, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Regensburg.

gültig festzustehen. FDP-Generalsekretär H. Haussmann geht davon aus, daß ein detaillierter Gesetzentwurf frühestens im Herbst dieses Jahres – also nach den bevorstehenden Landtagswahlen – vorgelegt werden kann. Die folgenden Ausführungen abstrahieren deshalb soweit wie möglich von den kompensierenden einnahmen- oder ausgabenpolitischen Maßnahmen. Ein Grund mehr, um auf ihren vorläufigen Charakter hinzuweisen.

Über die normativen Kriterien zur Beurteilung von Steuerreformmaßnahmen besteht in der Finanzwissenschaft noch weitgehende Einigkeit. Gerechtigkeit, Neutralität bzw. ökonomische Effizienz, Einfachheit sind die zentralen Normen, an denen Steuerreformvorschläge zu messen sind – und mit denen die meisten Steuerreformvorhaben begründet werden¹. Unterschiedliche Einschätzungen steuerpolitischer Maßnahmen sind deshalb in der Regel auf unterschiedliche inhaltliche Operationalisierungen dieser allgemeinen Zielkategorien zurückzuführen. Darauf wird in den nachfolgenden Abschnitten näher eingegangen.

Mehr Einfachheit?

Seit langem beklagen Politiker, Interessenverbände und Finanzwissenschaftler die Kompliziertheit des bundesdeutschen Steuerrechts, insbesondere auch des Einkommensteuerrechts. Erst kürzlich hat das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler wieder eine lange Liste von Vorschlägen für eine grundlegende Steuervereinfachung vorgelegt². Empirischen Schätzungen von Recktenwald und Grüske³ zufolge sind die durch die Intransparenz des deutschen Steuersystems bedingten Folge- und Erhebungskosten für Steuerzahler und Fiskus beträchtlich. Die Vereinfachung des Steuerrechts war im übrigen eines der zentralen Reformziele der amerikanischen Steuerreform – obgleich sich die gelegentlich geäußerte Befürchtung eines drastischen Anstiegs der Arbeitslosenzahl unter amerikanischen Steuerberatern⁴ als unbegründet erweisen dürfte.

Auch wenn der Handlungsbedarf dringend, der Forderungskatalog umfassend und die Vereinfachung des

¹ Vgl. etwa „The President's Tax Proposals for Fairness, Growth, and Simplicity“, Abdruck der Zusammenfassung in: *Steuer und Wirtschaft*, 62. (15.) Jahrgang, 1985, S. 264-267.

² R. Borell, L. Schemmel: *Steuervereinfachung. Notwendigkeit, Grundlagen, Vorschläge*. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1986.

³ K.-D. Grüske: *Additional costs of taxation: Compliance costs and administrative costs – Some empirical evidence*, unveröffentlichtes Manuskript, Erlangen-Nürnberg 1986.

⁴ *Der Spiegel*: *Das geltende Steuerrecht ist ein Dschungel*, Nr. 38 vom 15. 9. 1986, S. 19/20.

⁵ *Frankfurter Rundschau*: *Koalition einig: Spitzensteuersatz wird jetzt doch gekappt*, 25. 2. 1987, S. 2.

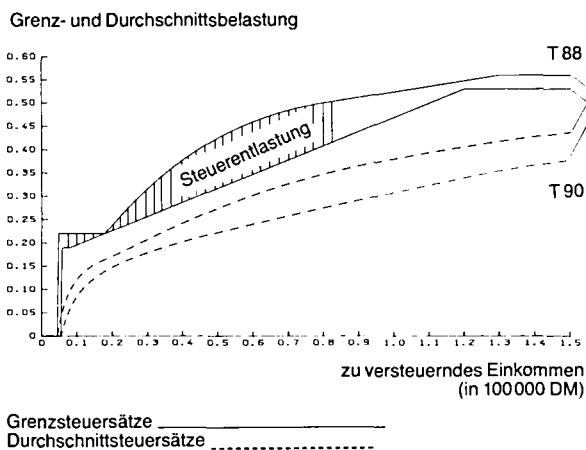
Steuersystems selbst kompliziert ist: eine Beurteilung der beschlossenen Einkommensteuerreform ist einfach, wenn man zunächst nur den steuerpolitischen Grundsatz der Einfachheit zugrunde legt. Die bislang bekannt gewordenen Teile des Steuerreformpakets tragen buchstäblich nichts zu einer Vereinfachung des Steuersystems bei. Mit einigem Geschick läßt sich allerdings auch dies noch als steuerpolitischer Erfolg verkaufen. Die FDP weist stolz darauf hin, daß sie damit ein wesentliches Ziel erreicht hat: „Die Verhinderung weiterer Steuerkomplikationen.“⁵

Mehr Gerechtigkeit?

