

Krause-Junk, Gerold

Article — Digitized Version

Umverteilung von unten nach oben?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold (1987) : Umverteilung von unten nach oben?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 7, pp. 363-365

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136299>

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.

Gerold Krause-Junk

Umverteilung von unten nach oben?

In der Maiausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST analysierte Professor Wolfgang Wiegard die Wirkungen der von der Bundesregierung beschlossenen „Großen Steuerreform 1990“¹. Er kam unter anderem zu dem Ergebnis, daß die Einkommensteuerreform eine erhebliche Umverteilung „von unten nach oben“ bewirken wird. Hierzu eine Erwiderung von Professor Gerold Krause-Junk.

Zum Recht beklagt Wiegard, daß die an der Diskussion die Einkommensteuerreform beteiligten Parteien aneinander vorbeireden. Typisch dafür ist, daß die einen die absoluten Entlastungsbeträge verschiedener Einkommensgruppen (z. B. derjenigen Einkommensbezieher, die dem Spitzensatz unterliegen, und derjenigen Einkommensbezieher, die in der unteren Proportionalzone liegen), die anderen die absoluten Entlastungsbeträge verschiedener individueller Einkommen miteinander vergleichen. Dieser Verwirrung setzt Wiegard über weite Strecken seines Aufsatzes eine nüchtern wissenschaftliche Analyse entgegen, wobei er – wohl leider zu Recht – die Unsicherheit finanzwissenschaftlicher Aussagen deutlich hervorhebt. Aber dann kommt es im Schlußabschnitt doch noch und beinahe unvermittelt: das böse Wort von der Umverteilung von unten nach oben, jetzt als Faktum, an dem alles andere, auch die möglichen allokativen Vorteile der Reform, zu messen seien. So, als ob die wissenschaftliche Analyse nunmehr doch den Parteienstreit entschieden hätte. Dieser Eindruck verlangt ein finanzwissenschaftliches Nachwort.

Um es gleich vorwegzunehmen: jedermann ist prinzipiell frei darin, den von ihm abgeleiteten ökonomischen Wirkungen von Steuerreformen einen Namen zu geben, und der Name mag in den Ohren anderer die Sache treffen oder auch nicht treffen. Solange nur klar ist, welchen Effekt der Name bezeichnen soll, ist an ihm nichts auszusetzen. Und Wiegard macht dies, jedenfalls für den Fachmann, deutlich. Aber Wiegard hat eben nicht irgendeinen Ausdruck verwendet; er hat vielmehr ein Etikett benutzt, das nicht nur im politischen Sprachge-

brauch „besetzt“ wurde, sondern das auch bei politisch weniger interessierten Bürgern unmittelbare Assoziationen erwecken muß. So, als ob denen da unten etwas genommen würde, um es denen da oben zu geben. Und dieser zumindest assoziativ vermittelte Schluß ist weder durch die Fakten noch durch Wiegards Analyse gedeckt.

Was Wiegard zeigt, und was zutrifft, ist das folgende: Die Verteilung der Nettoeinkommen wird für gegebene Bruttoeinkommen als Folge der Steuerreform in bestimmten Einkommensbereichen ungleichmäßiger als beim gegenwärtigen Steuerrecht. Dies liegt zunächst einmal nicht daran, daß den Unteren etwas genommen und den Oberen gegeben würde, sondern daß beiden etwas erlassen wird, den Oberen aber eben entsprechend mehr. Doch dieser mögliche Einwand ist nicht unser Punkt. Für entscheidend halten wir vielmehr, daß mit der Relation der Nettoeinkommen im Fall der betrachteten Reform, die ja eine deutliche Senkung der Einkommensteuerquote mit sich bringt, nicht die sachgemäße Bezugsgröße für die Beurteilung der Umverteilungspolitik gewählt ist.

Diese Position mag zunächst überraschen, denn es ist durchaus üblich, Verteilungswirkungen an der Relation der Nettoeinkommen zu messen. Fast möchte man fragen: woran denn sonst? Und doch kommt es bei der Bestimmung eines Mehr oder Weniger an steuerlicher Umverteilungspolitik noch auf einen anderen Aspekt an. Dies sei an einem einfachen Denkmodell verdeutlicht.

Ein Beispiel

Angenommen, eine Volkswirtschaft kenne keinen öffentlichen Sektor und keine Steuern und beschließe deren Einführung, sagen wir mit einer 20%igen volkswirt-

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 50, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.

¹ Vgl. Wolfgang Wiegard: Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 5, S. 239-246.

