

Teichmann, Dieter; Meinhardt, Volker

Article — Digitized Version

Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Teichmann, Dieter; Meinhardt, Volker (1993) : Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 62, Iss. 3/4, pp. 131-149

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141036>

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.

Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung

von Dieter Teichmann und Volker Meinhardt

1. Einflüsse steuerpolitischer Maßnahmen

1.1 Einleitung

In vielen westlichen Industrieländern hat es in den 80er Jahren Steuerreformen gegeben. Gekennzeichnet waren sie vor allem dadurch, daß die Besteuerung von Personen und Unternehmen stark verändert wurde. Vorreiter einer solchen Steuerpolitik waren dabei die USA, die 1986 eine drastische Reduzierung im Einkommensteuertarif, zugleich aber auch den rigorosen Abbau von Steuervergünstigungen und starke Einschnitte im Sozialbereich vornahm. In vielen europäischen Ländern ist es daraufhin zu einem „Wettkampf der Steuersysteme“ gekommen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist seit Beginn der 80er Jahre zunehmend eine Steuerpolitik verfolgt worden, die das erklärte Ziel hatte, die Leistungsbereitschaft zu fördern, die Wachstumskräfte zu stärken und damit den Beschäftigungsstand zu erhöhen. Neben dem Bemühen, die gesamtwirtschaftliche Steuerquote spürbar zu senken, schwenkte die Politik nach dem Regierungswechsel im Jahre 1982 konsequent auf einen weitgehend angebotsorientierten Kurs in der Steuerpolitik um. Die zahlreichen Steuerrechtsänderungen zugunsten der gewerblichen Wirtschaft belegen dies.

Zur Finanzierung der Steuerentlastungen für Unternehmen wurden zuerst vor allem die privaten Haushalte herangezogen, deren Verbrauch durch höhere Verbrauchssteuern und höhere Mehrwertsteuern belastet wurde. Erst von 1986 an sind auch die privaten Haushalte im Rahmen der dreistufigen Steuerreform 1986/88/90 spürbar entlastet worden. Allerdings begünstigte sie Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen überproportional.

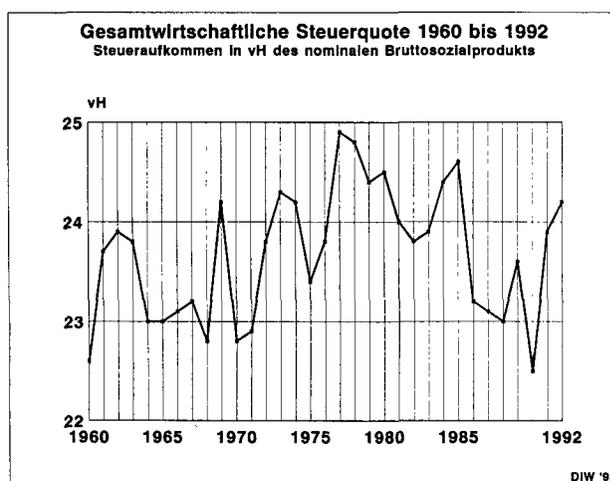
Trotz der finanziellen Belastungen, die Westdeutschland aus der deutschen Vereinigung erwachsen sind, hält die Bundesregierung nach wie vor am Ziel einer umfassenden Unternehmenssteuerreform, d.h. auch einer deutlichen Senkung der Steuersätze, bis zur Mitte der 90er Jahre fest. Heute wird die Unternehmenssteuerreform vor allem mit der Behauptung einer Benachteiligung deutscher Unternehmen hinsichtlich der Steuerstruktur im Vergleich zum Ausland begründet. Mitte 1993 hat die Bundesregierung nach kontroversen Diskussionen ein „Standortsicherungs-

gesetz“ verabschiedet, das 1994 in Kraft getreten ist. Angestrebt wurde eine aufkommensneutrale Finanzierung: Die Steuerausfälle, die aus der vorgesehenen Reduzierung des Grenzsteuersatzes bei der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte von 53 auf 47 vH und bei der Körperschaftsteuer für einbehaltene Gewinne von 50 auf 45 vH entstehen, sollen durch Mehreinnahmen, die aus der Einschränkung der degressiven Abschreibung resultieren, ausgeglichen werden. Schon im Vorfeld werden indes Zweifel geäußert, ob es verfassungsgemäß ist, daß Einkunftsarten unterschiedlichen Steuersätzen unterworfen werden können. Fragwürdig ist auch, daß das Gesetz investitionsfreudige Betriebe benachteiligt; sie werden teilweise durch die Verschlechterung der Abschreibung stärker betroffen, als sie durch die Steuersatzsenkung begünstigt werden.

1.2 Steuerbelastung und Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die gesamtwirtschaftliche Steuerquote in den Jahren 1977 bis 1989 tendenziell gesunken ist, die Bundesregierung also ihrem angestrebten Ziel nähergekommen war (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1



Unter Einschluß der Entlastungen aus der 3. Stufe der Steuerreform wurde die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 1990 auf das Niveau von 1960 zurückgeführt (22,7 vH), nachdem sie 1977 mit fast 25 vH ihr Maximum erreicht hatte. Die nach 1989 zur Finanzierung der Folgekosten der deutschen Vereinigung vorgenommenen Steuererhöhungen haben indes wieder für einen sprunghaften Anstieg der Steuerquote gesorgt. 1992 ist sie auf 24 vH emporgeschneit. Es ist zu erwarten, daß sie durch die vorgesehenen steuerpolitischen Maßnahmen im Förderativen Konsolidierungspaket noch weiter steigt.

Das ebenfalls angestrebte Ziel der Steuerpolitik, die Steuern mehr von den direkten zu den indirekten Steuern zu verlagern, ist allerdings nur mit Einschränkungen erreicht worden. Der Anteil der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen ist von 1980 bis 1989 kontinuierlich auf über 50 vH gestiegen. 1960 lag der Anteil der direkten Steuern noch um 10 vH-Punkte niedriger. Mit der Steuerreform 1990 wurde das Niveau der direkten Steuern um 3 vH-Punkte auf gut 47 vH gesenkt. Seitdem ist der Trend aufgrund des progressiven Tarifs der Lohn- und Einkommensteuer wieder nach oben gerichtet (vgl. Schaubild 2).

1.3 Zu den Verteilungswirkungen der Steuerpolitik

1.3.1 Private Haushalte und Unternehmen

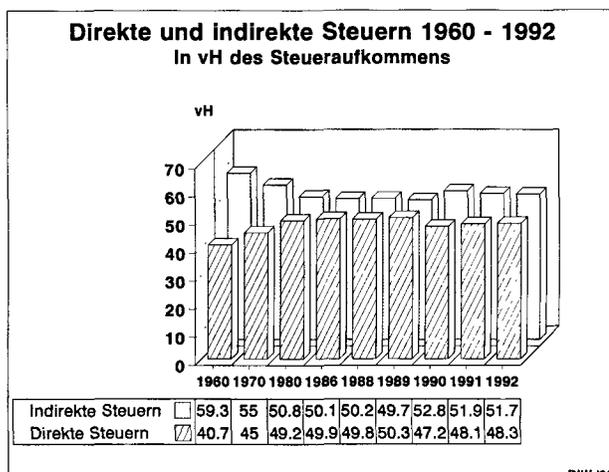
Gerade im letzten Jahrzehnt hat die Bundesregierung eine Fülle von Steuerrechtsänderungen verabschiedet, die die Steuerstruktur erheblich verändert haben. Im folgenden können nur die wichtigsten diskutiert werden. Im Rahmen des „2. Haushaltsstrukturgesetzes“ wurden von 1982 an steuerliche Verbesserungen wirksam, die den Unternehmensbereich spürbar begünstigten. So sind u.a. die Vorschriften bei den degressiven Abschreibungen auf

bewegliches und unbewegliches Betriebsvermögen erheblich verbessert und eine befristete Investitionszulage eingeführt worden. Gliedert man die einzelnen Maßnahmen auf Steuerzahlergruppen — private Haushalte und Unternehmen — auf¹, so zeigt sich, daß die Entlastungen im Unternehmensbereich² für das Jahr 1984 etwa 4,5 Mrd. DM ausmachten. Da alle Maßnahmen per Saldo sogar geringfügige Mehreinnahmen erbrachten (etwa 500 Mill. DM), bedeutete dies, daß die privaten Haushalte mit etwa 5 Mrd. DM stärker belastet wurden (vgl. Tabelle 1).

Mit dem „Haushaltsbegleitgesetz 1983“ und dem „Gesetz zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft (Steuerentlastungsgesetz 1984)“ fand die angebotsorientierte Ausrichtung der Steuerpolitik ihre konsequente Fortsetzung. Beide Programme enthielten überwiegend unternehmensbezogene Steuervergünstigungen, die durch Mehrbelastungen bei den privaten Haushalten finanziert wurden. Begünstigt wurde die gewerbliche Wirtschaft vor allem durch die Einführung von Sonderabschreibungsmöglichkeiten, die Senkung der betrieblichen Vermögensteuer sowie durch Entlastungen bei der Gewerbesteuer. Der Wiedereinstieg in die steuerlichen Kinderfreibeträge (432 DM), die 1975 im Rahmen der Einkommensteuer- und Kindergeldreform abgeschafft worden waren, entlastete zwar den Bereich der privaten Haushalte. Verteilungspolitisch wirken sie jedoch regressiv, weil durch Kinderfreibeträge die Besserverdienenden überproportional Steuern sparen. Insgesamt kam es indes bei den privaten Haushalten zu gravierenden Mehrbelastungen: Die Mehrwertsteuersätze wurden Mitte 1983 von 6,5/13 auf 7/14 vH angehoben. Zudem wurden verschiedene Freibeträge bei der Lohn- und Einkommensteuer reduziert. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 und dem Steuerentlastungsgesetz 1984 wurden die Unternehmen um 8,6 Mrd. DM entlastet. Die privaten Haushalte wurden auch diesmal per Saldo wiederum stark zur Kasse gebeten; 9,5 Mrd. DM wurden ihnen in Form von höheren Steuern entzogen. Unter dem Strich waren beide Pakete also nahezu aufkommensneutral, allerdings mit gravierenden strukturellen Wirkungen.

Nachdem die privaten Haushalte bis zur Mitte der 80er Jahre die Unternehmenssteuerentlastungen finanziert

Schaubild 2



¹ Zu den Unternehmenssteuern zählen in Anlehnung an die Klassifizierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Körperschaftsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Vermögensteuer, die Gewerbesteuer sowie ein Teil des 1991 eingeführten Solidaritätszuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer.

² Bei der Aufteilung auf Steuerzahlergruppen werden Steuerrechtsänderungen bei der Einkommensteuer, soweit sie den Tarif und normale Freibeträge — z.B. Kinderfreibetrag, Grundfreibetrag, Haushaltsfreibetrag u.ä. — betreffen, dem Sektor private Haushalte zugerechnet. Änderungen bei der Einkommensteuer, die eindeutig unternehmensbezogen sind, wie Sonderabschreibungen, Pensionsrückstellungen, Verlustrücktrag u.ä., werden dem Unternehmenssektor zugerechnet.