Die verteilungspolitische Zielsetzung wurde – unabhängig von ihrer Operationalisierung – von den Koalitionsparteien nicht unbedingt in den Vordergrund der aktuellen Steuerreformdiskussion gestellt. Angesichts der bevorstehenden Landtagswahlen wird dennoch die „soziale Ausgewogenheit“ des Koalitionskompromisses betont. Dies um so mehr, als die von Bundesminister Blüm vor Betriebs- und Personalräten der CDU-Sozialausschüsse in Recklinghausen noch als „Faustschlag ins Gesicht der Arbeitnehmer“ bezeichnete Senkung des Spitzengrenzsteuersatzes von Opposition und DGB als verteilungspolitisch „indiskutabel“ bewertet wird. Während die CDU die soziale Ausgewogenheit durch den Hinweis auf die Entlastung der geringer Verdienenden in Höhe von rund 7 Mrd. DM gegenüber einer Entlastung von (nur) 1 Mrd. DM bei den Spitzenverdienern zu belegen versucht, wartet der SPD-Steuerexperte D. Spöri mit Beispielsrechnungen auf, in denen die steuerliche Entlastung durch den T90 bei einer ledigen Verkäuferin aus dem unteren Einkommensbereich mit derjenigen eines Spitzenverdieners bzw. Spitzensteuerzahlers verglichen wird.

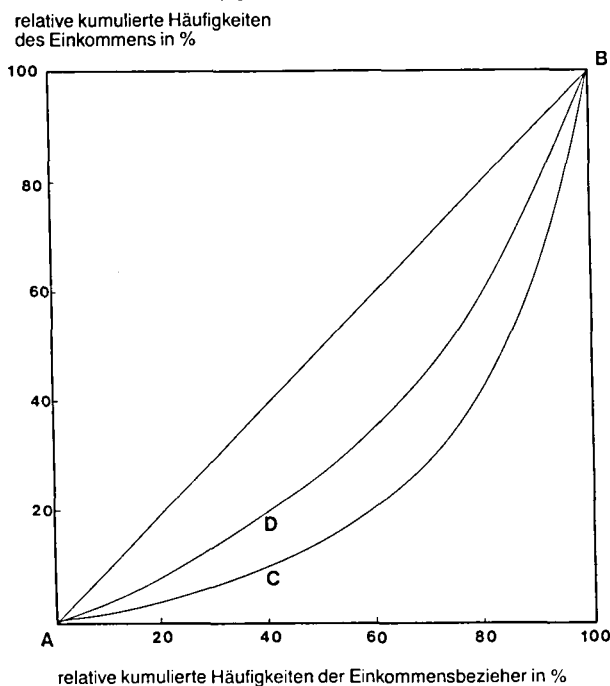
Die meisten Berechnungen sind ebenso richtig wie nichtssagend. Die Argumentation der CDU ist so vordergründig, daß sie nicht näher kommentiert werden muß. Aber auch die Modellbeispiele der Opposition sind kein überzeugender Beleg für die behauptete zunehmende soziale Ungerechtigkeit des Steuersystems. Dazu betrachte man Abbildung 1, die die Grenz- und Durchschnittssteuersätze von T88 und T90 enthält. Sie verdeutlicht auf anderem Wege, daß die steuerliche Entlastung eines Pflichtigen durch den T90 mit zunehmendem (zu versteuernden) Einkommen steigt. Da sich die bei einem bestimmten Einkommen anfallende Steuerschuld nach dem Hauptsatz der Integralrechnung als Integral über alle Grenzsteuersätze ergibt, läßt sich der Entlastungsbetrag für ein gegebenes Einkommen als Differenz der Flächen unter den jeweiligen Grenzsteuersatzverläufen von T90 und T88 darstellen.

Abbildung 1
Grenz- und Durchschnittsteuerbelastung
(Tarif 88 und Tarif 90)



Ein Blick auf die Abbildung 1 zeigt, daß die durch die schraffierte Fläche gekennzeichnete steuerliche Entlastung mit zunehmendem Einkommen ansteigt. Aber das sollte eigentlich nicht verwundern. Anhand der Abbildung kann man sich klarmachen, daß eine Senkung von Grenzsteuersätzen in einem bestimmten Bereich des Tarifs bei Einkommensbezieher in höheren Tarifbereichen zumindest zum gleichen absoluten Entlastungsbetrag führen muß wie bei den von der Tarifänderung

Abbildung 2
Lorenz-Kurven



unmittelbar betroffenen Steuerpflichtigen. Ist die Senkung der Grenzsteuersätze ab einer bestimmten Tarifstelle nach oben durchgängig, werden Bezieher höherer Einkommen zwangsläufig absolut stärker entlastet als Bezieher niedrigerer Einkommen. Der Hinweis auf eine absolut mit dem Einkommen zunehmende Steuerentlastung kann für sich genommen also nicht von vornherein als Indiz für verteilungspolitisch unerwünschte Wirkungen angeführt werden.

Tatsächlich dürfte die Frage, ob die Steuerreform nun ein Mehr oder ein Weniger an Gerechtigkeit bringt, guten Gewissens nicht zu beantworten sein. Je nach Gerechtigkeitsurteil kann dieselbe steuerpolitische Maßnahme zugleich als gerecht und ungerecht bewertet werden. Die Diskussion um eine „gerechte“ Steuerreform führt also schnell in eine Sackgasse. Trotzdem sind – auf einem niedrigeren Anspruchsniveau – interessante und informative Aussagen möglich. Nicht über Gerechtigkeit, wohl aber über die Wirkungen der Steuerreform auf die Einkommensverteilung.