Tabelle 1
Umverteilungspotential und Umverteilung bei gleicher Umverteilungspolitik und unterschiedlichen Steuerquoten

Volkswirtschaftl. Steuerquote	Volle Ausschöpfung des volkswirtschaftlichen Umverteilungspotentials		Tatsächliche Ausschöpfung des volkswirtschaftlichen Umverteilungspotentials		Grad der Ausschöpfung des Umverteilungspotentials
	Nettoeinkommen	Relation der Nettoeinkommen	Individuelle Steuersätze	Nettoeinkommen	Relation der Nettoeinkommen
			(%)		
20 %	780 100	7,8	21 10	790 90	$\frac{10-8,8}{10-7,8} = 0,56$
30 %	670 100	6,7	31,4 16	686 84	$\frac{10-8,17}{10-6,7} = 0,56$
50 %	450 100	4,5	52 30	480 70	$\frac{10-6,86}{10-4,5} = 0,56$

schaftlichen Steuerquote. Damit gewinnt sie zugleich ein Umverteilungspotential; denn gemessen an der Ausgangseinkommensverteilung kann sie die Steuerquote so auf die einzelnen Einkommensgruppen verteilen, daß sich die Nettoeinkommen deutlich angleichen. Dies wäre z. B. der Fall, wenn die Steuern allein von den oberen Einkommen nach der Regel abgeschöpft werden, daß alle besteuerten Einkommen gleich hoch sind.

Ich würde in diesem Fall von einer vollen Ausschöpfung des Umverteilungspotentials sprechen. Die Volkswirtschaft kann aber auch alle Einkommen mit dem gleichen Steuersatz belegen. Dann hat sie ihr Umverteilungspotential überhaupt nicht genutzt. Das erste wäre die Politik einer umverteilungsfreundlichen, das zweite die Politik einer umverteilungsfreundlichen Regierung. In der Realität können wir davon ausgehen, daß die Regierungen das Umverteilungspotential zu einem bestimmten Grad ausschöpfen.

Angenommen nun, die Gesellschaft entscheide nach einiger Zeit, daß die Steuerquote angehoben werden solle, z. B. auf 30 %. Dies erhöht zugleich das Umverteilungspotential der Regierung; denn mit einer einseitigen Besteuerung aller oberen Einkommen nach der eben erörterten Regel könnte sie eine noch stärkere Angleichung der Nettoeinkommen erreichen. Wir unterstellen aber, daß wiederum nur ein bestimmter Ausschöpfungsgrad des Umverteilungspotentials gewählt wird. Bleibt der Ausschöpfungsgrad konstant, steigt (ausgenommen im Fall eines Ausschöpfungsgrades von Null) die Umverteilung im Sinne der Angleichung der Relationen der Nettoeinkommen.

Betrachten wir das Beispiel einer Zwei-Personen-Gesellschaft, in der vor Steuereinführung der eine über ein Einkommen von 1000, der andere über ein Einkommen von 100 verfüge, also die Ausgangsrelation der Nettoeinkommen gleich 10 ist. Wie Tabelle 1 zeigt, läßt sich

diese Relation der Nettoeinkommen bei einer volkswirtschaftlichen Steuerquote von 20 % und voller Ausschöpfung des damit gegebenen Verteilungspotentials auf 7,8 reduzieren. Wir definieren nun den tatsächlichen Grad der Ausschöpfung des Umverteilungspotentials durch die Relation zwischen der tatsächlichen und der maximal möglichen Korrektur der Relation der Nettoeinkommen. Er betrage in unserem Beispiel 0,56. Dem entspricht bei der Steuerquote von 20 % eine Relation der Nettoeinkommen von 8,8. Wird nun der tatsächliche Grad der Ausschöpfung des Umverteilungspotentials auch bei einer Steuerquote von 30 % beibehalten, sinkt die Relation der Nettoeinkommen auf 8,17. Dies zeigt den Einfluß des mit steigender Steuerquote erhöhten Umverteilungspotentials. (Bei einer volkswirtschaftlichen Steuerquote von 50 % und gleicher Umverteilungspolitik würde die Relation der Nettoeinkommen auf 6,86 sinken.)

Steuerquote und Umverteilung

Nachdem nun einige Zeit die Steuerquote von 30 % gegolten habe, entdecke die Gesellschaft, daß sie sich, aus welchen Gründen auch immer, doch einen geringeren Staatsanteil wünsche. Sie setze die Steuerquote wiederum auf 20 %. Hält sie auch dabei den Ausschöpfungsgrad der Umverteilung konstant bzw., sagen wir es einfacher, betreibt sie die gleiche Umverteilungspolitik, steigt naturgemäß wieder der Grad der Ungleichverteilung der Nettoeinkommen. Hat sie deswegen aber eine Umverteilung von unten nach oben betrieben? Mitnichten. Vielmehr hat sich bei gleicher Umverteilungspolitik die Senkung der Steuerquote differenzierend auf die Nettoeinkommen ausgewirkt.