Tabelle 1

**Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen von 1981 bis 1992 in den Jahren 1983 bis 1993
nach Programmen und Steuerzahlergruppen**

	Insgesamt Unter- nehmen Haushalte	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Summe 1983-1993
1. Maßnahmen zur Verbesserung der HH-Struktur und der Rahmenbedingungen (2. HH-Strukturgesetz) 22.12.1981	Insgesamt	1196	511	2097	1968	1448	1257	759	477	536	1375	1472	13096
	U	-3274	-4435	-3623	-4207	-4662	-4748	-5141	-5328	-5404	-4670	-4628	-50120
	HH	4470	4946	5720	6175	6110	6005	5900	5805	5940	6045	6100	63216
2. Haushaltsbegleitgesetz 1983 20.12.1982	Insgesamt	2270	7530	8490	6735	7590	8215	10635	11255	11965	13665	15065	103415
	U	-1790	-2190	-1060	-2345	-2290	-2285	-2285	-2285	-2285	-2285	-2285	-23385
	HH	4060	9720	9550	9080	9880	10500	12920	13540	14250	15950	17350	126800
3. Steuerentlastungsgesetz 1984 22.12.1983	Insgesamt		-5085	-7660	-6673	-6841	-7161	-7351	-7636	-7841	-8056	-8276	-72580
	U		-5005	-7500	-6373	-6371	-6571	-6751	-7026	-7221	-7426	-7636	-67880
	HH		-80	-160	-300	-470	-590	-600	-610	-620	-630	-640	-4700
4. Steuerentlastungsgesetz 1986/88 26.6.1985	Insgesamt			-1120	-9220	-11965	-19380	-21655	-24455	-26905	-28855	-30355	-173910
	U			-45	-45	-45	-45	-45	-45	-45	-45	-45	-405
	HH			-1075	-9175	-11920	-19335	-21610	-24410	-26860	-28810	-30310	-173505
5. Verbesserung der Rahmenbedingungen im Wirtschafts- und Wohnungsbau (1985) 19.12.1985	Insgesamt				-1013	-2915	-4939	-5106	-4988	-5320	-5570	-5820	-35671
	U				-958	-2505	-4151	-4376	-4283	-4490	-4690	-4890	-30343
	HH				-55	-410	-788	-730	-705	-830	-880	-930	-5328
6. Verstärkung der wirtschaftl. Wachstumskräfte (Steuersenkungserweiterungsgesetz 1988) 19.12.1985	Insgesamt						-4070	-6040	-6370	-6640	-7240	-7740	-38100
	U						-170	-500	-730	-500	-500	-500	-2900
	HH						-3900	-5540	-5640	-6140	-6740	-7240	-35200
7. Verbesserung der steuerl. Rahmenbedingungen 30.6.1989	Insgesamt							-3175	-4812	-5346	-6130	-6280	-25743
	U							-2375	-3367	-3871	-4465	-4645	-18723
	HH							-800	-1445	-1475	-1664	-1635	-7019
8. Maßnahmen zur Verbesserung der HH-Struktur (HH-Begleitgesetz 1989) 20.12.1988	Insgesamt							1753	1830	1900	1890	1860	9233
	U							1053	1035	1072	1028	985	5173
	HH							700	795	828	862	875	4060
9. Änderung von Verbrauchsteuergesetzen 20.12.1988	Insgesamt							6740	7115	8003	7995	7730	37583
	U							2203	2210	2477	2410	2400	11700
	HH							4537	4905	5527	5585	5330	25883
10. Steuerreform 1990 a: Teil A (Tarifreform)	Insgesamt								-32910	-37835	-39885	-41785	-152415
	U								-2560	-3070	-3220	-3220	-12070
	HH								-30350	-34765	-36665	-38565	-140345
	Insgesamt								11060	9860	12155	12138	45213
	U								2630	4220	6165	6413	19428
	HH								8430	5640	5990	5725	25785
11. Maßnahmen im Zusammenhang mit Grenzöffnung und Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen Dez. 1989 und 1990	Insgesamt								-1693	-3820	-5392	-4940	-15845
	U								-1431	-3277	-4499	-4129	-13336
	HH								-262	-543	-893	-811	-2509
12. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einheit Deutschlands	Insgesamt								15447	26417	17303		59167
	U								3844	8325	5306		17475
	HH								11603	18092	11997		41692
13. Steueränderungsgesetz 1992 1992	Insgesamt									757	339	6688	7784
	U									0	983	-3303	-2320
	HH									757	-644	9991	10104
Finanzielle Auswirkungen zusammen	Insgesamt	3466	2956	1807	-8203	-12683	-26078	-23441	-51127	-45239	-37292	-42940	-238773
	U	-5064	-11630	-12228	-13928	-15873	-17970	-18217	-21180	-18550	-12889	-20177	-167706
	HH	8530	14586	14035	5725	3190	-8108	-5223	-29947	-26688	-24402	-22763	-71066

haben, wurden sie im Jahre 1986 erstmals im Rahmen des „Gesetzes zur leistungsfördernden Steuersenkung und zur Entlastung der Familie (Steuerentlastungsgesetz 1986/88)“ mit fühlbaren Steuersenkungen bedacht. Kernstück der dreistufigen Reform, die in der Steuerreform 1990 ihren Abschluß fand, waren neben der Anhebung des Grundfreibetrages (von 4 212/8 424 auf 5 616/11 232 DM für Ledige/Verheiratete) vor allem die Linearisierung und Absenkung der Steuersätze im unteren und oberen Einkommensbereich sowie die kräftige Anhebung bei den steuerlichen Kinderfreibeträgen von 432 auf 3 024 DM. Die dreistufige Steuerreform hat hauptsächlich Familien mit Kindern entlastet, dabei waren Familien in höheren Einkommensklassen besonders begünstigt. Die im Progressionsbereich vorgenommene Korrektur der Grenzbelastung, die in ihrem bisherigen Verlauf als leistungsfeindlich eingestuft wurde, wirkte vor allem im mittleren und oberen Einkommensbereich. Die gezielte Entlastung in den höheren Einkommensklassen war steuer- und verteilungspolitisch äußerst umstritten. Die Bundesregierung versuchte, dem zunehmenden politischen Druck zu entgehen, indem sie Teile der Steuerreform 1990, von denen auch Haushalte in unteren Einkommensklassen profitierten, nachträglich in das Steuerpaket 1988 hineinnahm („Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988“). Insgesamt wurden Familien und Arbeitnehmer durch das erweiterte Steueränderungsgesetz 1986/88 um 25 Mrd. DM (1988) entlastet, Unternehmen kamen im Rahmen dieses Paketes nur wenig zum Zuge. Die Verbesserung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen schlug mit Mindereinnahmen von 500 Mill. DM zu Buche.

Allerdings waren die Unternehmen im „Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Wirtschafts- und Wohnungsbau“ mit ansehnlichen Entlastungsbeträgen bedacht. Von besonderer Bedeutung war dabei die Halbierung der Abschreibungsdauer für Wirtschaftsgebäude auf 25 Jahre (3½ bis 4 Mrd. DM Entlastung), vergleichsweise gering waren die Verbesserungen bei Sonderabschreibungen und regionalen Investitionszulagen. Für den Unternehmensbereich summieren sich die Steuerentlastungen für das Jahr 1989 auf 4,5 Mrd. DM, während die privaten Haushalte vor allem durch Änderungen in der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums um 700 Mill. DM entlastet wurden.

Mit dem „Steuerreformgesetz 1990“ wurde die dreistufige Steuerreform abgeschlossen. Die Tarifreform und die familienpolitischen Maßnahmen brachten den privaten Haushalten Entlastungen in bisher nicht gekannter Größenordnung (35 Mrd. DM brutto im Jahre 1991). Auch der Unternehmensbereich profitierte dabei, allerdings nur mit etwa 3 Mrd. DM vor allem durch Herabsetzung des Körperschaftsteuersatzes um 6 vH-Punkte auf 50 vH. Zur Finanzierung dieses enormen Entlastungsbetrages mußten große Anstrengungen unternommen werden, um in einem zweiten Teil des Steuerprogramms, dem Abbau von Steuersubventionen und Sonderregelungen, die

steuerlichen Bemessungsgrundlagen zu verbreitern und ein gerechteres und vor allen Dingen einfacheres Steuersystem zu schaffen. Die Masse der Steuerrechtsänderungen, die in einem langen und zähen Beratungsverfahren als streichwürdig angesehen wurden, läßt sich wiederum den privaten Haushalten zurechnen, die mit 8½ Mrd. DM (1990) den überwiegenden Teil der Mehreinnahmen finanzierten. Auf den Unternehmensbereich konzentrierten sich rund 2,5 Mrd. DM.

Im Rahmen des „Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen“ aus dem Jahre 1989 kam es neben der Abschaffung der kleinen Kapitalertragsteuer, die am 1.1.1989 eingeführt worden war, auch zu Abschreibungsverbesserungen im Wohnungsbau, die insgesamt zu Entlastungen bei privaten Haushalten und Unternehmen in der Größenordnung von 5,3 Mrd. DM (1991) führten. Davon profitierten die Unternehmen mit 3,8 Mrd. DM (1991). Zur Finanzierung dieser Leistungen wurden im Rahmen des „Haushaltbegleitgesetzes 1989“ sowie im „Gesetz zu den Verbrauchsteueränderungen“ 1989 weitere Steuererhöhungen beschlossen, die sich insgesamt zu Mehrbelastungen von 10 Mrd. DM (1991) summieren. Im Rahmen dieser drei Gesetze kam es also zu Mehrbelastungen von insgesamt 4,6 Mrd. DM: Dabei wurde der Unternehmenssektor 1991 minimal entlastet, während die privaten Haushalte — hauptsächlich über höhere Steuern bei Benzin und Diesel — mit fast 5 Mrd. DM belastet wurden.

Seit der Öffnung der innerdeutschen Grenzen im Jahre 1989 wird die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland vor allem durch Beschlüsse im Zusammenhang mit den besonderen Anstrengungen geprägt, die aus dem Umstrukturierungs- und Finanzierungsprozeß in Ostdeutschland erwachsen sind: Zum einen sind Maßnahmen erforderlich, die den Unternehmen als Anreiz für ein stärkeres Engagement in Ostdeutschland bessere steuerliche Bedingungen verschaffen sollen. Zum anderen müssen auch einnahmepolitische Maßnahmen durchgesetzt werden, um die unerwartet hohen Kosten der Vereinigung zu finanzieren. Finanzielle Entlastungen der öffentlichen Haushalte ergeben sich dabei zum Teil auch quasi automatisch, weil teilungsbedingte Lasten fortfallen oder langsam auslaufen, z.B. die steuerliche Berlin- und Zonenrandförderung. Soweit es die Anhebung von Steuersätzen und die Streichung von Steuervergünstigungen angeht, war die Politik einseitig auf Arbeitnehmer ausgerichtet. Noch ausgeprägter fällt die Beurteilung aus, wenn man die Mehrbelastungen aus dem Bereich der Sozialversicherungen in die Rechnung aufnimmt. Zur Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurden vor allem Arbeiter und Angestellte herangezogen; Beamte und Selbständige sind hier bislang ausgenommen.

Mitte 1990 kam es erstmals zu steuerlichen Maßnahmen im Rahmen des „Programms zur Öffnung der Grenzen“, die den Unternehmensbereich um etwa 1½ Mrd. DM entlastete: Zur Überwindung von Investitionshemmnissen in der ostdeutschen Wirtschaft wurden den Unternehmen steuer-

freie Rücklagen eingeräumt und ein Umsatzsteuerkürzungsanspruch beim Erwerb von Gegenständen aus der früheren DDR gewährt. Darüber hinaus kam es im Rahmen von „*Maßnahmen zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen und zur Förderung des Wohnungsbaus*“ sowie im „*Finanzmarktförderungsgesetz*“ — Abschaffung von Börsenumsatz-, Gesellschaft- und Wechselsteuer — zu weiteren spürbaren Vergünstigungen für die gewerbliche Wirtschaft in Westdeutschland, die insgesamt mit 4½ Mrd. DM zu Buche schlugen. Private Haushalte profitierten von diesen Maßnahmen lediglich mit 900 Mill. DM (1992).

Zur Finanzierung der enorm hohen Zuschüsse an die jungen Bundesländer mußte sich die Bundesregierung nach langen Auseinandersetzungen 1991 doch dazu entschließen, Steuern und Abgaben auf breiter Front zu erhöhen. Die Bundesregierung erhoffte sich mit den „*Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einheit Deutschlands*“ per Saldo Mehreinnahmen von über 26 Mrd. DM, von denen mit 18 Mrd. DM die privaten Haushalte den Löwenanteil aufbringen müssen. Um den wirtschaftlichen Aufbau in Ostdeutschland in Gang zu bringen, enthält dieses Programm auch Vergünstigungen bei der Gewerbe- und Vermögensteuer sowie Verbesserungen bei der Investitionszulage für betriebliche Investitionen in Ostdeutschland, die sich auf Mindereinnahmen von etwa 6 Mrd. DM summieren. Dem stehen spürbare Einsparungen beim Berlinförderungsgesetz (1992: 4,3 Mrd. DM; 1993: 6,5 Mrd. DM) und Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Mineralölsteuer und der Einführung eines bis zum 30.6.1992 befristeten Solidaritätszuschlags in Höhe von zusammen 27 Mrd. DM gegenüber.

Mit dem Inkrafttreten des heftig umstrittenen „*Steueränderungsgesetzes 1992*“, das erst mit erheblicher Verzögerung im Februar 1992 verabschiedet worden war, kamen die privaten Haushalte 1992 noch einmal in den Genuß von Steuersenkungen, obwohl zu diesem Zeitpunkt schon abzusehen war, daß im Zusammenhang mit dem Prozeß der Vereinigung ein noch erheblicher ungedeckter Finanzbedarf besteht. Allein aus der Anhebung des Kinderfreibetrages — von 3 024 auf 4 104 DM — erhöhte sich ihr Nettoeinkommen 1992 um 3,2 Mrd. DM. Auch wenn man die zahlreichen belastenden Steuerrechtsänderungen — wie Anhebung der Lohnsteuerpauschsätze, Wegfall der Steuervergünstigungen für selbstgenutzte Wohnungen — ins Kalkül zieht, so verbleiben unter dem Strich immer noch Entlastungen von 2½ Mrd. DM. Im Unternehmensbereich kam es 1992 durch die Streichung der degressiven AfA für Gebäude (§ 7 Abs. 5 EStG) sowie durch die Verminderung der Anrechenbarkeit von Zuwendungen an Unterstützungskassen als Betriebsausgaben (§ 4d EStG) zu Mehrbelastungen in der Größenordnung von einer Milliarde DM.