Lorenz-Kurven-Verläufe

Eine der gebräuchlichsten Darstellungen der personellen Einkommensverteilung erfolgt über die sogenannte Lorenz-Kurve. Man erhält sie, indem man die betrachteten Einkommen der Größe nach aufsteigend anordnet und die relativen kumulierten Häufigkeiten der Einkommensbezieher (in Prozent) in die relativen kumulierten Häufigkeiten des Einkommens (in Prozent) abbildet. In Punkt C in Abbildung 2 z. B. würden die unteren 40% der Einkommensbezieher 10% des Gesamteinkommens erhalten. Liegt eine Lorenz-Kurve (etwa ADB in Abbildung 2) strikt oberhalb einer anderen (z. B. ACB), so kumulieren x Prozent der unteren Einkommensbezieher unter ADB größere Anteile des Gesamteinkommens als unter ACB. In diesem Sinne repräsentiert die Lorenz-Kurve ADB eine (statistisch) „gleichere“ Einkommensverteilung als ACB. Die Diagonale des Lorenz-Diagramms entspricht demnach einer vollständigen Gleichverteilung der Einkommen.

Uns interessiert in diesem Zusammenhang vor allem der Vergleich derjenigen Netto-Einkommensprofile und der daraus konstruierten Lorenz-Kurven, die den beiden Einkommensteuertarifen T88 und T90 entsprechen. Würde die dem T90 zuzuordnende Lorenz-Kurve strikt oberhalb (unterhalb) der anderen liegen, könnte man sagen, daß der T90 stärker (weniger stark) einkommensnivellierend wirkt als der T88. Der für dieses Vorgehen erforderliche Informationsbedarf ist allerdings erheblich, da er die Kenntnis der Bruttoeinkommensverteilung voraussetzt. Über einen kleinen Umweg kommt

man aber auch mit einfacheren Mitteln zum Ziel. Bezogen auf unser Problem gilt nämlich die folgende Äquivalenzbeziehung: Die dem T90 entsprechende Lorenzkurve liegt genau dann oberhalb (unterhalb) derjenigen des T88, wenn die sich beim T90 ergebende Residualelastizität unterhalb (oberhalb) derjenigen des T88 liegt. Dieses Theorem wurde in allgemeinerer Form von Jakobsson⁶ bewiesen. Auf die Feinheiten der Beweisführung und Formulierung kommt es hier nicht an.

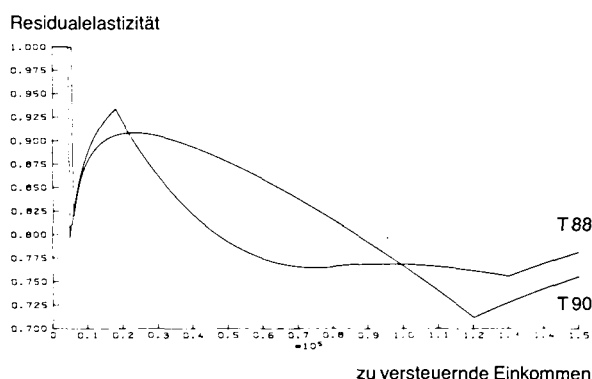
Die Bedeutung des Satzes liegt darin, daß in bestimmten Fällen Informationen über die vergleichsweise einfach zu ermittelnden Residualelastizitäten von Steuertarifen ausreichen, um auf die eigentlich interessierenden Lorenz-Kurven als Maßgrößen der Verteilungswirkungen schließen zu können. Die Residualelastizität gibt dabei die prozentuale Änderung des Einkommens nach Steuerabzug bei einer einprozentigen Änderung der Steuerbemessungsgrundlage an. In der finanzwissenschaftlichen Literatur findet sich gelegentlich auch die Bezeichnung „residuale Einkommensprogression“. Dies deshalb, weil eine Residualelastizität von kleiner Eins an einer bestimmten Stelle des Tarifs äquivalent mit der Aussage ist, daß der Durchschnittssteuersatz an dieser Stelle zunimmt. Steuertarife mit zunehmendem Durchschnittssteuersatz oder eben: einer Residualelastizität von kleiner Eins bezeichnet man als progressiv. Man könnte dann weiter sagen: Je geringer die einem Steuertarif entsprechende Residualelastizität in einem bestimmten Bereich ist, desto progressiver ist dort der Tarif. Die Residualelastizität ist also eine hervorragende Kennziffer der Progressionseigenschaften eines Tarifs; aufgrund des Theorems von Jakobsson erlaubt sie in bestimmten Situationen darüber hinaus eine Aussage über die Verteilungswirkungen von Steuerreformen.