Die Beibehaltung eines konstanten Grades der Ausschöpfung des Umverteilungspotentials ist im übrigen nicht mit der Aufrechterhaltung einer konstanten Steuerverteilung gleichzusetzen. Bei einer Herabsetzung der

STEUERPOLITIK

Tabelle 2
Nettoeinkommensrelationen nach den Tarifen 81, 86, 88 und 90 und bei unveränderter Umverteilungspolitik und 30%iger Senkung der Einkommensteuerquote
 (ausgewählte Paare)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bruttoeinkommenspaar (in DM)	Relation d. Bruttoeink.	Umverteilungspot. nach T81 (Rel. d. Nettoeink. b. voller Ausschöpfung.)	Rel. der Nettoeink. nach T81	Ausschöpfungsgrad nach T81	Umverteilungspot. bei 30%iger Steuersenkung	Relation der Nettoeinkommen b. Ausschöpfungsgrad T81 u. 30%iger Steuersenkung	Tatsächl. Relation der Nettoeink. nach T86	Tatsächl. Relation der Nettoeink. nach T88	Tatsächl. Relation der Nettoeink. nach T90
100000 30000	3,3̄	1,74	2,51	52,0%	2,22	2,75	2,54	2,63	2,81
100000 40000	2,5	1,21	1,99	39,3%	1,59	2,14	2,01	2,06	2,17
90000 30000	3,0	1,59	2,31	48,8%	2,01	2,52	2,34	2,43	2,59
90000 40000	2,25	1,09	1,84	35,5%	1,44	1,96	1,86	1,90	2,00
80000 30000	2,6̄	1,44	2,12	44,8%	1,80	2,28	2,14	2,22	2,36

Steuerquote steigt vielmehr der Steueranteil des Höherverdienenden (im Beispiel bei einer Herabsetzung der Steuerquote von 30 % auf 20 % vom 19,6- auf das 21fache). Das hier entwickelte Maß erlaubt es, die Beurteilung der Umverteilungspolitik unabhängig von der Steuerquote vorzunehmen. Demgegenüber läßt sich leicht zeigen, daß bestimmte Nettoverteilungen ohne die Durchsetzung entsprechender Mindeststeuerquoten gar nicht erreichbar wären.

Wirft man nach dem hier entwickelten Beurteilungsmaßstab einen Blick auf die tariflichen Entlastungen im Rahmen der Einkommensteuer über die Tarifänderungen 86, 88 und 90, kommt man zu einem im Vergleich zu Wiegard recht unterschiedlichen Ergebnis. Um die Darstellung möglichst einfach zu halten, führen wir paarweise Vergleiche von Brutto- und Nettoeinkommensrelationen aus jenem Einkommensbereich (22000 DM bis 100000 DM) durch, in dem Wiegard die Umverteilung von unten nach oben ermittelt hat. Wir berechnen für diese Einkommenspaare zunächst im Sinne unseres Maßes den Ausschöpfungsgrad der Umverteilung nach dem Tarif 81. Er beträgt z. B. – für das Bruttoeinkommenspaar von 100000 DM und 40000 DM – 39,3 % (vgl. Tabelle 2, Spalte 4).

Dann unterstellen wir eine tarifäre Einkommensteuersenkung von 30 %, die, überschlägig gerechnet, 1990 im inkriminierten Tarifabschnitt im Vergleich der Tarife 90 und 81 eintreten wird. Wir fragen dann nach den Relationen der Nettoeinkommen, die sich bei gleicher Umverteilungspolitik (gleichem „Ausschöpfungsgrad des Um-

verteilungspotentials“) ergeben würden, und vergleichen diese theoretischen „umverteilungspolitisch neutralen“ mit den tatsächlichen durch die Steuerreform eintretenden Relationen.

Gleicher Ausschöpfungsgrad

Das Ergebnis ist verblüffend: während die Durchsetzung der Nettoeinkommensrelationen nach den Tarifen 86 und 88 (bei gleicher Steuersenkung) eine stärkere Umverteilung voraussetzen würde, errechnet sich nach der Reform 90 ungefähr der gleiche Ausschöpfungsgrad wie 1981. Für das Bruttoeinkommenspaar 100000 DM und 40000 DM beträgt die umverteilungsneutrale Relation der Nettoeinkommen 2,14 und die tatsächliche Relation der Nettoeinkommen 2,17 (vgl. die Spalten 7 und 10 in Tabelle 2).

Aus der hier entwickelten Nomenklatur ergibt sich, daß eine Veränderung der Steuerquote verteilungsneutral im Sinne der Relation der Nettoeinkommen, wenn überhaupt, dann nur mit einer veränderten Ausschöpfung des Umverteilungspotentials, also einer veränderten steuerlichen Umverteilungspolitik zu haben ist. Genauer: man kann nicht gleichzeitig für eine Senkung der volkswirtschaftlichen Steuerquote und damit des Umverteilungspotentials eintreten und die Verteilung der Nettoeinkommen konstant lassen wollen – es sei denn, es bestehe noch unausgeschöpftes Umverteilungspotential, das man zusätzlich in Anspruch nehmen wolle. Oder mit anderen Worten, es sei denn, man verstärke die Umverteilung, notabene: von oben nach unten.