Im Jahre 1993 kehrt sich das Finanzierungsverhältnis total um: Die privaten Haushalte müssen nun wieder erhebliche Mehrbelastungen hinnehmen. Die Mehrwertsteuer wurde erhöht. Dies belastet die Konsumausgaben der pri-

vaten Haushalte mit zusätzlich 10½ Mrd. DM (1994: 14 Mrd. DM). Auf der anderen Seite enthält das Steueränderungsgesetz 1992 wichtige Komponenten einer Unternehmenssteuerreform, die nach heftigen Kontroversen zwischen Regierung und Opposition 1993 nun doch wirksam werden: Spürbare Entlastung bringen vor allem die Staffelung der Meßzahlen bei der Gewerbesteuer (1,2 Mrd. DM). Nimmt man alle Steuerrechtsänderungen aus dem Steueränderungsgesetz 1992 zusammen, dann werden den Unternehmen 1993 Steuerersparnisse in der Größenordnung von 3½ Mrd. DM gewährt, während die privaten Haushalte per Saldo etwa 10 Mrd. DM mehr Steuern zahlen müssen.

Von besonderem Interesse für die Steuerzahler ist — nicht nur im Zusammenhang mit der Finanzierung der deutschen Einheit — die Frage, welche Gruppen von Steuerrechtsänderungen getroffen werden und wie sich die kumulierten Steuerrechtsänderungen letztlich auf ihre Nettoeinkommen auswirken. In der Tabelle sind die wichtigsten Steuerpakete seit 1981 mit ihren finanziellen Auswirkungen für die Jahre 1983 bis 1993 dargestellt. Jede einzelne Steuerrechtsänderung wurde entweder dem Unternehmenssektor oder den privaten Haushalten zugerechnet. Betrachtet man die kumulativen Wirkungen der Steuerbeschlüsse seit 1981, so zeigt sich — insbesondere in der ersten Hälfte der 80er Jahre — eine deutliche Bevorzugung des Unternehmenssektors vor den privaten Haushalten. Die angebotsorientierte Steuerpolitik entlastete die Unternehmen — gegenüber dem Steuerrecht von 1982 — im Endergebnis um 15 bis 18 Mrd. DM jährlich. Seit Mitte der 80er Jahre waren die Steuerprogramme für den Unternehmensbereich so ausgerichtet, daß die einmal gewährten Entlastungen erhalten blieben. Wegen der finanziellen Engpässe, die im Zuge der Verwirklichung des Einigungsprozesses entstanden sind, stand die Besitzstandswahrung der Unternehmen im Vordergrund.

Was die privaten Haushalte betrifft, so lassen sich in der Steuerpolitik im letzten Jahrzehnt eher zwei gegensätzliche Richtungen ausmachen: Bis zur Mitte der 80er Jahre wurde diese Gruppe von Steuerzahlern permanent stärker belastet, sie mußte die Entlastungen im Unternehmensbereich mitfinanzieren. 1985 und 1986 erreichte die Mehrbelastung ihren Höhepunkt. Die Steuerbelastung der privaten Haushalte war Mitte der 80er Jahre um 14 bis 15 Mrd. DM pro Jahr höher als nach dem Rechtsstand 1982. Die Entlastungen im Rahmen der ersten Stufe der dreistufigen Steuerreform 1986/88 kompensierten zwar einen Teil der bis dahin aufgelaufenen Mehrbelastungen. Dennoch zahlten die Haushalte 1986 und 1987 um 5 bzw. 3 Mrd. DM pro Jahr höhere Steuern, als sie nach dem Steuerrecht von 1982 hätten zahlen müssen. Dies änderte sich erst, nachdem die 2. und 3. Stufe der Steuerreform wirksam geworden war. 1990 zahlten die privaten Haushalte — im Vergleich zum Steuerrecht 1982 — gut 30 Mrd. DM pro Jahr weniger an Steuern, 1993 werden es nur noch 23 Mrd. DM sein.

Nimmt man alle Steuerrechtsänderungen, die im letzten Jahrzehnt stattgefunden haben, zusammen, so summieren sich ihre finanziellen Auswirkungen zu Mindereinnahmen des Staates von nahezu 240 Mrd. DM. Mit über zwei Dritteln, also fast 170 Mrd. DM, wurde allein der Unternehmenssektor entlastet. Am Volkseinkommen haben die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen indes nur einen Anteil von knapp 30 vH. Die privaten Haushalte von Arbeitnehmern und Rentnern verfügen dagegen über 70 vH des Volkseinkommens; an den Netto-Steuerentlastungen sind sie dagegen nur zu knapp 30 vH beteiligt. Verteilungspolitisch ist das Ergebnis eindeutig: Im vergangenen Jahrzehnt setzte die Steuerpolitik ihren Schwerpunkt eindeutig auf Entlastungen im Unternehmenssektor und bei Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen. Die Belastung der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit Gewinnsteuern ist — gegenüber dem Steuerrecht 1982 — bis 1987 um fast 4 vH-Punkte herabgesetzt worden; auch 1991 waren es noch immer über 2 vH-Punkte.

Bei der Forderung nach einer umfassenden Steuerreform für Unternehmen haben sich die Akzente verschoben. Stand zunächst die Wirkungskette „Steuervergünstigungen gleich höhere Investitionen und höheres Wachstum“ als Begründung im Vordergrund, so sind es heute die steuerlichen Standortnachteile, mit denen eine Unternehmenssteuerreform begründet wird. Angesichts der bis zuletzt starken Stellung deutscher Unternehmen auf den internationalen Märkten ist dieses Argument fragwürdig. Das DIW hat wiederholt davor gewarnt, aus Steuerlastvergleichen oder sogar aus der Höhe von Steuersätzen auf Unterschiede in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu schließen³.

1.3.2 Belastung der Lohnsteuerpflichtigen nach Steuerrecht 1983 und 1992

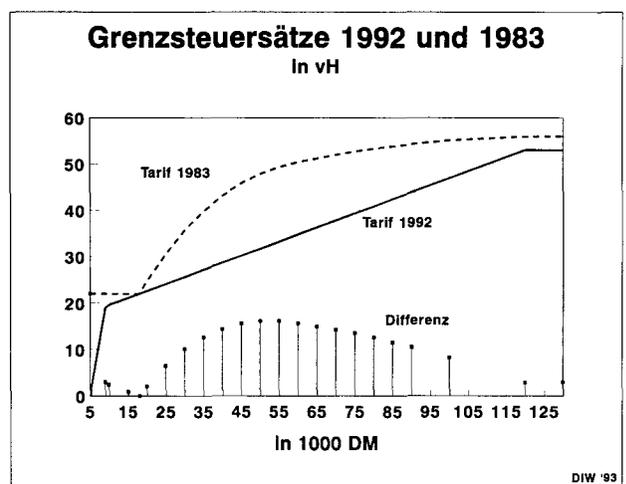
Die Steuerpolitik der 80er und 90er Jahre dürfte erhebliche Auswirkungen auf die Einkommensverteilung gehabt haben. Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre war die Steuerpolitik vor allem durch die Finanzierung der öffentlichen Übertragungen nach Ostdeutschland geprägt. Neben der Schuldenaufnahme waren Steuererhöhungen eine wesentliche Finanzierungsquelle. So wurden die Mineralöl-, die Versicherungs-, die Tabak- und die Umsatzsteuer sowie die Sozialbeiträge in der Arbeitslosenversicherung erhöht. Es stellt sich die Frage, wie sich die Einkommensverteilung aufgrund der steuerpolitischen Maßnahmen verschoben hat. Gegenwärtig wird vor allem die Frage diskutiert, wer die finanziellen Lasten der Finanzierung der deutschen Vereinigung trägt. Eine umfassende Verteilungsanalyse ist aus verschiedenen Gründen kaum möglich. Einmal fehlen ausreichend detaillierte Einkommens- und Verbrauchsschichtungen, mit der sich die Verteilungswirkungen nach Einkommensklassen und sozio-ökonomischen Gruppen analysieren lassen. Zudem können die Reaktionen der Steuerpflichtigen und ihre

finanziellen Wirkungen auf staatliche Maßnahmen sowohl auf der Seite der Anbieter als auch auf der Seite der Nachfrager kaum quantifiziert werden.

Mit Hilfe eines im DIW entwickelten Lohnsteuermodells ist es möglich, die Auswirkungen der verschiedenen Rechtsänderungen im Bereich der Lohnsteuer auf die Einkommenssituation der Arbeitnehmer nach Einkommensklassen in Westdeutschland zu simulieren. In einem Simulationslauf auf der Basis des Jahres 1992 wurde die Lohnsteuer einmal nach dem Steuerrecht 1983 und zum anderen nach dem des Jahres 1992 berechnet.

Mit der dreistufigen Steuerreform 1986/1988/1990 hat die Bundesregierung den seit langem geforderten linearprogressiven Einkommensteuertarif verwirklicht. Insbesondere die Einkommensbezieher in den mittleren und oberen Einkommenskategorien wurden spürbar entlastet, indem der sog. „Mittelstandsbauch“ beseitigt und der Spitzensteuersatz — von 56 auf 53 vH — gesenkt wurde. Bei zu versteuernden Einkommen von etwa 50 000 DM (Ledige) bzw. 100 000 DM (Verheiratete) verminderte sich die Grenzbelastung um 16 Prozentpunkte von fast 49,5 auf gut 33 vH (vgl. Schaubild 3). In allen Fällen, in denen das zu versteuernde Einkommen zwischen 30 000/60 000 DM und 90 000/180 000 DM lag, wurde der Grenzsteuersatz um mehr als 10 Prozentpunkte abgesenkt. Demgegenüber wurden Einkommen, die im früheren unteren Proportionalbereich — bis 18 000 DM — lagen, maximal um 3 vH-Punkte entlastet. Für zu versteuernde Einkommen von 18 000/36 000 DM hat sich die Grenzbelastung nicht verändert. Im oberen Proportionalbereich — ab 120 000 DM — macht die Entlastung einheitlich 3 vH-Punkte aus. Ein zu versteuerndes Einkommen von 90 000 DM ent-

Schaubild 3



³ Vgl. B. Seidel, F. Franzmeyer, J. Volz und D. Teichmann: Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 111, Berlin 1989.

Tabelle 2

Der Steuertarif und seine Komponenten 1983 und 1992 im Vergleich

	Steuerklasse	1983	1992
Arbeitnehmerfreibetrag	I-IV	480	—
Sonderausgabenpauschale	I, II, IV III	270 540	— —
Weihnachtsfreibetrag	I-V	600	—
Werbungskostenpauschale	I-V	564	2 000
Haushaltsfreibetrag	II/mit Kindern	4 212	5 616
Kinderfreibetrag	II, III IV	432 216	4 104 2 052
Grundfreibetrag	I, II, IV III	4 212 8 424	5 616 11 232
Nicht ausgeschöpfter Vorwegabzug (12 % von BLG)	I, II, IV	— —	4 000 8 000
Steuerformel 1983¹⁾ bis 4 212 DM T = 0 4 213 bis 18 000 DM T = 0,22 x - 926 18 001 bis 59 999 DM T = (((3,05y - 73,76)y) + 2 200)y + 3 034 60 000 bis 129 999 T = (((0,09z - 5,45)z) + 88,13)z + 5 040 von 130 000 DM an 0,56x - 14 837	Steuerformel 1992²⁾ bis 5 616 DM T = 0 5 617 bis 8 153 DM T = 0,19x - 1 067 8 154 bis 120 041 DM T = (151,94y + 1 900)y + 472 von 120 042 DM an 0,53x - 22 842		
¹⁾ x = zu versteuerndes Einkommen; y = ein Zehntausendstel des 18 000 DM übersteigenden Teils des zu versteuernden Einkommens; z = ein Zehntausendstel des 60 000 DM überschreitenden Teils des zu versteuernden Einkommens. — ²⁾ x = zu versteuerndes Einkommen; y = ein Zehntausendstel des 8 100 DM übersteigenden Teils des zu versteuernden Einkommens.			

spricht — je nach der Höhe der geltend gemachten steuerlichen Abzugsbeträge — etwa 100 000 bis 110 000 DM bei einem ledigen Steuerpflichtigen. Die Änderungen im Bereich der Einkommensteuer umfaßten nicht nur Änderungen im Steuertarif, sondern auch Korrekturen bei den Freibeträgen. Die Tabelle 2 zeigt alle Änderungen, soweit sie im Simulationslauf für das DIW-Lohnsteuermodell berücksichtigt werden konnten.