Residualelastizitäten

Die rechnerische Ermittlung der Residualelastizitäten ist deshalb besonders einfach, weil man sie als Funktion von Grenz- und Durchschnittssteuersatz eines Tarifs ausdrücken kann⁷. Diese können allgemein aus den in § 32a EStG angegebenen Tarifformeln ermittelt werden. Abbildung 3 zeigt die Werte der Residualelastizitäten für den T90 und den T88.

Man sieht, daß die Residualelastizitätskurve des T90 im Einkommensintervall zwischen etwa 22000/44000 DM und 100000/200000 DM strikt oberhalb derjenigen des T88 liegt. Der T90 ist in diesem Bereich also weniger progressiv als der geltende T88. Beschränkt man sich auf zu versteuernde Einkommen in den genannten Tarifbereichen, gilt auch, daß die dem T90 entsprechende Lorenzkurve strikt unterhalb derjenigen des T88 liegt. Der T90 wirkt also in den genannten Einkommensberei-

Abbildung 3
Residualelastizitäten



chen weniger einkommensnivellierend als der T88. Anders ausgedrückt: Die Einkommensungleichheit nach Steuer wird in diesem Bereich durch das Inkrafttreten des T90 zunehmen.

Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, daß die durch das Steuersenkungsgesetz 1986/88 eingeführten Tarifverläufe im Vergleich zu dem seit 1981 geltenden Tarif schon zu einer vergrößerten Einkommensungleichheit im Bereich zwischen 19000/38000 DM und 103000/206000 DM zu versteuernde Einkommen geführt haben. Richter⁸ hat darauf in einer kritischen Würdigung des Steuersenkungsgesetzes im Hinblick auf die Risikobereitschaft von Investoren hingewiesen.

Die in Fußnote 7 angegebene Formel für die Residualelastizität zeigt auch, daß aus der isolierten Betrachtung der Grenzsteuersätze noch nicht auf irgendwelche Umverteilungswirkungen geschlossen werden kann. Die Diskussion um die Absenkung des Spitzen(grenz-)steuersatzes ist deshalb im Zusammenhang mit Verteilungsfragen nur von untergeordneter Bedeutung. Bei gegebener Änderung des Grenzsatztarifs hängen die Umverteilungseffekte vielmehr vom (veränderten) Verlauf des Durchschnittssteuersatzes ab. Als grobe Richtlinie gilt dabei: Je kleiner die Differenz zwischen Grenz-

⁶ U. Jakobsson: On the measurement of the degree of progression, Journal of Public Economics, Bd. 5, 1986, S. 161-168.

⁷ Es bezeichne Y das zu versteuernde Einkommen, T(Y) die Steuertariffunktion und R(Y) = Y - T(Y) das Einkommen nach Steuer. Die Residualelastizität e ist dann definiert durch

$$e = \frac{dR}{dY} \cdot \frac{Y}{R}$$

Nach elementaren Umformungen erhält man auch

$$e = \frac{1 - dT/dY}{1 - T/Y} = 1 - \frac{dT/dY - T/Y}{1 - T/Y}$$

dT/dY ist der Grenz-, T/Y der Durchschnittssteuersatz.

⁸ W. F. Richter: Modelltheoretische Analyse der Steuertarifreform 1986/88 und ihrer dämpfenden Wirkung auf die Risikobereitschaft im mittleren Einkommensbereich, in: „Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung“, 37. Jg., 1985, S. 1070-1077.

und Durchschnittssteuersatz, desto geringer sind der Progressionsgrad des Steuersystems und die Umverteilungswirkungen der Besteuerung.

Abschließend sei angemerkt, daß der Vergleich von Lorenz-Kurven günstigstenfalls Aussagen über eine Zu- oder Abnahme der statistischen Einkommensungleichheit erlaubt, denen von vornherein noch keine normative Relevanz zukommt. Man kann durchaus der Meinung sein, daß der T90 in einem spezifischen Sinne „gerechter“ ist als der T88, obwohl die Einkommensungleichheit (im angegebenen Bereich) zunehmen wird. Würde man dem Konzept der Lorenz-Kurve einen normativen Gehalt zubilligen, wäre konsequenterweise eine vollständige Gleichverteilung der Nettoeinkommen anzustreben. Eine derartige Umverteilung würde aber mit Sicherheit zu erheblichen „disincentives“ führen, die bislang noch aus unserer Betrachtung ausgeklammert wurden. Mit ihnen beschäftige ich mich im folgenden Abschnitt.

Abbau von Leistungshemmnissen?

Die Beseitigung der dem geltenden Einkommensteuertarif zugeschriebenen leistungs- oder anreizhemmenden Wirkungen dürfte eines der wichtigsten Ziele des beschlossenen Reformvorhabens sein. Dahinter steht die Vorstellung, daß Steuern die marktwirtschaftliche Allokation der Ressourcen so wenig wie möglich verzerren sollten. „Minimierung steuerlicher Eingriffe in die Privatsphäre und in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit von Individuen“ und „Vermeidung ungewollter Folgen steuerlicher Beeinträchtigungen des Wettbewerbs“ lauten die entsprechenden wirtschaftspolitischen Besteuerungsgrundsätze aus dem umfassenden Zielkatalog von F. Neumark⁹; ähnliche Formulierungen finden sich bei H. Haller¹⁰. In der Theorie der Optimalbesteuerung wird die gleiche Problematik unter dem Stichwort „Effizienz der Besteuerung“ behandelt¹¹.

Einige der in unserem Zusammenhang besonders relevanten Erkenntnisse der Besteuerungstheorie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Erhebung von Steuern führt über die induzierten Änderungen von (relativen) Preisen und verfügbaren Einkommen zu Reaktionen der Steuerpflichtigen, die in einer veränderten Wahl des Konsumgüterbündels, des Arbeitsangebots usw. zum Ausdruck kommen. Analytisch kann dabei zwischen einem Aufkommens- und einem Substitutionseffekt unterschieden werden.

Der Aufkommenseffekt beschreibt die Anpassungen eines Steuerpflichtigen an die durch die Steuererhebung bedingte Verminderung seines verfügbaren Einkommens bei Konstanz der relativen Preise; der Substitutionseffekt gibt die durch die Änderung der relativen Preise bewirkte Verlagerung des Haushaltsgleichgewichts bei konstantem exogenen Nominaleinkommen an. Wichtig ist dabei, daß der Substitutionseffekt von der Höhe des Grenzsteuersatzes abhängt; höhere Grenzsteuersätze führen im allgemeinen zu größeren Substitutionseffekten.

Zusatzlasten

Sowohl der Aufkommens- als auch der Substitutionseffekt bewirken gegenüber der Situation vor Steuererhebung Nutzenverluste. Die mit dem Aufkommenseffekt verbundenen Nutzenverluste sind unvermeidbar, wenn ein bestimmtes Steueraufkommen erzielt werden soll. Das bedeutet auch, daß diese Nutzenverluste bei aufkommensgleichen Besteuerungsalternativen gleich groß sind. Tritt zusätzlich ein Substitutionseffekt auf, führt dieser zu einer *zusätzlichen* nutzenmäßigen Schlechterstellung des Steuerpflichtigen. In der Finanzwissenschaft bezeichnet man diese (prinzipiell vermeidbaren) Nutzenverluste als *Zusatzlasten*, Mehrbelastung oder „excess burden“. Sie sind bei den einzelnen Steuern in der Regel unterschiedlich. Es gilt: je stärker die Substitutionseffekte, desto größer die Zusatzlasten der Besteuerung. Bei aufkommensneutralen Steuerreformen kann eine unterschiedliche Effizienz von Besteuerungsalternativen also nur durch die auf unterschiedliche Substitutionseffekte zurückzuführenden Nutzenverluste, d. h. die jeweiligen Zusatzlasten, bedingt sein. Naheliegenderweise sagt man, ein Steuerreformvorhaben sei effizienter als ein anderes, wenn es mit geringeren Substitutionseffekten und Zusatzverlusten verbunden ist. Mit den in der aktuellen Steuerreformdiskussion betonten „leistungsfeindlichen Wirkungen“ („disincentives“) können sinnvoll eigentlich nur die auf die ausgelösten Substitutionseffekte zurückzuführenden Änderungen des ökonomischen Verhaltens eines Wirtschaftssubjekts gemeint sein. Diese Anreizeffekte hängen ausschließlich von der Höhe der Grenzsteuersätze ab, während die Durchschnittssteuersätze nur bei der Verteilungsproblematik ins Spiel kommen. Eine Verringerung der Grenzsteuersätze führt tendenziell zu einem Abbau der Leistungshemmnisse.

Man sollte also meinen, daß die geplante Absenkung des Grenzsatztarifs in bezug auf den Besteuerungsgrundsatz der ökonomischen Effizienz (Leistungsneutralität) zielkonform ist. Zwar ist zu beachten, daß der aktuelle Reformvorschlag gerade nicht aufkommensneu-

⁹ F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.

¹⁰ H. Haller: Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Auflage, Tübingen 1981.

¹¹ Vgl. z. B. N. H. Stern: Taxation for Efficiency, in: D. Shepherd u. a. (Hrsg.): Microeconomic Efficiency and Macroeconomic Performance, London 1983, S. 77-107.

tral angelegt ist. Für eine erste Analyse darf jedoch angenommen werden, daß den durch den T90 ausgelösten positiven Aufkommenseffekten in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung gleich hohe negative Aufkommenseffekte gegenüberstehen, die von den „Finanzierungs“-Alternativen Ausgaben senkung, Erhöhung der Nettokreditaufnahme bzw. Erhöhung von Einzelsteuern ausgehen. Für den einzelnen Steuerpflichtigen mögen die Aufkommenseffekte unterschiedlich sein, aber das betrifft in erster Linie die Umverteilungswirkungen der Steuerreform. Zur Beurteilung der Effizienzwirkungen ist das Hauptaugenmerk auf den Grenzsatztarif zu richten.

In den folgenden Abschnitten werde ich mich mit den vermuteten Auswirkungen der Senkung der Grenzsteuersätze auf das Arbeitsangebot und die private Ersparnisbildung auseinandersetzen.