Besonders umstritten war die Wiedereinführung von Kinderfreibeträgen im Jahre 1983 — sie waren im Zuge der Steuer- und Kindergeldreform von 1975 abgeschafft

worden. Von 1983 bis 1992 wurde der Freibetrag je Kind von 432 auf 4 104 DM angehoben. Zu kritisieren ist, daß Steuerpflichtige, die keine Einkommensteuer zahlen, leer ausgehen, während Einkommensteuerzahler — je nach der Höhe des Grenzsteuersatzes — eine Steuerersparnis von 780 DM (bei einem Steuersatz von 19 vH) bis zu 2 175 DM (bei einem Steuersatz von 53 vH) erzielen. Mit der Steuerreform 1990 wurden die vielen Pauschbeträge (Arbeitnehmerfreibetrag, Sonderausgabenpauschale, Weihnachtsfreibetrag und Werbungskostenpauschale) durch eine einheitliche Werbungskostenpauschale (2 000 DM) abgelöst.

Die Simulation des Steuerrechts 1992 und 1983 basiert auf dem DIW-Lohnsteuermodell, das auf das Jahr 1992 fortgeschrieben wurde. Es umfaßt gut 24 Mill. Lohnsteuerpflichtige⁴ in 22 Steuerklassen mit jeweils 32 Einkommensklassen. Die im DIW-Lohnsteuermodell erfaßten Lohnsteuerpflichtigen hatten Löhne und Gehälter in der Größenordnung von insgesamt über 1 200 Mrd. DM; je Lohnsteuerpflichtigen waren dies knapp 50 000 DM pro Jahr. Würde man die Einkommen des Jahres 1992 nach dem Steuerrecht des Jahres 1983 versteuern, so ergäbe dies ein Lohnsteueraufkommen von 268½ Mrd. DM; auf der Basis des Steuerrechts von 1992 errechnet sich dagegen nur eine Lohnsteuer von knapp 195 Mrd. DM, also

⁴ In den Steuerklassen III/IV und IV/IV werden beide Verdiener als ein Steuerpflichtiger gezählt. Die Zahl der Steuerpflichtigen ist daher nicht identisch mit der Zahl der abhängig beschäftigten Arbeitnehmer.

Schaubild 4

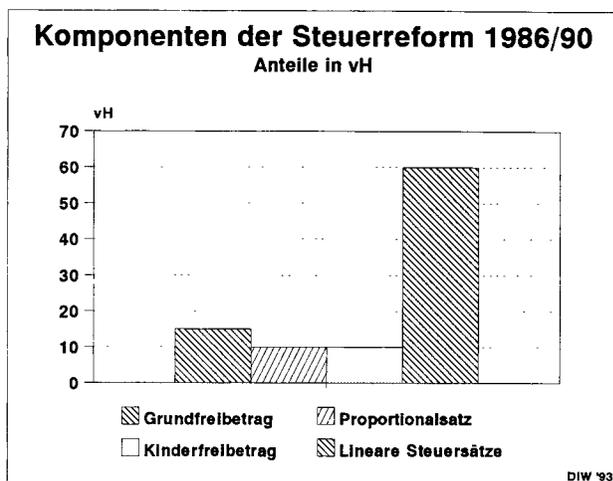


Tabelle 3

Steuerbelastung der Lohnsteuerpflichtigen insgesamt im Jahre 1992 nach dem Steuerrecht 1983 und 1992

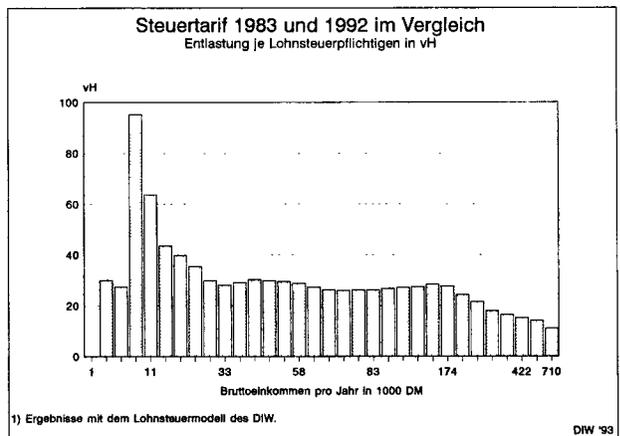
Einkommen von.....bis unter.....DM	Einkommen	Lohnsteuer nach Recht		Lohnsteuerquote nach Recht		Differenzen 1992/1983	
		1983	1992	1983	1992	Mill. DM	vH
		in Mill. DM		in vH			
1 - 2 400	1 536	0	0	0,0	0,0	0	0
2 400 - 4 800	3 515	5	3	0,1	0,1	-1	-30,1
4 800 - 7 200	4 480	6	4	0,1	0,1	-2	-27,5
7 200 - 9 600	5 366	103	5	1,9	0,1	-98	-95,2
9 600 - 12 000	6 185	278	101	4,5	1,6	-177	-63,7
12 000 - 16 000	11 991	818	462	6,8	3,9	-356	-43,5
16 000 - 20 000	14 637	1 374	827	9,4	5,7	-547	-39,8
20 000 - 25 000	23 290	2 596	1 675	11,1	7,2	-921	-35,5
25 000 - 30 000	31 566	4 029	2 825	12,8	8,9	-1 205	-29,9
30 000 - 36 000	53 285	7 785	5 586	14,6	10,5	-2 199	-28,2
36 000 - 40 000	44 865	7 244	5 130	16,1	11,4	-2 113	-29,2
40 000 - 45 000	66 505	11 357	7 911	17,1	11,9	-3 446	-30,3
45 000 - 50 000	73 430	13 148	9 221	17,9	12,6	-3 927	-29,9
50 000 - 55 000	75 773	14 062	9 920	18,6	13,1	-4 142	-29,5
55 000 - 60 000	74 843	14 308	10 186	19,1	13,6	-4 122	-28,8
60 000 - 65 000	71 862	14 094	10 228	19,6	14,2	-3 866	-27,4
65 000 - 70 000	68 011	13 676	10 075	20,1	14,8	-3 601	-26,3
70 000 - 75 000	63 783	13 183	9 760	20,7	15,3	-3 423	-26,0
75 000 - 80 000	59 036	12 707	9 370	21,5	15,9	-3 337	-26,3
80 000 - 85 000	53 784	11 967	8 835	22,3	16,4	-3 132	-26,2
85 000 - 90 000	48 138	11 253	8 233	23,4	17,1	-3 021	-26,8
90 000 - 95 000	42 180	10 220	7 445	24,2	17,7	-2 775	-27,2
95 000 - 100 000	33 311	8 378	6 077	25,2	18,2	-2 301	-27,5
100 000 - 150 000	135 715	40 090	28 687	29,5	21,1	-11 403	-28,4
150 000 - 200 000	70 757	25 290	18 277	35,7	25,8	-7 013	-27,7
200 000 - 250 000	35 441	14 120	10 690	39,8	30,2	-3 430	-24,3
250 000 - 300 000	16 847	7 193	5 639	42,7	33,5	-1 554	-21,6
300 000 - 350 000	7 849	3 516	2 886	44,8	36,8	-630	-17,9
350 000 - 400 000	3 830	1 773	1 482	46,3	38,7	-291	-16,4
400 000 - 450 000	2 084	989	839	47,5	40,2	-150	-15,2
450 000 - 500 000	1 229	595	511	48,4	41,6	-84	-14,1
500 000 und mehr	4 285	2 187	1 946	51,0	45,4	-241	-11,0
Insgesamt	1 209 408	268 344	194 839	22,2	16,1	-73 506	-27,4

73½ Mrd. DM weniger, als nach dem 1983er Recht zu zahlen gewesen wäre (vgl. Tabelle 3). Insgesamt haben die Steuerrechtsänderungen im letzten Jahrzehnt also dazu beigetragen, daß die Lohnsteuer um mehr als ein Viertel reduziert wurde. Die Lohnsteuerquote — Lohnsteuer auf die Brutto Lohn- und -gehaltssumme bezogen — betrug nach dem geltenden Recht 16 vH (1983er Recht: 22,2 vH). Im Durchschnitt aller Lohnsteuerpflichtigen hätte die Steuer nach dem 1983er Recht etwa 11 000 DM betragen, während nach dem geltenden Recht die durchschnittliche Lohnsteuer nur gut 8 000 DM ausmacht. Zerlegt man die Steuererleichterungen aus der dreistufigen Steuerreform 1986/90 in ihre wesentlichen Komponenten, dann zeigt sich, daß sich etwa 60 vH der Steuermindereinnahmen auf die Einführung der linearen Grenzsteuersätze konzentrierten, während die Anhebung des Grundfreibetrages nur etwa ein Siebtel der Steuersenkungen ausmachte. Die Aufstockung der Kinderfreibeträge und die Senkung des Proportionalsteuersatzes von 22 auf 19 vH schlugen dagegen nur mit jeweils einem Zehntel der gesamten Steuermindereinnahmen zu Buche (vgl. Schaubild 4).

Nach den Ergebnissen auf der Basis des DIW-Lohnsteuermodells entfallen fast 62 vH aller Steuerentlastungen (73½ Mrd. DM) auf Bruttoeinkommen, die zwischen 30 000 und 100 000 DM pro Jahr liegen. In diesem Bereich sind fast 60 vH aller Lohnsteuerpflichtigen angesiedelt, die gut zwei Drittel der gesamten Löhne und Gehälter auf sich vereinigen. Ihr Anteil am gesamten Lohnsteueraufkommen ist auch unter Berücksichtigung der Steuersenkungen mit 60½ vH etwa konstant geblieben. Das untere Drittel der Lohnsteuerpflichtigen — bis zu Bruttoeinkommen von 30 000 DM — ist nur mit 8½ vH am Einkommen und mit weniger als 5 vH an den Steuerentlastungen beteiligt. Ganz anders sieht es aus, wenn man das obere Zehntel aller Lohnsteuerpflichtigen betrachtet: Auf diesen Kreis konzentrieren sich fast 30 vH des Einkommens und mehr als 40 vH der Entlastungen bei der Lohnsteuer. Allerdings trägt das obere Zehntel auch überproportional und verstärkt zum Lohnsteueraufkommen bei: 43½ vH nach geltendem Recht (1983er Recht: 42½ vH).

Insgesamt zeigt sich über weite Einkommensbereiche eine annähernd gleich hohe relative Entlastung (vgl. Schaubild 5). So erhalten z.B. Steuerpflichtige mit einem Bruttoeinkommen von 33 000 DM und von 124 000 DM die gleiche prozentuale Entlastung, nämlich gut 28 vH (vgl. Tabelle 4). In DM ausgedrückt bedeutet dies allerdings, daß im ersten Fall 1 300 DM — also 100 DM im Monat — weniger an Lohnsteuer gegenüber dem 1983er Recht gezahlt werden; der Steuerpflichtige mit dem höheren Einkommen spart dagegen über 10 000 DM im Jahr. Erst bei Einkommen ab 300 000 DM sinkt die relative Entlastung auf deutlich unter 20 vH. Bei Bruttoeinkommen von über 700 000 DM pro Jahr sind es aber immer noch 11 vH bzw. fast 40 000 DM Steuerersparnis.

Schaubild 5



1.3.3 Verteilungswirkungen der indirekten Steuern

Die bisherige Analyse der Verteilungswirkungen der Steuerpolitik in den 80er Jahren umfaßt nur einen kleinen Teil aller Steuerrechtsänderungen. Wegen der mangelnden Datenbasis können Selbständige und Gewerbetreibende nicht in die Analyse einbezogen werden. Selbst wenn man nur bei der Betrachtung der Lohnsteuerpflichtigen bliebe, müßte das Lohnsteuermodell um eine Verbrauchsschichtung erweitert werden, um auch die Wirkungen, die von den indirekten Steuern auf die Einkommensverteilung ausgehen, analysieren zu können. Noch schwieriger wird es, wenn auch die durch die Steueränderungen induzierten Anpassungsreaktionen berücksichtigt werden sollten.

Hier lassen sich nur theoretisch grobe Wirkungsrichtungen diskutieren. Es kann vermutet werden, daß viele der Steuer- und Abgabenerhöhungen in der Tendenz regressiv wirkten. Vieles von dem, was den Steuerpflichtigen in den unteren Einkommensklassen über die Einkommensteuerentlastungen gegeben wurde, wurde ihnen über höhere indirekte Steuern wieder genommen. Darüber hinaus hat die Anhebung der Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung die Geringverdienenden vergleichsweise stark belastet. Demgegenüber verläuft die Belastung der Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze regressiv, und bestimmte Berufsgruppen — Selbständige und Beamte — wurden von der Erhöhung gar nicht betroffen.

Die Anhebung der Tabak- und Mineralölsteuer dürfte wohl regressiv gewirkt haben. Die Ausgaben für Zigaretten nehmen mit steigendem Einkommen deutlich ab. Bei den Ausgaben für Treibstoffe ist der Verlauf etwas anders. Hier dürfte der Anteil der Treibstoffausgaben am Einkommen zunächst steigen und dann in höheren Einkommensklassen sinken. Per saldo ist aber ein regressiver Effekt zu vermuten. Für die Versicherungssteuer ist eine Wirkungsaussage nur schwer zu treffen. Zum einen dürften die Ausgaben für Lebensversicherungen mit steigenden Ein-

Tabelle 4

Steuerbelastung der Lohnsteuerpflichtigen im Jahre 1992 nach dem Steuerrecht 1983 und 1992

Einkommen von.....bis unter.....DM	Einkommen		Lohnsteuer nach Recht		Lohnsteuerquote nach Recht		Differenzen 1992/1983	
			1983	1992	1983	1992		
	je Lohnsteuerpflichtigen							
	in DM			in vH		in DM	in vH	
1 - 2 400	1 213	0	0	0,0	0,0	0	0,0	
2 400 - 4 800	3 626	5	4	0,1	0,1	-1	-20,0	
4 800 - 7 200	6 032	8	6	0,1	0,1	-2	-25,0	
7 200 - 9 600	8 434	162	8	1,9	0,1	-154	-95,1	
9 600 - 12 000	10 834	487	177	4,5	1,6	-310	-63,7	
12 000 - 16 000	14 059	959	542	6,8	3,9	-417	-43,5	
16 000 - 20 000	18 059	1 695	1 021	9,4	5,7	-674	-39,8	
20 000 - 25 000	22 567	2 515	1 623	11,1	7,2	-892	-35,5	
25 000 - 30 000	27 556	3 518	2 466	12,8	8,9	-1 052	-29,9	
30 000 - 36 000	33 051	4 829	3 465	14,6	10,5	-1 364	-28,2	
36 000 - 40 000	38 026	6 139	4 348	16,1	11,4	-1 791	-29,2	
40 000 - 45 000	42 517	7 260	5 058	17,1	11,9	-2 202	-30,3	
45 000 - 50 000	47 508	8 507	5 966	17,9	12,6	-2 541	-29,9	
50 000 - 55 000	52 508	9 745	6 874	18,6	13,1	-2 871	-29,5	
55 000 - 60 000	57 505	10 993	7 826	19,1	13,6	-3 167	-28,8	
60 000 - 65 000	62 498	12 258	8 896	19,6	14,2	-3 362	-27,4	
65 000 - 70 000	67 492	13 572	9 999	20,1	14,8	-3 573	-26,3	
70 000 - 75 000	72 485	14 982	11 092	20,7	15,3	-3 890	-26,0	
75 000 - 80 000	77 480	16 677	12 298	21,5	15,9	-4 379	-26,3	
80 000 - 85 000	82 478	18 352	13 549	22,3	16,4	-4 803	-26,2	
85 000 - 90 000	87 476	20 449	14 960	23,4	17,1	-5 489	-26,8	
90 000 - 95 000	92 473	22 406	16 323	24,2	17,7	-6 083	-27,1	
95 000 - 100 000	97 469	24 514	17 781	25,2	18,2	-6 733	-27,5	
100 000 - 150 000	124 350	36 732	26 284	29,5	21,1	-10 448	-28,4	
150 000 - 200 000	173 991	62 188	44 942	35,7	25,8	-17 246	-27,7	
200 000 - 250 000	223 625	89 095	67 454	39,8	30,2	-21 641	-24,3	
250 000 - 300 000	273 255	116 664	91 460	42,7	33,5	-25 204	-21,6	
300 000 - 350 000	322 882	144 632	118 725	44,8	36,8	-25 907	-17,9	
350 000 - 400 000	372 509	172 396	144 114	46,3	38,7	-28 282	-16,4	
400 000 - 450 000	422 140	200 314	169 893	47,5	40,2	-30 421	-15,2	
450 000 - 500 000	471 774	228 326	196 051	48,4	41,6	-32 275	-14,1	
500 000 und mehr	710 000	362 341	322 435	51,0	45,4	-39 906	-11,0	
Insgesamt	49 895	11 071	8 038	22,2	16,1	-3 033	-27,4	

kommen zunehmen, zum anderen muß aber berücksichtigt werden, daß die Versicherungsteuer durch die Kraftfahrzeugversicherung dominiert wird. Bei letzterer dürfte das progressive Element nicht stark ausgeprägt sein. Autos der gehobenen Mittelklasse werden häufig auch von Durchschnittsverdienern gefahren. Bei der Anhebung der Mehrwertsteuer ab 1. Januar 1993 hat man aus sozialen Gründen auf eine Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes verzichtet und nur den Normalsatz von 14 auf 15 vH angehoben. Wenn auch in unteren und mittleren Einkommensbereichen zunächst mit steigendem Einkommen ein progressiver Effekt, der aus der Verlagerung des Konsums von steuerbefreiten/steuerermäßigten hin zu den normal besteuerten Gütern und Dienstleistungen resultiert, zu-

registrieren ist, so dürfte im oberen Einkommensbereich der regressive Effekt überwiegen⁵.

Versucht man, die gesamten Wirkungen der Steuerpolitik auf die personelle Einkommensverteilung im vergangenen Jahrzehnt abzuschätzen, so läßt sich — bei aller Unsicherheit — folgende Tendenz erkennen: Bis zur Mitte der 80er Jahre haben die steuerpolitischen Maßnahmen — im Einklang mit dem erklärten Willen der Bundesregierung — eindeutig die Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmen und Selbständigen verändert. Die dreistufige

⁵ Vgl. K.-D. Bedau, D. Teichmann und R. Zwiener: Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 99, Berlin 1987.

Steuerreform hat den Steuerpflichtigen per saldo eine deutliche Abnahme ihrer Einkommensteuerbelastung gebracht. Allerdings hat sie aufgrund ihrer Struktur — Linearisierung der Grenzsteuersätze — insbesondere die Steuerzahler im mittleren und oberen Einkommensbereich begünstigt. Die starke Anhebung der Kinderfreibeträge bevorzugte ebenfalls besserverdienende Familien. Nimmt man die gleichzeitig vorgenommenen Verbrauchsteueranhebungen sowie die für die Finanzierung der einheitsbedingten Lasten notwendig gewordene Erhöhung der indirekten Steuern mit ins Bild, so ergibt sich für viele Steuerpflichtige eine negative Bilanz. Wegen des überwiegend regressiven Effekts indirekter Steuern⁶ verbleibt den Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen von den Einkommensteuersenkungen noch ein ansehnlicher Betrag. Insgesamt wirkte sich der regressive Effekt der steuerpolitischen Maßnahmen durch den Wegfall des progressiv wirkenden 7,5prozentigen Zuschlags zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer verstärkt aus.

Diese Einschätzung der Steuerpolitik in den 80er und 90er Jahren steht naturgemäß unter gewissen Einschränkungen, weil sie Überwälzungsvorgänge nur teilweise einschließt. Dennoch dürfte sich an der grundsätzlichen Einschätzung nicht viel ändern, daß die Steuer- und Abgabepolitik der letzten 10 Jahre zu einer unsozialeren Verteilung der Belastungen geführt hat, deren Beseitigung noch immer aussteht.

2. Steuerpolitik und Einkommensverteilung in Ostdeutschland

2.1 Datenbasis und Aufbau des DIW-Lohnsteuermodells

Detaillierte Statistiken über die Einkommensverteilung in Ostdeutschland sind — zwei Jahre nach der Vereinigung — bisher nicht verfügbar. Deshalb können umfassende quantitative Analysen über den Einfluß der Steuerpolitik auf die personelle Einkommensverteilung nicht durchgeführt werden.

Das DIW hat im Januar 1991 für das BMF eine Auswertung der im Auftrag des DIW erhobenen Umfragedaten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP-Ost) vorgenommen und eine Schichtung der Steuerpflichtigen nach ihren Einkünften berechnet⁷. Die Daten, die sich ursprünglich auf das Jahr 1989 bezogen, wurden inzwischen aktualisiert und liegen für das Jahr 1990 vor.

Die Schichtungstabellen wurden verwendet, um ein Lohnsteuermodell für Ostdeutschland zu entwickeln. Das DIW-Lohnsteuermodell wurde in Pascal 7.0 geschrieben. Da bei der Erstellung der Tabellen so weit wie möglich versucht wurde, sich an die Definitionen des westdeutschen Steuerrechts zu halten, eigneten sich die Schichtungstabellen sehr gut, um ein Modell mit 24 Lohnsteuerklassen und jeweils 17 Einkommensklassen zu erstellen:

Bei den Einkommenssteuerklassen wird unterschieden nach:

- ledige „Steuerpflichtige“ der Steuerklasse I und II mit 0 bis 3 und mehr Kindern
- verheiratete „Alleinverdiener“ der Steuerklasse III mit 0 bis 3 und mehr Kindern
- verheiratete „Doppelverdiener“ der Steuerklassen III/IV und IV/IV mit 0 bis 3 und mehr Kindern sowie einer Aufteilung des Bruttolohns auf die Ehepartner (1. Ehepartner mit über 50, 60, 70 und 80 vH des gemeinsamen Einkommens).

Für die Fortschreibung des Lohnsteuermodells für Ostdeutschland werden zwei Komponenten verwendet:

1. Die Bruttolöhne je Lohnsteuerpflichtigen werden mit der Veränderungsrate der Bruttolohn- und -gehaltsumme (Inlandskonzept), wie sie in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen wird, fortgeschrieben.
2. Die Zahl der Steuerpflichtigen wird gemäß der Veränderung der Zahl der abhängig Beschäftigten (Inlandskonzept) fortgeschrieben.

Die Veränderung der Zahl der Kinder, die in Westdeutschland in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat, müßte im Modell in jeder Steuerklasse durch eine Veränderung der durchschnittlichen Zahl der Kinder berücksichtigt werden. Mangels Informationen ist sie bisher als konstante Größe eingegangen.

Trägt man die auf das Jahr 1992 fortgeschriebene Einkommensverteilung aus den DIW-Lohnsteuermodellen für Ost- und Westdeutschland in Form einer Lorenzkurve ab, dann zeigt sich, daß die Verteilung der Löhne und Gehälter in Ostdeutschland gleichmäßiger ist als in Westdeutschland (vgl. Schaubild 7).

Während sich in Westdeutschland beispielsweise das obere Drittel der Lohnsteuerpflichtigen rund 60 vH der gesamten Bruttolohn- und -gehaltsumme teilen, konzentriert sich in Ostdeutschland nur etwa die Hälfte der Löhne und Gehälter auf das obere Drittel der Lohnsteuerpflichtigen. Demgegenüber verfügt das untere Drittel der Lohnsteuerpflichtigen in Westdeutschland noch nicht einmal über 7 vH der Löhne; in Ostdeutschland ist der Anteil der Einkommen für das untere Drittel der Lohnsteuerpflichtigen immerhin fast doppelt so hoch (13 vH).

⁶ Nach Ansicht der Transfer-Enquête-Kommission muß allerdings „die traditionelle Annahme einer durchgängigen, stark ausgeprägten regressiven Wirkung der indirekten Steuern modifiziert werden“ (Transfer-Enquête-Kommission 1981, S. 92).

⁷ Vgl. Erstellung einer Schichtung der Steuerpflichtigen in der DDR nach ihren Einkünften und sozio-demographischen Charakteristika auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels. Bearb.: J. Frick, K.-D. Bedau, D. Teichmann und H. Vortmann unter Mitarbeit von P. Krause, R. Pischner, J. Schupp und G. Wagner. Berlin 1991. Gutachten im Auftrage des BMF (als Manuskript vervielfältigt).

2.2 Erste Ergebnisse

Seit der deutschen Vereinigung gilt in Ostdeutschland derselbe Lohnsteuertarif wie im Westen; den in Ostdeutschland arbeitenden Arbeitnehmern wird lediglich ein zusätzlicher Tariffreibetrag von 600/1 200 DM für Ledige bzw. Verheiratete eingeräumt. In der Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung gelten jedoch deutlich niedrigere Höchstbeträge als in Westdeutschland.

Vergleicht man die Ergebnisse des DIW-Lohnsteuermodells für Ostdeutschland mit denen des Modells für Westdeutschland, dann zeigt sich, daß das Einkommen pro Jahr in Ostdeutschland 1989 mit knapp 15 000 DM je Lohnsteuerpflichtigen nur etwas mehr als ein Drittel des westdeutschen Niveaus ausmachte. Bis 1992 wurde der Abstand aufgrund des rapiden Einkommensanstiegs deutlich verringert; das ostdeutsche Einkommensniveau erreichte im Durchschnitt 80 vH des westdeutschen Einkommens.

Aufgrund des niedrigeren Einkommensniveaus war die Lohnsteuerkraft 1989 in Ostdeutschland gering: 250 DM je Lohnsteuerpflichtigen waren es im Osten, im Westen konnte der Fiskus mit über 6 000 DM einen fast 25-fach so hohen Betrag kassieren. Da die am westdeutschen Niveau ausgerichteten Pauschbeträge (Werbungskosten-, Haushalts-, Kinderfreibetrag etc.) im Verhältnis zum ostdeutschen Einkommensniveau sehr hoch sind, blieben beim zu versteuernden Einkommen (Bruttolohn minus Abzugsbeträge) im Durchschnitt nur geringe Beträge übrig, die zu

Schaubild 7

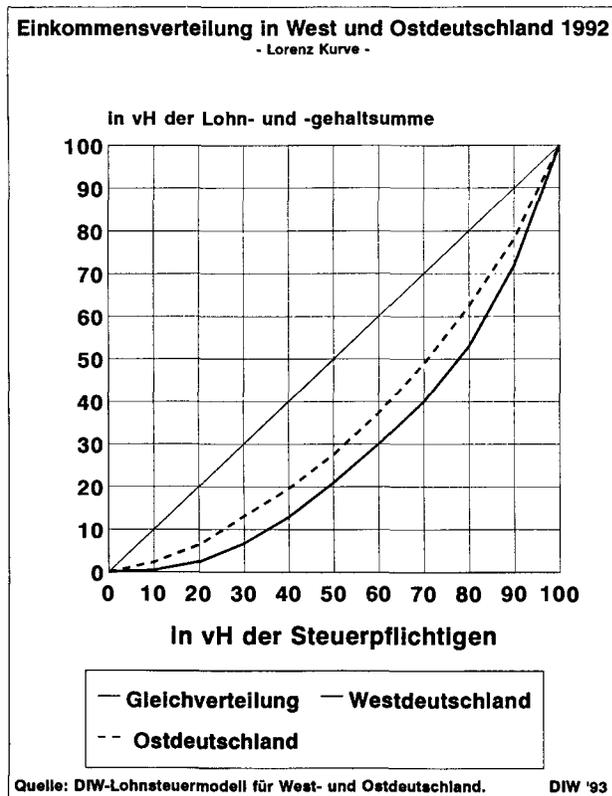


Schaubild 6

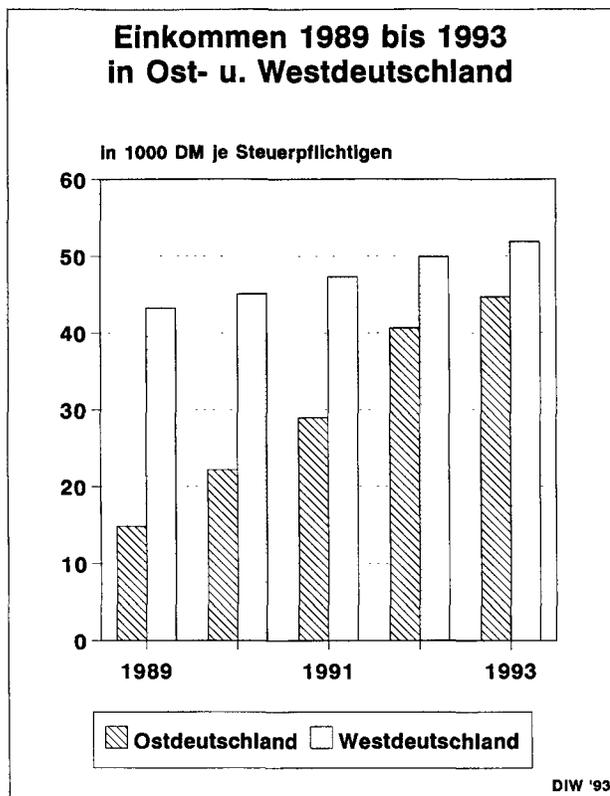


Schaubild 8

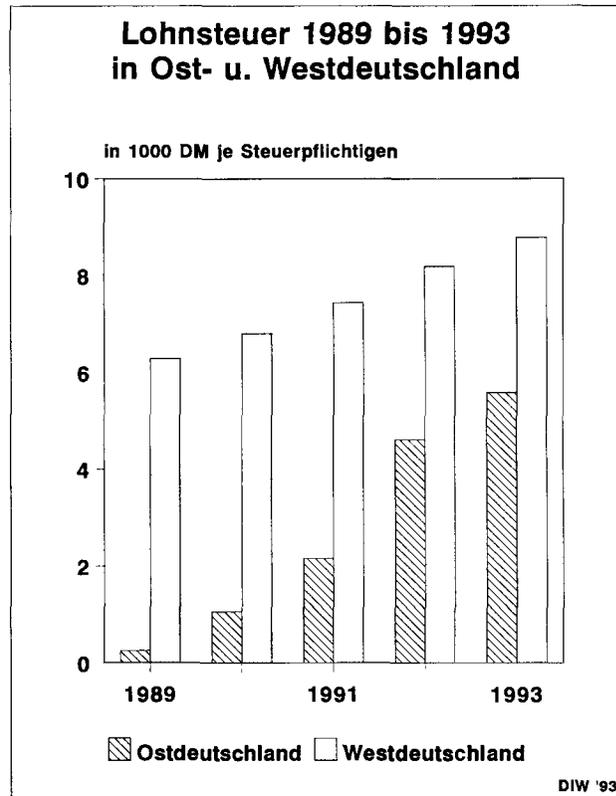
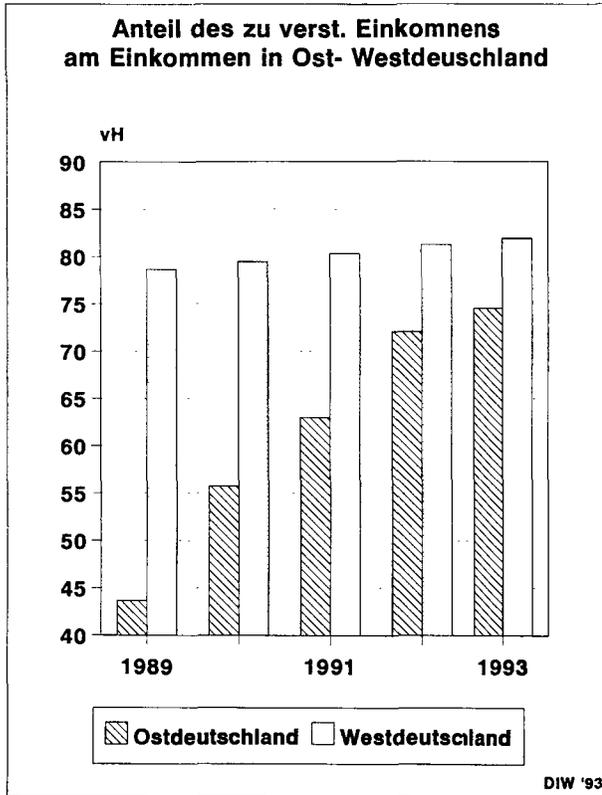


Schaubild 9



versteuern waren. Während in Westdeutschland fast 80 vH der Löhne versteuert werden mußten, waren es in Ostdeutschland weniger als 45 vH (vgl. Schaubild 9). Die Lohnsteuerbelastung, die 1989 in Westdeutschland fast 15 vH der Löhne und Gehälter ausmachte, war in Ostdeutschland zunächst gering. Mit dem Lohnsteuermodell wurde für das Jahr 1989 eine Belastungsquote von weniger als 2 vH berechnet.

Entscheidend für die weitere Entwicklung der Nettoeinkommen ist u.a. auch, wie sich die Lohnsteuer in Ostdeutschland mit steigendem Einkommen entwickelt. Hier zeigen die Modellberechnungen — die Ist-Ergebnisse für die Jahre 1991 und 1992 belegen diese Einschätzung —, daß aufgrund des geringen Ausgangsniveaus die Lohnsteuerprogression noch bis Mitte der 90er Jahre deutlich höher sein wird als in Westdeutschland. Im Schaubild 11 wird der Verlauf der Lohnsteuerelastizität je Lohnsteuerpflichtigen — wie er sich im Modell von 1990 bis 2000 ergibt — dargestellt. Im Jahre 1990 lag die Aufkommenselastizität je Lohnsteuerpflichtigen bei 7, d.h. erhöht sich das Einkommen um 10 vH, so steigt die darauf entfallende Lohnsteuer um 70 vH. Mit steigendem Einkommen sinkt die Elastizität zunächst rasch ab. 1992 lag sie bei knapp 3 und in diesem Jahr dürfte sie sich bereits nahe 2 bewegen. In Westdeutschland errechnet sich dagegen eine Aufkommenselastizität, die bei etwa 1,7 bis 1,8 liegt. Unter der Annahme, daß die Einkommensdifferenzen bis zum

Schaubild 10

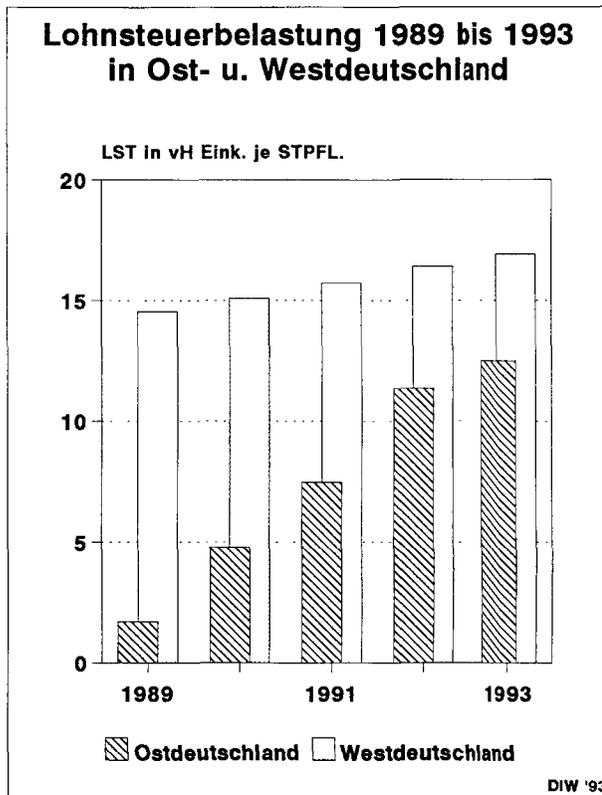
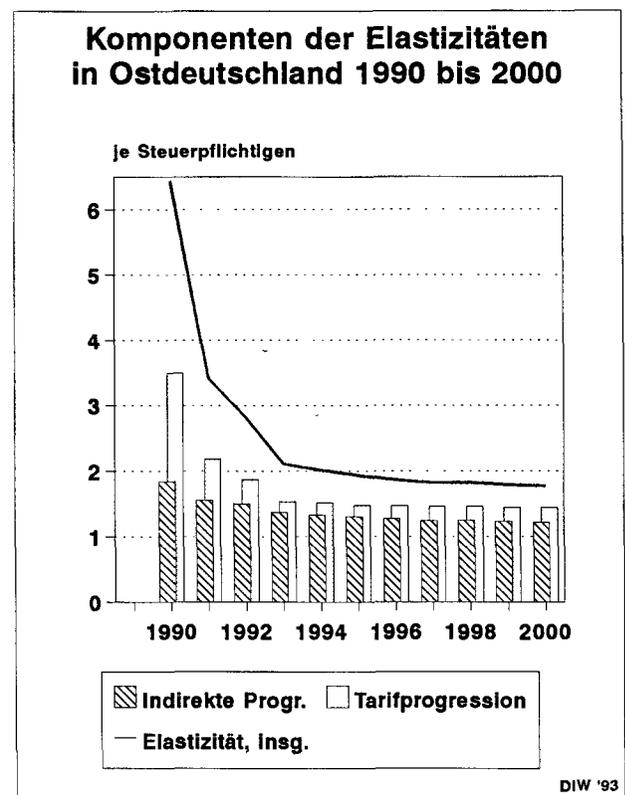


Schaubild 11



Ende des Jahrzehnts weitgehend beseitigt sein werden, dürfte die Aufkommenselastizität im Jahr 2000 nur noch geringfügig über der in Westdeutschland liegen.

Die systemimmanent hohen Aufkommenselastizitäten der Lohnsteuer schlagen sich auch in den Kassenergebnissen des Jahres 1992 nieder. Bei einem Anstieg der Bruttolöhne um etwa 20 vH sind in Ostdeutschland fast 80 vH mehr an Lohnsteuer in die öffentlichen Kassen geflossen. Hieraus errechnet sich eine Gesamtelastizität von etwa 4. Bei Ausschaltung der Beschäftigungskomponente (-16 vH) ergibt dies eine Aufkommenselastizität pro Kopf von etwa 2,5 — eine Größenordnung, wie sie auch mit dem DIW-Lohnsteuermodell ermittelt worden ist.

Da die Abzugsbeträge, die bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens vom Bruttolohn abgesetzt werden, weitgehend konstant sind, muß fast jede zusätzlich verdiente Mark unmittelbar versteuert werden. Die

Folge konstanter Abzugsbeträge ist, daß das zu versteuernde Einkommen rascher zunimmt als das Bruttoeinkommen (indirekte Progression). Das Schaubild 11 zeigt, daß die indirekte Progression deutlich über Eins liegt. Dementsprechend gestiegen ist auch der Anteil des zu versteuernden Einkommens: 1993 müssen die Lohnsteuerpflichtigen schon fast drei Viertel ihrer Löhne versteuern (1989: 43 vH). In Westdeutschland sind es über 80 vH, die der Lohnsteuer unterliegen. Die ebenfalls hohe Tarifprogression sorgt dafür, daß die Kluft in der Lohnsteuerbelastung zwischen Ost- und Westdeutschland mit zunehmenden Einkommen rasch verringert wird. Schon 1993 dürfte die Belastung in Ostdeutschland einen Wert von 12½ vH erreichen (1989: 1,5 vH). Für Westdeutschland würde mit dem Modell eine durchschnittliche Lohnsteuerbelastung von knapp 17 vH (1989: 14,5 vH) berechnet.

Tabelle 5

Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	in Mrd. DM												
Bruttolohn- und Gehaltssumme	653,68	709,52	743,89	764,44	777,42	802,93	833,78	876,63	912,81	948,87	992,81	1 070,18	1 154,60
— Lohnsteuer	97,70	112,36	116,72	122,24	127,35	135,45	145,52	150,01	162,36	165,48	179,17	173,63	207,05
— Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitnehmer	83,54	90,93	97,33	102,22	105,49	111,08	117,29	124,22	129,33	135,60	142,07	152,37	168,75
Nettolohn- und Gehaltssumme	472,44	506,23	529,84	539,98	544,58	556,40	570,97	602,40	621,12	647,79	671,57	744,18	778,80
Entnommene Gewinne und Vermögenseinkommen	224,48	245,08	269,75	276,30	292,64	331,64	349,70	352,51	368,58	383,59	419,89	469,04	525,36
Empfangene Übertragungen	235,68	251,17	269,69	283,09	289,46	293,01	300,86	314,01	330,30	345,99	360,18	380,53	410,80
Verfügbares Einkommen	894,87	960,41	1 022,42	1 049,73	1 076,67	1 129,84	1 170,11	1 215,70	1 267,58	1 323,15	1 394,27	1 530,40	1 639,97
	1979 = 100												
Bruttolohn- und Gehaltssumme	100,0	108,5	113,8	116,9	118,9	122,8	127,6	134,1	139,6	145,2	151,9	163,7	176,6
— Lohnsteuer	100,0	115,0	119,5	125,1	130,3	138,6	148,9	153,5	166,2	169,4	183,4	177,7	211,9
— Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitnehmer	100,0	108,8	116,5	122,4	126,3	133,0	140,4	148,7	154,8	162,3	170,1	182,4	202,0
Nettolohn- und Gehaltssumme	100,0	107,2	112,1	114,3	115,3	117,8	120,9	127,5	131,5	137,1	142,1	157,5	164,8
Entnommene Gewinne und Vermögenseinkommen	100,0	109,2	120,2	123,1	130,4	147,7	155,8	157,0	164,2	170,9	187,1	208,9	234,0
Empfangene Übertragungen	100,0	106,6	114,4	120,1	122,8	124,3	127,7	133,2	140,1	146,8	152,8	161,5	174,3
Verfügbares Einkommen	100,0	107,3	114,3	117,3	120,3	126,3	130,8	135,9	141,6	147,9	155,8	171,0	183,3
	Struktur der Bruttolohn- und Gehaltssumme in vH												
Bruttolohn- und Gehaltssumme	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
— Lohnsteuer	14,9	15,8	15,7	16,0	16,4	16,9	17,5	17,1	17,8	17,4	18,0	16,2	17,9
— Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitnehmer	12,8	12,8	13,1	13,4	13,6	13,8	14,1	14,2	14,2	14,3	14,3	14,2	14,6
Nettolohn- und Gehaltssumme	72,3	71,3	71,2	70,6	70,0	69,3	68,5	68,7	68,0	68,3	67,6	69,5	67,5
	Struktur des verfügbaren Einkommens in vH												
Nettolohn- und Gehaltssumme	52,8	52,7	51,8	51,4	50,6	49,2	48,8	49,6	49,0	49,0	48,2	48,6	47,5
Entnommene Gewinne und Vermögenseinkommen	25,1	25,5	26,4	26,3	27,2	29,4	29,9	29,0	29,1	29,0	30,1	30,6	32,0
Empfangene Übertragungen	26,3	26,2	26,4	27,0	26,9	25,9	25,7	25,8	26,1	26,1	25,8	24,9	25,0
Verfügbares Einkommen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, (Hrsg.), Fachserie 18, Reihe 1.3, 1991, S. 172 ff.

3. Einflüsse der Maßnahmen im Rahmen der sozialen Absicherung

Die sozialpolitische Entwicklung der letzten vierzehn Jahre ist geprägt durch eine Vielzahl von Änderungen im Transferrecht; sowohl für die geleisteten als auch die empfangenen Transfers wurden neue Regelungen getroffen. Das ist an sich normal, denn ein gesellschaftlicher Wandel erfordert auch Anpassungen im gesetzlichen Überbau. Die Effektivität der Einzelmaßnahmen läßt sich nur im Rahmen der Messung der Zielerreichung bewerten. Da sich im Bereich der Gesellschaftspolitik das Zielsystem je nach politischer Richtung unterscheidet, fällt auch die Bewertung unterschiedlich aus.

Die Wirkung der Einzelmaßnahmen auf die Verteilung aufzuzeigen, kann sich als sehr problematisch herausstellen. Werden einzelne Maßnahmen mit der Zielrichtung der Verringerung der Staatsquote, z.B. der Verlagerung einzelner Ausgaben von staatlichen Trägern auf den privaten Sektor vorgenommen, dann kann dies statistisch zu einer Verbesserung der Verteilungsposition der privaten Haushalte — Erhöhung des verfügbaren Einkommens aufgrund der Reduzierung entsprechender Beitragsleistungen — führen. Tatsächlich hat sich aber die Versorgungssituation nicht verändert. Bisher über Beiträge finanzierte Ausgaben staatlicher Träger werden nun stattdessen privat getätigt (privater Verbrauch).

Ähnliche Probleme können sich ergeben, wenn Beitragszahlungen zeitlich verschoben werden, obwohl sich auf der Ausgabenseite keine Veränderung vollzieht.

Die *Struktur* des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte hat sich im Untersuchungszeitraum kräftig verschoben. Der Anteil der Nettolohn- und -gehaltsumme am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte hat sich im Untersuchungszeitraum um 5,3 vH-Punkte auf 47,5 vH verringert. Leicht abgenommen hat auch der Anteil der empfangenen Übertragungen. Stark gestiegen ist dagegen der Anteil der entnommenen Gewinne und Vermö-

genseinkommen (von 25,1 vH im Jahr 1979 auf 32,0 vH im Jahre 1991); der jahresdurchschnittliche Zuwachs dieses Einkommensbestandteils liegt mit 7,3 vH weit oberhalb der Anstiegsraten der anderen Einkommenskomponenten.

Tabelle 6

**Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten
der Einkommensbestandteile der privaten Haushalte**
in vH für den Zeitraum 1979 bis 1991

Einkommenskomponente	
Bruttolohn- und -gehaltsumme	4,9
Lohnsteuer	6,5
Tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitnehmer	6,0
Nettolohn- und -gehaltsumme	4,3
Entnommene Gewinne und Vermögenseinkommen	7,3
Empfangene Übertragungen	4,7
Verfügbares Einkommen	5,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, (Hsrg.), Fachserie 18. Reihe 1.3.

Die Entwicklung der empfangenen Übertragungen an die privaten Haushalte hat mit der Bruttolohn- und -gehaltsumme weitgehend Schritt gehalten (jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 4,7 vH zu 4,9 vH). Die Wachstumsrate der Nettolohn- und -gehaltsumme fällt dagegen aufgrund der kräftig gestiegenen Abzüge (Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge) mit 4,3 vH geringer aus. Die überproportionale Zunahme der Abzüge ist bedingt durch das Hineinwachsen der Bruttoeinkommen in die Progressionszone des Steuertarifs. Zudem wurden die Beiträge zur Sozialversicherung während des Analysezeitraums mehrfach verändert.

Zwischen 1979 und dem Jahresende 1991 sind die Beitragssätze um 2,25 Prozentpunkte gestiegen. Außer acht bleibt dabei, daß mit der Senkung der Beitragssätze im Bereich der Rentenversicherung ab 1991 nur eine kurzfristig wirksame „Entlastung“ eingetreten ist. Durch die Beitragssenkung wird die Rücklage der Rentenversicherung im geringeren Maße als bei unveränderten Beitragssätzen aufgestockt und somit der Schwellenwert der Rücklage, bei dem eine Anhebung der Beitragssätze gesetzlich vorgeschrieben ist, früher erreicht; die Anhebung wird dann auch kräftiger ausfallen, da das Rücklagevermögen mindestens in einer bestimmten Höhe zu halten ist.

Starken Einfluß auf die Gestaltung der Beitragssätze der Rentenversicherung hatte die Einführung der Eigenbeteiligung der Rentner an den Beiträgen zur Krankenversicherung. Seit dem 1.7.1983 müssen die Rentner einen eigenen Beitrag zu ihrer Krankenversicherung zahlen; dieser Beitrag ist in mehreren Schritten bis 1989 von einem Prozentpunkt zur Jahresmitte 1983 auf die Höhe, die durchschnittlich für die Arbeitnehmer in der gesetzlichen Krankenversicherung gilt, angehoben worden. Über den Eigenbeitrag

Schaubild 12

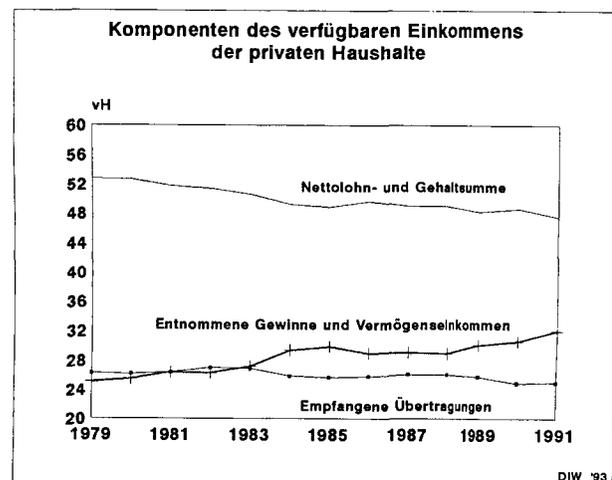


Tabelle 7

**Arbeitnehmerbeitragssätze zur Sozialversicherung
in vH des Bruttoarbeitsentgelts**

Jahre	Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	Krankenversicherung	Arbeitslosen- versicherung	Summe
1979	9,00	5,60	1,50	16,10
1981	9,25	5,90	1,50	16,65
1982	9,00	6,00	2,00	17,00
1984	9,25	5,70	2,30	17,25
1986	9,60	6,10	2,00	17,70
1987	9,35	6,30	2,15	17,80
1989	9,35	6,45	2,15	17,95
1990	9,35	6,40	2,15	17,90
1991	9,35	6,10	2,15	17,60
ab 1.4.91	8,85	6,10	3,40	18,35

Quelle: Rentenversicherung in Zahlen, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR (Hrsg.), 1992.

der Rentner zu ihrer Krankenversicherung (KVdR) wurde 1991 ein Aufkommen in Höhe von 12 Mrd. DM aufgebracht. Ohne ein Mitbeteiligen der Rentner an den Kosten ihrer Gesundheitsversorgung hätten die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitragssätze zur Rentenversicherung um jeweils 0,6 Prozentpunkte höher ausfallen müssen, d.h. die Netto-löhne hätten sich schwächer entwickelt.

Auch die Gestaltung der Höhe der Beitragssätze der Krankenversicherung wurde von der Einführung der Eigenbeteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung be-rührt. Bis zu der Neuregelung im Jahre 1983 finanzierten die Rentenversicherungsträger die Krankenversicherung der Rentner mit einem konstanten Beitragssatz in Höhe von 11,7 vH der Rentenleistungen. Heute bemißt sich der Beitragssatz zur Krankenversicherung der Rentner am (zum Jahresanfang geltenden) durchschnittlichen Bei-tragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung. Wäre der Beitragssatz von 11,7 vH unverändert geblieben, dann wären die Arbeitnehmer zugunsten der Rentner höher be-lastet worden, d.h. der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbei-trag zur Krankenversicherung würden höher sein als heute.

Bei der Neuordnung haben sich vor allem die Einkom-menspositionen der Arbeitnehmer und der Rentner inner-halb der Gruppe der privaten Haushalte verschoben: die Arbeitnehmer sind entlastet worden, die Rentner haben geringere Steigerungen ihrer Netto-Einkünfte hinnehmen müssen, haben sich somit gegenüber den Arbeitseinkom-mensbeziehern relativ verschlechtert. Politisch war dies gewollt, denn über das Anpassungsverfahren der Renten entsprechend der Bruttolohnentwicklung hatte sich eine relative Verbesserung der Stellung der Rentner ergeben. Mit der Eigenbeteiligung der Rentner wurde dem ange-strebt — und ab 1992 wirksam gewordenen — Netto-anpassungsverfahren der Renten vorgegriffen. Neben den Arbeitnehmerhaushalten erfuhren auch die Unternehmen eine Entlastung. Über die Eigenbeteiligung der Rentner wurde auch der Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversiche-

— und geringfügig auch zur Krankenversicherung — gemindert.

Die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung stiegen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kräftig. In-folge des Gesundheitsreformgesetzes, das zum 1.1.1989 in Kraft trat, konnten die Krankenversicherungsbeiträge vor-übergehend gesenkt werden. Die Entwicklung der Aus-gaben der Krankenversicherungen in den Jahren 1991 und 1992 hat allerdings dazu geführt, daß im vierten Quartal 1992 die Beitragssätze wieder angehoben werden mußten, so daß das hohe Niveau von 1989 bereits wieder erreicht ist.

Im Rahmen der deutschen Vereinigung mußten zur Ab-deckung der Kosten der Arbeitslosigkeit in den neuen Bun-desländern die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung stark angehoben werden. Aufgrund der aufgestockten Bei-tragssätze überstiegen 1991 nach den offiziellen Rech-nungsergebnissen der Bundesanstalt für Arbeit (vgl. ANBA 2/92) für das westdeutsche Gebiet die Einnahmen die Aus-gaben um 23,5 Mrd. DM. Berücksichtigt man, daß in den westdeutschen Beitragseinnahmen auch Ostdeutschland zuzurechnende Einnahmen in Höhe von 3,4 Mrd. DM ent-halten sind⁸, ergeben sich Beiträge der westdeutschen Arbeitnehmer von gut 10 Mrd. DM, die zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern ausgegeben wurden; ein gleich hoher Betrag wurde über die Arbeit-geberbeiträge bereitgestellt.

Die Verschlechterung der Position der Arbeitseinkom-mensbezieher läßt sich nicht nur am Sinken des Anteils der Nettolohn- und -gehaltssumme nachvollziehen. Im Rahmen der Umverteilung sind Arbeitseinkommensbezieher stär-ker am Geben als am Empfangen beteiligt. Die Abzüge vom Bruttolohn, die Lohnsteuer und die Sozialversiche-rungsbeiträge, haben in einem größeren Tempo zuge-

⁸ Vgl. Differenzierte Entwicklungen bei der Sozialversicherung. Bearb.: Volker Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 38/1992.

Tabelle 8

**Ausgaben für Gesundheit nach Ausgabenträgern
Alte Bundesländer**

Ausgabenträger	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	in Mrd. DM											
Gesetzl. Krankenversicherung	79 691	8 427	94 978	95 767	99 071	106 400	111 885	117 194	122 199	131 735	127 579	139 843
Rentenversicherung	13 845	2 592	13 780	14 660	14 477	15 390	16 634	17 202	17 690	17 528	18 758	19 378
Unfallversicherung	5 857	6 270	6 853	7 369	7 381	7 637	7 983	8 216	8 260	8 322	8 554	9 163
Private Krankenversicherung	8 046	8 815	9 757	10 235	10 880	11 260	12 480	12 636	13 468	14 417	15 866	17 188
Arbeitgeber	36 505	7 908	37 423	34 849	34 554	36 418	37 680	40 614	43 238	44 274	47 111	48 975
Private Haushalte	12 313	3 434	14 247	14 881	16 988	18 119	18 976	19 418	19 702	21 751	21 538	28 763
Öffentliche Haushalte	23 782	6 069	27 887	29 272	29 451	29 228	31 401	32 340	33 690	35 635	37 737	40 662
Insgesamt	180 039	3 515	204 925	207 033	212 802	224 452	237 039	247 620	258 247	273 662	277 143	303 972
	Anteile der Träger an Insgesamt in vH											
Gesetzl. Krankenversicherung	44,3	45,7	46,3	46,3	46,6	47,4	47,2	47,3	47,3	48,1	46,0	46,0
Rentenversicherung	7,7	6,5	6,7	7,1	6,8	6,9	7,0	6,9	6,9	6,4	6,8	6,4
Unfallversicherung	3,3	3,2	3,3	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2	3,0	3,1	3,0
Private Krankenversicherung	4,5	4,6	4,8	4,9	5,1	5,0	5,3	5,1	5,2	5,3	5,7	5,7
Arbeitgeber	20,3	19,6	18,3	16,8	16,2	16,2	15,9	16,4	16,7	16,2	17,0	16,1
Private Haushalte	6,8	6,9	7,0	7,2	8,0	8,1	8,0	7,8	7,6	7,9	7,8	9,5
Öffentliche Haushalte	13,2	13,5	13,6	14,1	13,8	13,0	13,2	13,1	13,0	13,0	13,6	13,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Quelle: Statistisches Bundesamt, (Hrsg.), Gesundheitswesen, Fachserie 12, Reihe S.2, Ausgaben für die Gesundheit, 1970 bis 1990, S.21 f.</i>												

nommen als die empfangenen Übertragungen. Im Jahresdurchschnitt stiegen die Abzüge um 6,3 vH, die empfangenen Übertragungen um 4,7 vH.

Zu diesen Umverteilungswirkungen, die sich in den Geldströmen nachvollziehen lassen, kommen Auswirkungen der Änderungen der Sozialgesetze, die sich nicht in diesen Transferströmen widerspiegeln.

So hat sich z.B. im Bereich der Gesundheitsversorgung die Struktur der Träger der Ausgabe verschoben. Auf die beiden Träger „Gesetzliche Krankenversicherung“ und „Gesetzliche Rentenversicherung“ entfielen sowohl am Anfang als auch am Ende des Jahrzehnts 52 vH der Ausgaben. Gestiegen sind dagegen die Anteile der privaten Krankenversicherung und der privaten Haushalte. Hier dokumentiert sich, daß mit den gesetzlichen Maßnahmen im Gesundheitsbereich die gesetzlichen Krankenversicherungen dadurch entlastet wurden, daß Leistungen aus der gesetzlichen Krankenausschlagelagert wurden und von den privaten Haushalten aus ihrem verfügbaren Einkommen zu bezahlen sind (vgl. Tabelle 5). Betroffen waren besonders Zuzahlungen bzw. Rezeptgebühren für Arznei- und Hilfsmittel.

Wiederfinden lassen sich diese Verlagerungen bei der Entwicklung der Verbrauchsausgaben der privaten Haus-

halte. Für den Verwendungszweck „Gesundheits- und Körperpflege“ wurden 1991 5,3 vH der Käufe der privaten Haushalte im Inland ausgegeben, 1979 waren es 4,5 vH. Tabelle 4.5 zeigt, daß die Ausgabenanteile für die Gesundheitspflege zugenommen haben, und hier besonders die Aufwendungen für Ge- und Verbrauchsgüter für die Gesundheitspflege.

Diese Verlagerungen der Ausgaben lassen sich wie folgt schätzen: Nimmt man die Ausgabenentwicklung für die Güter für Körperpflege als einen Vergleichspfad, d.h. der Anteil der Käufe der Güter für Gesundheits- und Körperpflege an den Käufen der privaten Haushalte bliebe im Zeitablauf konstant, dann haben die privaten Haushalte Mehraufwendungen für Gesundheitsleistungen in Höhe von 9 Mrd. DM getätigt. Soweit diese Ausgaben von der gesetzlichen Krankenversicherung zu den privaten Haushalten verlagert wurden, ist damit das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte überhöht. Wäre keine Verlagerung veranlaßt worden, dann hätten Beiträge zur Sozialversicherung in dieser Höhe gezahlt werden müssen, und die privaten Haushalte wären über die Ausgabenart „Staatsverbrauch“ in den Genuß dieser Güter gekommen.

Tabelle 9

**Käufe der privaten Haushalte in Westdeutschland nach Verwendungszweck
Gesundheits- und Körperpflege**

Güterarten	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	in Mill. DM												
Güter für Gesundheits- und Körperpflege	34 080	37 590	40 490	42 740	46 520	49 480	51 600	53 370	56 190	59 900	62 880	68 460	73 670
davon													
Güter für die Gesundheitspflege	20 610	22 830	24 870	26 490	29 360	31 490	32 950	33 990	35 680	38 100	40 300	44 200	48 050
Ge- und Verbrauchsgüter	—	7 190	7 600	8 080	9 140	10 000	10 480	10 660	11 560	13 260	14 620	16 230	17 240
für die Gesundheitspflege													
Dienstleistungen von Ärzten und Krankenhäusern	—	15 640	17 270	18 410	20 220	21 490	22 470	23 330	24 120	24 840	25 680	27 970	30 810
Güter für die Körperpflege	13 470	14 760	15 620	16 250	17 160	17 990	18 650	19 380	20 510	21 800	22 580	24 260	25 620
	Jährliche Veränderungsraten in vH												
Güter für Gesundheits- und Körperpflege		10,3	7,7	5,6	8,8	6,4	4,3	3,4	5,3	6,6	5,0	8,9	7,6
davon													
Güter für die Gesundheitspflege		10,8	8,9	6,5	10,8	7,3	4,6	3,2	5,0	6,8	5,8	9,7	8,7
Ge- und Verbrauchsgüter		—	5,7	6,3	13,1	9,4	4,8	1,7	8,4	14,7	10,3	11,0	6,2
für die Gesundheitspflege													
Dienstleistungen von Ärzten und Krankenhäusern		—	10,4	6,6	9,8	6,3	4,6	3,8	3,4	3,0	3,4	8,9	10,2
Güter für die Körperpflege		9,6	5,8	4,0	5,6	4,8	3,7	3,9	5,8	6,3	3,6	7,4	5,6
	Anteile der Güterarten in vH an Insgesamt												
Güter für Gesundheits- und Körperpflege	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
davon													
Güter für die Gesundheitspflege	60,5	60,7	61,4	62,0	63,1	63,6	63,9	63,7	63,5	63,6	64,1	64,6	65,2
Ge- und Verbrauchsgüter		19,1	18,8	18,9	19,6	20,2	20,3	20,0	20,6	22,1	23,3	23,7	23,4
für die Gesundheitspflege													
Dienstleistungen von Ärzten und Krankenhäusern		—	41,6	42,7	43,1	43,5	43,4	43,5	42,9	41,5	40,8	40,9	41,8
Güter für die Körperpflege	39,5	39,3	38,6	38,0	36,9	36,4	36,1	36,3	36,5	36,4	35,9	35,4	34,8
<i>Quelle:</i> Statistisches Bundesamt, (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S.1, 1950 bis 1990, S.171 f. und Reihe 1.3, Konten und Standardtabellen, 1991, S. 237.													

Literaturverzeichnis

- Bedau, Klaus-Dietrich, Dieter Teichmann, Rudolf Zwiener*, 1987, Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 99, Berlin.
- Frick, Joachim, Klaus-Dietrich Bedau, Dieter Teichmann, Heinz Vortmann, Peter Krause, Rainer Pischner, Jürgen Schupp, Gert Wagner*, 1991, Erstellung einer Schichtung der Steuerpflichtigen in der DDR nach ihren Einkünften und sozio-demographischen Charakteristika auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels. Gutachten des DIW im Auftrage des Bundesministers der Finanzen.
- Meinhardt, Volker*, 1992, Differenzierte Entwicklungen bei der Sozialversicherung. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 38/1992.
- Seidel, Bernhard, Fritz Franzmeyer, Joachim Volz, Dieter Teichmann*, 1989, Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 111, Berlin.
- Teichmann, Dieter, Rudolf Zwiener*, 1991, Steuerentlastung 1986/90 und Steuerbelastung 1991: Umverteilung der Einkommen von unten nach oben. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/1991.
- Transfer-Enquête-Kommission*, 1981, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.