Arbeitsangebot

Eine geringere Grenzsteuerbelastung des Einkommens führt im allgemeinen zu einem höheren Nettolohnsatz. Da der durch Lohnsatzänderungen hervorgerufene Substitutionseffekt in bezug auf das Arbeitsangebot positiv ist, hat eine Senkung des Grenzsteuersatzes eine Erhöhung des (einkommens)kompensierten Arbeitsangebots zur Folge. Die Variable „Arbeitsangebot“ sollte hier allgemeiner als „Leistungsbereitschaft“ verstanden werden und nicht auf die zeitliche Dimension beschränkt sein. Das Adjektiv „einkommenskompensiert“ zeigt an, daß es sich um die dem Substitutionseffekt entsprechende Änderung des Angebotsverhaltens handelt.

Insofern gilt, daß die vielbeschworenen leistungshemmenden Wirkungen des Einkommensteuersystems zumindest tendenziell durch die beabsichtigte Reform des Steuertarifs abgeschwächt werden. Über das quantitative Ausmaß der erzielten Effizienzgewinne kann letztlich nur anhand empirischer Daten entschieden werden. Die wesentliche Kenngröße sind die kompensierten Lohnelastizitäten (ausführlich: die kompensierten Elastizitäten des Arbeitsangebots in bezug auf den Nettolohnsatz). Soweit bekannt, liegen darüber für die Bundesrepublik keine verwertbaren Informationen vor. Zwar existieren Schätzungen, daß die normale, d. h. nicht-kompensierte Lohnelastizität für männliche Erstverdiener sehr nahe bei Null liegt, aber darauf kommt es gar nicht an. Trotz unelastischen Arbeitsangebots können nämlich erhebliche Substitutionseffekte auftreten, denen dann eben, absolut betrachtet, gleich hohe Einkommenseffekte gegenüberstehen; aber nur die Substitutionseffekte sind für die Effizienzwirkungen von Besteuerungsmaßnahmen relevant.

Für die USA hat Hausman¹² trotz nahezu unelastischen Arbeitsangebots kompensierte Lohnelastizitäten in einer Größenordnung von 0,95 bis 1,00 für männliche Einkommensbezieher ermittelt. Dies ließ auf erhebliche Effizienzverluste schließen und zeigte einen deutlichen Reformbedarf an, dem man durch die US-amerikanische Steuerreform Rechnung zu tragen versuchte.

Bezogen auf die bundesdeutsche Einkommensteuerreform reicht das empirische Wissen für eine quantitative Beurteilung der leistungsfördernden Wirkungen nicht aus. Einigermaßen fest steht nur, daß eine Senkung der Grenzsteuersätze unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz keine negativen Effekte haben kann.

Ersparnisbildung

Die Bundesregierung verspricht sich von der Steuerreform eine Verbesserung der wirtschaftlichen Wachstumsbedingungen. Ich beschränke mich im folgenden auf nur eine Determinante des Wachstumsgleichgewichts. Unterstellt man nämlich, daß sich die geplanten Investitionen auf perfekten Kapitalmärkten an die geplanten Ersparnisse angleichen, kann der volkswirtschaftliche Kapitalbildungsprozeß von den Sparscheidungen her analysiert werden. Von vorrangigem Interesse sind dann die Wirkungen der Steuerreform auf die einzel- und gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung.

Wenn ein Individuum in der laufenden Periode 1 DM (zusätzlich) spart, kann es in der nächsten Periode einen um den Nettozinssatz größeren Betrag für den Erwerb von Konsumgütern ausgeben. Der Nettozins hängt dabei vom Bruttozins und den auf den zusätzlichen Spar- und Kapitalerträgen lastenden Einkommensteuern, d. h. den Grenzsteuersätzen ab. Sinkt die Grenzbelastung des Kapitaleinkommens, steigt der Nettozins; der Ertrag einer heute gesparten DM nimmt zu. Für jede in der Gegenwart gesparte DM kann man also in der nächsten Periode mehr Konsumgüter kaufen; ausgedrückt in Einheiten des Gegenwartskonsums ist zukünftiger Konsum billiger geworden. Die Haushalte werden auf die relative Preissenkung des zukünftigen Konsums mit Anpassungen ihres intertemporalen Konsumverhaltens reagieren.

Allerdings ist durchaus ungewiß, ob die relative Verbilligung auch zu einer entsprechenden Mehrnachfrage nach Zukunftskonsum und zu den erwarteten höheren Ersparnissen führen wird. Und das aus zwei Gründen: Zum einen bewirkt eine steuerlich induzierte Änderung

¹² J. A. Hausman: Labor Supply, in: H. J. Aaron, J. A. Pechman (Hrsg.): How Taxes Affect Economic Behavior, Washington D.C. 1981, S. 27-83.

des Nettozinssatzes – so wie jede andere Preisänderung auch – im Hinblick auf die Nachfrage nach zukünftigem Konsum sowohl einen Einkommens- als auch einen Substitutionseffekt. Zwar wissen wir, daß der Substitutionseffekt eindeutig negativ ist. Da der Einkommenseffekt aber in der Regel positiv sein wird, kann von vornherein nichts über die sich per saldo ergebende Änderung der zukünftigen Konsumnachfrage ausgesagt werden. Allerdings ist die Annahme sinnvoll, daß die Haushalte aufgrund der Verschiebung der relativen Preise gegenwärtigen durch zukünftigen Konsum ersetzen wollen. Aber selbst dann ist immer noch nicht sicher, daß die *Ersparnisse* zunehmen. Ersparnisse stellen nämlich gerade den Gegenwartswert der *Ausgaben* für zukünftigen Konsum dar, ergeben sich also als Produkt von Preis und Menge. Wie oben erläutert, führt die Verringerung des Grenzsteuersatzes auf Kapitaleinkommen zu einer Senkung des relativen Preises von zukünftigem Konsum. Auch wenn die durch den T90 abgesenkten Grenzsteuersätze eine erhöhte Nachfrage nach Zukunftskonsum bewirken, kann es über die Senkung des relativen Preises zu einer Verminderung der *privaten* Ersparnisse kommen.

Ob die *gesamtwirtschaftliche* Ersparnisbildung zu- oder abnimmt, hängt neben der Änderung der privaten Ersparnisse darüber hinaus auch von der Höhe der staatlichen Ersparnisbildung ab. Da zur Zeit noch ungeklärt ist, wie die Bundesregierung die mit der Steuerreform verbundenen Einnahmeausfälle kompensieren wird, sind darüber gegenwärtig keine genauen Aussagen möglich.

Halten wir fest: Vom theoretischen Standpunkt ist der Einfluß der Grenzsteuersätze auf die Höhe der privaten Ersparnisbildung nicht eindeutig bestimmt. Ob die Ersparnisse zu- oder abnehmen, kann nur empirisch entschieden werden. Die relevante Variable ist bei dieser Frage die Elastizität des Sparens in bezug auf den Nettozins. Auch dazu liegen meines Wissens für die Bundesrepublik keine zuverlässigen Schätzungen vor¹³.

Im vorigen Abschnitt wurde auf die zentrale Bedeutung der Substitutionseffekte für die Effizienzwirkungen der Steuerreform hingewiesen; dieser Zusammenhang gilt auch für die intertemporalen Entscheidungen der Haushalte. Hohe Grenzsteuersätze, d. h. niedrigere Nettozinsen, führen zu größeren Substitutionseffekten in bezug auf den physischen Zukunftskonsum und bewirken höhere Effizienzverluste in Form von Zusatzlasten. Umgekehrt werden die Verzerrungen der intertem-

poralen Allokation der Ressourcen tendenziell abnehmen, wenn die Grenzsteuersätze sinken. Insofern ist die Tarifreform unter Wohlfahrtsgesichtspunkten eher positiv zu beurteilen, auch wenn das quantitative Ausmaß der intertemporalen Allokationsgewinne unbekannt ist.

Von diesem normativen Aspekt zu unterscheiden ist die (positive) Wirkung der Steuerreform auf die Ersparnisbildung, für die (neben anderen Einflußgrößen) die „normale“ Zinselastizität des Sparens relevant ist. Hier liefern weder Theorie noch Empirie eindeutige oder auch nur überzeugende Anhaltspunkte für eine größere Sparbereitschaft. Insofern ist der Optimismus der Bundesregierung im Hinblick auf die Wachstumswirkungen der Steuerreform jedenfalls bei der hier zugrunde liegenden angebotsseitigen Betrachtung nicht begründet.

Man könnte nun noch darüber spekulieren, warum die für die Effizienz- bzw. Wachstumswirkungen des Steuersystems relevanten Daten – die kompensierte Lohnelastizität des Arbeitsangebots und die „normale“ Zinselastizität des Sparens – für die Bundesrepublik noch nicht geschätzt wurden. Ein nicht unwesentlicher Grund dürfte darin liegen, daß erst die neuere Besteuerungstheorie auf die zentrale Bedeutung dieser Elastizitäten aufmerksam gemacht hat. Und die Umsetzung von theoretischen Einsichten in empirische Forschungen nimmt einige Zeit in Anspruch.

Schlußbemerkungen

Mit dem vorliegenden Beitrag wurde der Versuch einer vorläufigen finanzwissenschaftlichen Beurteilung der von den Koalitionsparteien beschlossenen Steuerreform unternommen. Fragestellung und Ansatzpunkt der Untersuchung sind gleichermaßen begrenzt. Einige Punkte des Steuerreformvorhabens wurden gar nicht behandelt, etwa die Spreizung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer und des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne¹⁴. Die Betrachtungsweise war durchweg partialanalytisch und daher von nur beschränkter Aussagekraft. Auch wurden die Wirkungen der Steuerreform auf die unternehmerischen Investitionsentscheidungen nicht explizit behandelt, obwohl sie in der aktuellen Diskussion eine wichtige Rolle spielen.

Trotzdem wurden einige Einzelaspekte beleuchtet, die in eine spätere Gesamtbeurteilung eingefügt wer-

¹³ Für die USA wird allerdings häufig eine Zinselastizität des Sparens von etwa 0,4 unterstellt. Vgl. M. J. B o s k i n : Taxation, saving and the rate of interest, in: Journal of Political Economy, Bd. 86., 1978, S. S3-S27. Allerdings ist dieser Wert durchaus umstritten.

¹⁴ Das Auseinanderfallen der beiden Steuersätze wird vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen negativ beurteilt. Vgl. etwa dessen „Stellungnahme zur Tarifstruktur der Körperschaftsteuer“, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 39, Bonn 1987.

den können. Kurz zusammengefaßt lauten die wichtigsten Ergebnisse:

□ Die geplante Steuerreform erschöpft sich in einer bloßen Tarifkorrektur. Notwendige Reformmaßnahmen bei der Bemessungsgrundlage wurden bislang noch ausgeklammert; eine Vereinfachung des Systems der Einkommensbesteuerung wurde versäumt.

□ Im Hinblick auf die Umverteilungswirkungen der Steuerreform sind Aussagen über die absolute Entlastung von Steuerpflichtigen nicht allzu informativ. Statt dessen wurde die Änderung der personellen Einkommensverteilung hier über den Vergleich zweier Lorenzkurven ermittelt. Dabei konnte gezeigt werden, daß der T90 im Einkommensintervall 22000/44000 DM bis 100000/200000 DM zu versteuernde Einkommen weniger einkommensnivellierend wirkt als der T88, d. h. die Einkommensungleichheit vergrößert. Beachtet man, daß die Ungleichheit der Einkommensverteilung schon durch den T88 im Vergleich zum T81 zugenommen hat, wird deutlich, daß die Steuerpolitik der CDU/CSU/FDP-Koalition eine erhebliche Einkommensumverteilung „von unten nach oben“ bewirken wird.

□ Die Senkung der Grenzsteuersätze ist unter allokativen Gesichtspunkten positiv zu beurteilen. Eine eindeutige Aussage über die Änderung der privaten Ersparnisbildung ist allerdings theoretisch nicht möglich. Da die relevanten empirischen Daten für die Bundesrepublik nicht vorliegen, sind das quantitative Ausmaß der Allokationsgewinne und die Richtung der Ersparnisänderung letztlich unbestimmt. Den quantitativ nicht bekannten Effizienzgewinnen stehen aber beträchtliche Umverteilungswirkungen „von unten nach oben“ gegenüber.

□ In der aktuellen steuerpolitischen Diskussion wird noch zu wenig zur Kenntnis genommen, daß zur Beurteilung der Effizienzverluste bzw. -gewinne von Steuersystemänderungen allein die veränderten Grenzsatzverläufe relevant sind; bei der Ermittlung der Umvertei-

lungswirkungen von Steuerreformen dagegen kommt es in erster Linie auf die Durchschnittssteuersätze an.

Auch wenn die Senkung der Grenzsteuersätze Allokationsgewinne nach sich zieht, folgt daraus keineswegs, daß der beschlossene linear progressive Tarifverlauf eine sinnvolle Tarifkorrektur darstellt. Betrachtet man die mit der Steuerreform einhergehenden Umverteilungswirkungen als unerwünscht, sind ohne weiteres andere Absenkungen des Grenzsatztarifs berechenbar, die ebenfalls mit Effizienzgewinnen, aber geringeren Umverteilungsverlusten verbunden sind.

Die Faszination, die von einem konstant ansteigenden Grenzsteuersatz auf Politiker und Kommentatoren ausgeht, kann unter Rückgriff auf die finanzwissenschaftliche Steuerlehre nicht erklärt werden. Einerseits ist rein theoretisch bislang noch unklar, welche Bedeutung der *Steigerungsrate* des Grenzsteuersatzes bei zunehmendem Einkommen für die Konsum-Freizeit-Planung der Haushalte zukommt; andererseits steht der als positiv hervorgehobenen Verminderung des Anstiegs der Grenzbelastung im unteren bis mittleren Tarifbereich eine größere Steigerung der Marginalbelastung in hohen Tarifzonen gegenüber.

Eine *lineare* Einkommensteuer, die durch einen konstanten Grenzsteuersatz sowie einen Grundfreibetrag oder eine negative Steuerkomponente charakterisiert ist, ließe sich finanzwissenschaftlich noch begründen; über die allokativen Vorzüge einer konstanten Veränderung des Grenzsteuersatzes ist bislang noch nichts bekannt geworden.

Möglicherweise ist der Ersatz des „Mittelstandsbauchs“ durch einen linearen Kurvenverlauf optisch attraktiver. Es dürfte eine interessante Aufgabe für die zukünftige finanzwissenschaftliche Forschung sein, zu klären, warum gerade in der Steuertariflehre bauchige Formen oder andere Rundungen unästhetisch bzw. nicht wünschenswert sein sollen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Stephen Marris

DEFIZITE UND DER DOLLAR

Die Weltwirtschaft in Gefahr

Großbuktav, 571 Seiten, 1986, brosch. DM 59,-

ISBN 3-87895-311-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG