

Anton, Stefan; Brehe, Mathias; Petersen, Hans-Georg

Working Paper

Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Test

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 31

Provided in Cooperation with:

Chair of Public Finance, University of Potsdam

Suggested Citation: Anton, Stefan; Brehe, Mathias; Petersen, Hans-Georg (2002) : Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Test, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 31, Universität Potsdam, Lehrstuhl Finanzwissenschaft, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-8854>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/30777>

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.

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

FINANZWISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Stefan Anton

Mathias Brehe

Hans-Georg Petersen

Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Test



Diskussionsbeitrag Nr. 31
Potsdam 2002

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Universität Potsdam

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

August-Bebel-Str. 89

D-14482 Potsdam.

Tel.: (+49) 0331 977 3394

Fax: (+49) 0331 977 3392

Email: *hgpeter@rz.uni-potsdam.de*

Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Text

Juli 2002

Stefan Anton

Mathias Brehe

Hans-Georg Petersen

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen. Alle Rechte liegen bei den Verfassern.

ISSN 0948 - 7549

Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Test

von

Stefan Anton, Mathias Brehe und Hans-Georg Petersen *

1. Einleitung

In den steuerpolitischen Diskussionen spielen neben den Auseinandersetzungen über grundlegende Besteuerungsprinzipien auch die direkten Auswirkungen der betrachteten Steuerrechtsänderungen eine gewichtige Rolle. Es gilt also: Steuerreformdiskussionen beinhalten immer Diskussionen über die mit den Reformen verbundenen Verteilungswirkungen. Werden „unerwünschte“ verteilungspolitische Konsequenzen befürchtet, vermag sich ein noch so gut begründeter Reformvorschlag nicht durchzusetzen. Um derartigen Befürchtungen von vornherein entgegenzutreten, wird im folgenden empirischen Test den verteilungspolitischen Konsequenzen besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Ausgehend vom Konzept der Einfachsteuer¹ und dem damit verbundenen vorliegenden Entwurf eines Einkommensteuergesetzes² (im Folgenden EFStG genannt) sollen im folgenden die wesentlichen Modifikationen der Bemessungsgrundlage des existierenden Einkommensteuersystems diskutiert werden. Berücksichtigt werden dabei auch die Vorschläge, wie sie im „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“ (Karlsruher-Entwurf) entwickelt worden sind.³ Diese Modifikationen führen zu Veränderungen in der Verteilung des „zu versteuernden Einkommens“, die im Vergleich zum Status quo einer simulativen Überprüfung unterzogen werden sollen. Da auch das Konzept der Einfachsteuer eine möglichst breite und natürlich einfach zu ermittelnde Bemessungsgrundlage umfasst, werden wesentliche Elemente der heutigen komplexen Abzugsbetragsregelung eliminiert. Die redistributiven Konsequenzen werden dabei nicht – wie bisher nahezu ausschließlich üblich – erst auf der Ebene der Steuerschuld, sondern bereits vor Anwendung des Steuertarifs untersucht.

Im Anschluss an die Wirkungsanalyse in bezug auf das „zu versteuernde Einkommen“ können dann die rein tariflichen Umverteilungswirkungen dargestellt werden. Die Basis aller Wirkungsanalysen bildet der Stand des Steuerrechts des Jahres 1998. Der Status quo wird dann mit dem Potsdamer Mikrosimulationsmodell⁴ unter Zugrundelegung einer auf das Jahr 1998 fortgeschriebenen Bruttoeinkommensschichtung für die Bundesrepublik Deutschland⁵ berechnet. Das sich in diesen Berechnungen ergebende „zu versteuernde Einkommen“ und das Steueraufkommen bilden sowohl als Makro- (gesamtes „zu versteuerndes Einkommen“, Einkommensteueraufkommen) wie als Mikroaggregate („zu versteuerndes Einkommen“ bzw. Einkommensteuerschuld auf der Ebene der Haushalte) die Vergleichsgrundlage für die Simulationsergebnisse aller hier aufgezeigten Reformschritte.

* Diese Studie wurde gefördert durch die Klaus Tschira Stiftung. Die Verfasser danken Herrn Klaus Tschira für die großzügige Unterstützung des Forschungsprojektes „Popularisierung einer rationalen Steuerpolitik“. Antje Fischer und Stefan Bach schulden die Verfasser Dank für wichtige Hinweise.

¹ Vgl. Rose (2002a) in diesem Band.

² Vgl. Rose (2002b) in diesem Band und www.einfachsteuer.de.

³ Vgl. Kirchhof et. al. (2001).

⁴ Vgl. zur Modellbeschreibung Bork (2000).

⁵ Siehe ebenda.

Aufgrund des bei dem Bundesverfassungsgerichts anhängigen Verfahrens zur Rentenbesteuerung, aber auch der gegenwärtig diskutierten Reformmaßnahmen in der gesetzlichen und privaten Alterssicherung erscheint es notwendig, sowohl die Auswirkungen einer Rentenbesteuerung als auch die Problematik der Behandlung der Sonderausgaben, insbesondere der Vorsorgeaufwendungen, einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen. Zu diesem Zweck werden die unten im einzelnen beschriebenen Steuerrechtsänderungen ebenfalls auf der Datenbasis des Jahres 1998 simuliert und mit dem steuerrechtlichen Status quo dieses Jahres verglichen. Die Konsequenzen für die Verteilung des „zu versteuernden Einkommens“ wie die Aufkommensveränderungen werden jeweils isoliert für die Rentenbesteuerung und die modifizierte Regelung der Vorsorgeaufwendungen dargestellt.

Das EFStG bringt weitere Vereinfachungen in der Abzugsbetragsregelung mit sich, die ebenfalls in ihren isolierten wie in den kumulativen Wirkungen auf das „zu versteuernden Einkommen“ und die Steuerschuld zu untersuchen sind. Neben der nachgelagerten Besteuerung der Renten⁶ (volle Besteuerung der Renten bei Abzugsfähigkeit der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)) werden der Altersentlastungsbetrag und die Werbungskosten bei nichtselbständiger Arbeit bis auf Ausgaben für die berufliche Aus- und Fortbildung und einen Pauschbetrag eliminiert. Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung werden nach Einführung des EFStG auf makroökonomischer Ebene nicht mehr wie bislang negativ sein. In Verbindung mit dem Abzug von Eigenkapitalzinsen und unter Berücksichtigung einer durch Regulierung weiterhin beeinträchtigten Ertragslage auf dem Wohnungsmarkt ist jedoch nicht mit einer sehr bedeutsamen Bemessungsgrundlage zu rechnen. Da eine konkrete diesbezügliche Einschätzung derzeit nicht möglich ist, werden Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in den Simulationsläufen aus der Steuerbemessungsgrundlage herausgenommen. Eine modifizierte Behandlung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie des Kinderfreibetrags zählt ebenfalls zu dem Reformpaket des Einfachsteuer-Konzeptes. Die Arbeitgeberbeiträge werden dem Bruttolohn des Arbeitnehmers hinzugerechnet, aber - wie bisher durch den Vorwegabzug gesichert - ebenfalls in tatsächlicher Höhe von der Einkommensteuer freigestellt.⁷

Sowohl die Auswirkungen der Einzelmaßnahmen, als auch die Effekte des gesamten Reformpaketes werden in bezug auf das gesamte und individuelle (haushaltsmäßige) „zu versteuernde Einkommen“ analysiert. Die Wirkungen auf die Steuerschuld hängen selbstverständlich von dem zugrunde gelegten Einkommensteuertarif ab. Der Status quo wird wiederum definiert durch den Einkommensteuertarif des Jahres 1998.

Der vom Heidelberger Steuerkreis als ideal angesehene Einfachsteuer-Tarif ist ein Flat-rate Tarif, bei dem eine breite Bemessungsgrundlage einen möglichst geringen marginalen Steuersatz gewährleisten soll. Für den Verlust an steuerlichen Abzugsmöglichkeiten sollen möglichst viele Steuerpflichtige und Haushalte von einem deutlich geringeren marginalen Steuersatz profitieren. Dabei sind die resultierenden Verteilungswirkungen durch eine flankierende Sozialpolitik, die eine konsequente Grundsicherungsstrategie verfolgt, nachhaltig zu unterstützen.⁸ In der Übergangsphase zu einem Flat-rate System könnten unterschiedliche drei-

⁶ Vgl. hierzu Petersen/Raffelhüsch (2000). Dabei wird die nach geltender Rentenformel notwendige Anpassung des aktuellen Rentenwertes nicht berücksichtigt.

⁷ Die Unterscheidung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge ist rein historisch bedingt und angesichts der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen seit Einführung der Invalidenversicherung durch Bismarck im Jahr 1891 nicht mehr zu rechtfertigen. Aus ökonomischer Sicht ist der Arbeitgeberbeitrag ein reiner Bestandteil des Bruttolohnes; wer diesen tatsächlich zahlt, ist letztendlich unerheblich. Wer diesen in letzter Instanz ökonomisch trägt, ist wie bei der Steuer- und Transferüberwälzung allein von den Konstellationen auf den verschiedenen Arbeitsmärkten abhängig, nicht aber von den Wünschen der Politiker, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsfunktionären.

⁸ Vgl. hierzu Petersen/Raffelhüsch (2000) und Raffelhüsch (2001).

bzw. zweistufige Grenzsatztarife (mit Grenzsteuersätzen von 15 %, 25 % und 35 % bzw. 20 % und 30 %) zur Anwendung kommen. Bereits auf der Basis des Status quo der Bemessungsgrundlage 1998 wird eine Flat-rate geschätzt, die annähernd das 1998er Steueraufkommen erzielen würde. Ein Vergleich zum simulierten Steuerrechtsstand 2005 soll darüber hinaus verdeutlichen, dass bereits im Jahre 2005 aufkommensmäßig eine relativ niedrige Flat-rate vorstellbar wäre, wobei die Verteilungswirkungen einer derartig revolutionären Veränderung des Einkommensteuersystems allerdings in den unteren Einkommensklassen und bei einigen Gruppen mit spezifischem sozialen Status noch nicht gänzlich befriedigen können.

In einer etwa zehnjährigen Übergangsphase würden diese Verteilungsprobleme aber durch die Einführung der erwähnten Stufentarife wesentlich gemildert. Die sich in dieser Zeit entfaltende Systemdynamik führt dann zu einer anwachsenden Bemessungsgrundlage vor allem in den höheren Einkommensbereichen, die dann eine stärkere Erhöhung des Grundfreibetrags erlaubt. Gerade von der Erhöhung des Grundfreibetrags profitieren insbesondere die unteren Einkommensgruppen. Greifen dann flankierend die zweifellos notwendigen Reformen im Sozialsystem, die sich gerade der Problematik der Armut widmen, ist mit einer erheblichen Verbesserung der Umverteilungswirkungen gegenüber dem Status quo zu rechnen, wobei sich zugleich die negativen Konsequenzen der bisherigen Umverteilungsmechanismen wesentlich verringern.⁹ Diese Reformmaßnahmen können hier allerdings nicht im Detail vorgestellt und simuliert werden.

2. Veränderungen der Bemessungsgrundlage

Im folgenden werden die vorgesehenen Reformmaßnahmen jeweils im Kontext des geltenden Rechtes kurz umrissen. Dabei wird der Rentenbesteuerung – wie bereits erwähnt – auch vor dem Hintergrund des anstehenden Bundesverfassungsgerichtsurteils besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die übrigen Modifikationen der Bemessungsgrundlage werden mit dem Status quo 1998 verglichen. Im einzelnen analysiert werden im übrigen nur die quantitativ bedeutsamen Veränderungen.¹⁰

2.1. Besteuerung der Alterseinkommen

Die Problematik der Rentenbesteuerung resultiert insbesondere aus der Tatsache, dass die Alterssicherung mit einem intertemporalen Einkommensausgleich verbunden ist.¹¹ Verfolgt man – wie der Heidelberger Steuerkreis – einen konsequenten Lebenseinkommensansatz,¹² dann stellen die Beiträge zur Alterssicherung in der Phase der Erwerbstätigkeit einen Einkommens- oder besser Konsumverzicht dar. Diese Beiträge kumulieren sich zu einem Vorsorgevermögen, das im Alter aufgezehrt werden kann. Soll das gesamte Lebenseinkommen nur einmal der Besteuerung unterworfen werden (intertemporales Korrespondenzprinzip¹³), erfordert dies eine konsequente Ausgestaltung des Einkommensteuersystems. Vorsorgebeiträge und Rentenzahlungen sind daher in einem engen Zusammenhang zu sehen.

⁹ Vgl. Raffelhüschen (2001).

¹⁰ So wird im EFStG beispielsweise der Freibetrag für Land- und Forstwirtschaft eliminiert. Diese Maßnahme wird auch im Simulationsmodell berücksichtigt, während andere Sonderregelungen (z.B. die Besteuerung nach Durchschnittssätzen) nicht abgebildet werden können.

¹¹ Vgl. Petersen (1989), S. 27 und 128 ff.

¹² Siehe beispielsweise den § 1 des Gesetzentwurfs; Rose (2002b) in diesem Bande.

¹³ Vgl. Petersen (1989), S. 135 und Bork/Müller (1997), S. 2 f.

2.1.1. Die Behandlung der Renten und Pensionen

Die meisten Renten, vor allem aber die Renten aus der gesetzlichen Sozialversicherung, sind grundsätzlich steuerpflichtig. Je nach Zeitdauer der Rente gibt es zwei verschiedene Rentenarten: die Leibrente (Hauptfall ist die Altersrente aus der GRV) und die abgekürzte Leibrente (ein Beispiel ist die Berufsunfähigkeitsrente). Der Begriff „Leibrente“ bedeutet im Steuerrecht immer, dass eine Rente so lange gezahlt wird, wie der Rentenbezieher lebt. Alle Altersrenten und größtenteils auch die Witwen- und Witwerrenten aus der GRV sind solche Leibrenten. Leibrenten gibt es aber auch im privaten Bereich oder bei Renten aus Privatversicherungen.

Die hier genannten Renten sind deshalb von steuerlichem Interesse, weil sie nicht in Höhe der tatsächlichen Zahlungen, sondern nur in Höhe ihres Ertragsanteils steuerpflichtig sind. Dabei geht der Fiskus insbesondere im Fall der umlagefinanzierten GRV-Renten von der Fiktion aus, dass die Rentenbezieher lange Jahre Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt und sich auf diese Weise ein Rentenstammrecht erworben haben. Damit wird die Rente größtenteils als steuerfreie Rückzahlung dieses angesammelten Kapitals angesehen. Über den Ertragsanteil soll nur der im Rentenbetrag enthaltene Zinsanteil versteuert werden.¹⁴ Der Ertragsanteil für die Leibrenten ist im § 22 EStG geregelt; er beträgt beispielsweise bei einem Renteneintrittsalter von 60 Jahren 32 %, von 63 Jahren 29 %, von 65 Jahren 27 % und von 67 Jahren 25 % der Rentenzahlung. Die Ertragsanteile der abgekürzten Leibrenten – also von Renten, die zwar an das Leben des Rentenbeziehers gebunden sind, aber nur für eine bestimmte Dauer gezahlt werden – sind abhängig von der Beschränkung der Laufzeit (§ 55 EStDV) und tendenziell höher. Aufgrund der niedrigen Ertragsanteile bleiben faktisch nicht nur viele Renten unbesteuert, sondern auch die anderen Einkunftsarten unterliegen häufig keiner oder einer nur äußerst geringen marginalen und durchschnittlichen Steuerbelastung.

Im Gegensatz zur betrieblichen Altersversorgung (siehe unten), wo die steuerliche Behandlung oft komplex und nicht klar geregelt ist, gibt es bei der Altersversorgung der Beamten (Pensionen des öffentlichen Dienstes) keine komplizierten steuerrechtlichen Fragen. Das Ruhegehalt des Beamten wird als nachträglicher Arbeitslohn aus einem früheren Dienstverhältnis aufgefasst (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 EStG); folglich liegen Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit vor. Geht man von der Fiktion aus, dass die Beamten während ihrer aktiven Lebensphase durch ein im Vergleich zu der Privatwirtschaft geringeres Bruttoeinkommen gleichermaßen durch einen Einkommensverzicht ihre Pensionsansprüche vorfinanziert haben,¹⁵ findet bei den Pensionen bereits die nachgelagerte Besteuerung Anwendung. Zu vermerken ist allerdings, dass den Beamten ein Versorgungsfreibetrag zusteht, der 40 % ihrer Versorgungsbezüge, maximal 6.000 DM im Jahr ausmacht.

Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst, also Beschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Anstalten und Stiftungen beziehen wie andere Arbeitnehmer auch ihre Altersversorgung über die GRV, sodass bei ihnen die o.a. Regelungen greifen. Neben der GRV-Rente erhalten die öffentlich Bediensteten allerdings eine Zusatzversorgung, der ihren Versorgungsanspruch i.d.R. auf das Versorgungsniveau der Beamten anheben soll.¹⁶ Die Zusatzversorgung wird durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) gewährleistet, bei der die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst pflichtversichert sind. Finanziert wird die VBL-Rente über Beitragszahlungen. Dabei bemessen sich deren „Umlagen“ nach einem bestimmten Prozentsatz des Bruttogehalts der Arbeitnehmer, die monatlich vom Arbeitgeber an den zuständigen Versorgungsträger abgeführt werden. Seit

¹⁴ In der Literatur wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass dieser Ertragsanteil im EStG völlig fehlkonstruiert ist; vgl. Andel (1970), Albers (1982) und Bork/Müller (1997).

¹⁵ Dazu gibt es in der Literatur allerdings sehr konträre Ansichten; vgl. Petersen (1979).

¹⁶ Vgl. zu Einzelheiten Petersen (1979), (1981), S. 29 f. und 81 f. und (1989), S. 183 ff.

Beginn des Jahres 1999 beträgt der Umlagesatz an die VBL 7,7 % des Bruttogehalts, wovon der Arbeitgeber 6,45 % und der Arbeitnehmer 1,25 % trägt. Bis 1998 betrug der Umlagesatz 5,2 % und wurde allein vom Arbeitgeber gezahlt.¹⁷ Eine Arbeitnehmerbeteiligung hat es allerdings auch schon früher in der VBL gegeben.

Die Beiträge an den Versorgungsträger sind steuerpflichtiger Arbeitslohn. Der Arbeitnehmeranteil an der Umlage wird in der monatlichen Lohnabrechnung vom Nettogehalt abgezogen. Der öffentliche Arbeitgeber kann gemäß § 40 b EStG die VBL-Beiträge bis zu einem monatlichen Betrag von 284 DM mit 20 % pauschal versteuern. Nach § 11 Versorgungstarifvertrag versteuern die öffentlichen Arbeitgeber die Umlage im allgemeinen bis zu einem monatlichen Höchstbetrag von 175 DM pauschal, wobei die sich ergebende Steuer allein vom Arbeitgeber gezahlt wird. Bis zu diesem Betrag ist die Umlage für den Arbeitnehmer steuerfrei und unterliegt einem geringen Beitrag an die Sozialversicherung. Der übersteigende Betrag unterliegt allerdings der normalen Lohnsteuer- und vollen Sozialversicherungspflicht.¹⁸ Sowohl der Arbeitnehmer- als auch der Arbeitgeberbeitrag zur VBL können steuerlich als Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der Sonderausgaben geltend gemacht werden; eine steuerliche Entlastung ergäbe sich allerdings nur dann, wenn Vorwegabzug und Vorsorgehöchstbeträge nicht bereits durch die Sozialversicherungsbeiträge ausgeschöpft sind.

Die Versorgungsträger ermitteln für den einzelnen öffentlich Bediensteten die sogenannte Gesamtversorgung, die gleichermaßen den persönlichen Rentenanspruch des Bediensteten darstellt. Dabei resultiert aus der Gesamtversorgung abzüglich der Rentenzahlung aus der GRV die jeweilige Höhe der Zusatzrente, die als Ergänzungsrente vom Versorgungsträger an den Arbeitnehmer im Ruhestand ausgezahlt wird. Da die Beiträge zur VBL i.d.R. der Besteuerung als Arbeitslohn unterlegen haben, sind die späteren Leistungen der VBL im Sinne des EStG kein nachträglicher Arbeitslohn und unterliegen damit der Besteuerung nur in Höhe des Ertragsanteils gemäß § 22 EStG. Für die Hinterbliebenenversorgung gelten vor allem für die Waisenrenten die Regelungen für abgekürzte Leibrenten.

Wie erwähnt ist die steuerliche Behandlung der betrieblichen Altersversorgung im höchsten Maße komplex. Hier sei nur ein kurzer Ausriss aus der unglaublichen Vielfalt dieser Vorsorgeform gegeben, wobei immerhin ca. 40 % der heutigen Rentner betriebliche Versorgungsleistungen beziehen, die durchschnittlich etwa 400 DM monatlich ausmachen. Grundsätzlich können die Leistungen aus betrieblichen Altersversorgungssystemen nach zwei verschiedenen Möglichkeiten besteuert werden. Einerseits kann die Betriebsrente wie eine Rente aus der GRV behandelt, andererseits wie die Pension eines Beamten versteuert werden. Dabei gilt folgende Regel: Beruhen die Versorgungsleistungen auf eigenen Beiträgen des Arbeitnehmers oder wurden die Beiträge des Arbeitgebers steuerlich als Arbeitslohn behandelt, dann greift die Ertragsanteilsbesteuerung.

Dies gilt beispielsweise für Versorgungsleistungen aus betrieblichen Pensionskassen, in denen die Beitragszahlungen des Arbeitgebers als Ausgaben für die Zukunftssicherung des Arbeitnehmers angesehen und als Arbeitslohn versteuert werden. Hat hingegen der Arbeitnehmer

¹⁷ Zu Beginn des Jahres 1997 wurde die Zusatzversorgung in den neuen Bundesländern eingeführt. Hier beträgt der Umlagesatz derzeit 1,0 %.

¹⁸ Dazu folgende Beispielrechnung bei einem monatlichen Bruttogehalt von 5000 DM:

Bruttogehalt	5000,00 DM
Umlagesatz an die VBL (7,7 %)	385,00 DM
Arbeitnehmer-Anteil (1,25 %, von Gehalt abgez.)	62,50 DM
Arbeitgeber-Anteil (6,45 %)	322,50 DM
davon 175 DM pauschal vom Arbeitgeber versteuert (322,50 – 175,00)	
verbleiben zu versteuern für Arbeitnehmer	<u>147,50 DM</u>
<u>steuerpflichtiges Bruttogehalt</u>	<u>5147,50 DM</u>

weder eigene Beiträge geleistet und wurden die Beiträge des Arbeitgebers nicht als Arbeitslohn angesehen, dann werden die späteren Versorgungsleistungen wie eine Pension (unter Berücksichtigung des Versorgungsfreibetrags und Arbeitnehmer-Pauschetrags) besteuert. Diese Art der Besteuerung greift im Fall der Leistungen aus Pensionszusagen der Arbeitgeber (auch bei Einschaltung einer Rückdeckungsversicherung), bei Leistungen aus betrieblichen Unterstützungskassen (nachträglicher Arbeitslohn) oder auch bei Leistungen aus betrieblichen Direktversicherungen.

Im Falle der betrieblichen Altersversorgung gelten sehr verwirrende Regelungen, sodass zum Teil sowohl Beitrags- als auch Rentenleistungen steuerlich belastet werden können. Angesichts der durchschnittlichen Leistungshöhe folgt dennoch die Tatsache, dass die Rentenleistungen entweder aufgrund der Ertragsanteilsregelung oder der Kombinationswirkung von Versorgungsfrei- und Arbeitnehmer-Pauschbetrag in der überwiegenden Zahl der Rentenfälle keiner einkommensteuerlichen Belastung unterliegen. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass auch die übrigen Einkünfte von Ruheständlern (ausgenommen Renten und Pensionen), die das 64. Lebensjahr vollendet haben, eine steuerliche Entlastung erfahren. Der Altersentlastungsbetrag beträgt 40 % des Arbeitslohns und der positiven Summe der Einkünfte, die nicht solche aus nichtselbständiger Arbeit sind, höchstens aber 3.720 DM jährlich. Im Falle zusammenveranlagter Ehegatten ist jeder für sich getrennt zu betrachten. Nur bei Vorliegen der Altersvoraussetzung wird der Altersentlastungsbetrag gewährt, und zwar nur für die von einem selbst bezogenen Einkünfte. Hier kann also zur Ausschöpfung beider möglicher Altersentlastungsbeträge eine Umverteilung der Einkünfte auf die Ehepartner sinnvoll sein. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass auch der Altersentlastungsbetrag eine sehr beachtliche steuerliche Entlastung der Rentner- und Pensionärshaushalte zur Folge hat.

Die geradezu extreme steuerliche Ungleichbehandlung von Renten und Pensionen hat schon im Jahr 1982 das BVerfG veranlasst, vom Gesetzgeber steuerrechtliche Konsequenzen zu verlangen. Bis heute sind allerdings keine Änderungen vorgenommen worden, sodass das BVerfG in naher Zukunft erneut über die Rentenbesteuerung zu befinden hat. Dabei wird von wissenschaftlicher Seite die einkommensteuerliche Behandlung der Leib- und Sozialrenten bereits seit langem vehement kritisiert.¹⁹ Die generösen steuerlichen Ertragsanteile tragen in Kombination mit dem infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils deutlich erhöhten steuerlichen Existenzminimum (Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif) dazu bei, dass hohe Rentenzahlungen aus der GRV, aber auch aus anderen Säulen der Alterssicherung, nicht der Einkommensbesteuerung unterliegen. Faktisch sind Renten von der Einkommensteuer befreit mit der Folge, dass auch andere Alterseinkünfte in der Regel keiner oder aber nur einer sehr geringen steuerlichen Belastung ausgesetzt sind.²⁰

Tabelle 1 gibt einen kurzen Überblick über die einkommensteuerliche Behandlung der alleinstehenden und zusammenveranlagten Rentner, wobei in dem zugrundeliegenden Beispielfall auch bei der Zusammenveranlagung nur der Bezug einer Rente unterstellt ist. Im Vergleich dazu wird die steuerliche Behandlung eines Arbeitnehmer- bzw. Pensionärshaushalts dargestellt, um einerseits die Belastungsrelationen zwischen Rentner- und Erwerbstätigenhaushalten zu illustrieren und andererseits die Ungleichbehandlung innerhalb der Nichterwerbstätigenhaushalte zu dokumentieren.

Dem alleinstehenden (zusammenveranlagten) Rentner steht selbstverständlich das steuerliche Existenzminimum in Höhe von 13.499 DM (26.998 DM) zu. Dieses ist – wie bereits er

¹⁹ Vgl. hierzu die frühen Arbeiten von Andel (1970 und 1979), Weise (1979), Petersen (1979, 1981, 1982, 1984, 1986), Littmann (1980) und (1983), Klanberg (1981), Albers (1982) und die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983). Neuere Arbeiten liegen vor von Leibfritz/Nierhaus/Parsche (1990), Parsche (1996) und Färber (1997).

²⁰ Zu Einzelheiten vgl. Petersen/Raffelhüschchen (2000), S. 16 ff.

wähnt – als Grundfreibetrag in den Einkommensteuertarif eingearbeitet. Außerdem erhält der Rentner noch einen Werbungskosten- und Sonderausgabenpauschbetrag angerechnet, sodass sich eine Summe der Freibeträge ergibt, die sich auf 13.807 DM (27.414 DM) beläuft. Im Beispiel wird von einem Renteneintritt mit 65 Jahren ausgegangen, bei dem der Ertragsanteil 27 % beträgt. M.a.W. sind nur 27 % der erhaltenen Rentenzahlung als zu versteuerndes Einkommen in die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage einzustellen. Daraus resultiert ein maximal steuerfreies Jahreseinkommen bei Rentnern in Höhe von 51.137 DM (101.533 DM). Da außerdem noch die effektiven Vorsorgeaufwendungen (6,8 % Kranken- und 0,755 % Pflegeversicherungsbeitrag) von der Bemessungsgrundlage absetzbar sind, erhöht sich das höchste steuerfreie Jahreseinkommen mit Vorsorgeaufwendungen auf 55.052 DM (109.363 DM).

Tabelle 1: *Steuerlicher Belastungsvergleich zwischen Arbeitnehmern, Rentnern und Pensionären (Rechtsstand im Status quo Jahr 1998)*

	Alleinstehende			Zusammenveranlagte		
	Arbeitnehmer	Rentner	Pensionär	Arbeitnehmer	Rentner	Pensionär
	In DM pro Jahr					
Grundfreibetrag	13.499	13.499	13.499	26.998	26.998	26.998
Werbungskostenpauschbetrag	2.000	200	2.000	2.000	200	2.000
Sonderausgabenpauschbetrag	108	108	108	216	216	216
Versorgungsfreibetrag			6.000			6.000
Summe	15.607	13.807	21.607	29.214	27.414	35.214
Ertragsanteil = 27 % (65 Jahre)		51.137			101.533	
Höchstes steuerfreies Jahreseinkommen (ohne Vorsorgeaufwendungen)	15.607	51.137	21.607	29.214	101.533	35.214
Vorsorgeaufwendungen	3.915	3.915	2.214	7.830	7.830	4.428
Höchstes steuerfreies Jahreseinkommen (mit Vorsorgeaufwendungen)	19.522	55.052	23.821	37.044	109.363	39.642
Bruttoeinkommen	55.052	55.052	55.052	109.363	109.363	109.363
Zu versteuerndes Einkommen	48.978	0	44.712	99.306	0	96.714
Steuerschuld	10.179	0	8.776	20.793	0	19.926
Grenzsteuersatz	33,4 %	0,0 %	32,3 %	33,6 %	0,0 %	33,3 %
Durchschnittssteuersatz	20,8 %	0,0 %	19,6 %	20,9 %	0,0 %	20,6 %
Arbeitnehmerbeiträge (20,5 % durchschnittlich)	11.286	4.267	4.200	19.195	8.476	8.400
Grenzbelastungen	53,9 %	7,8 %	..	54,1 %	7,8 %	..
Durchschnittsbelastungen	39,0 %	7,8 %	23,6 %	36,6 %	7,8 %	25,9 %
Verfügbares Einkommen	33.587	50.786	42.076	69.375	100.888	81.037

Annahmen: Jeweils ein Einkommensbezieher, private Kranken- und Pflegeversicherung für Pensionäre geschätzt, ohne Berücksichtigung eines Altersentlastungsbetrags

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei diesen Jahreseinkommen resultiert nun bei einen alleinstehenden (zusammenveranlagten) Rentner eine Einkommensteuerschuld von Null. Es sind lediglich die o.a. Versicherungsbeiträge abzuführen, sodass sich eine Grenz- und Durchschnittsbelastung mit Sozialbeiträgen von 7,8 % ergibt. Demgegenüber hat ein alleinstehender (zusammenveranlagter) Arbeitnehmer mit gleichem Bruttoeinkommen wie der Rentner eine Einkommensteuerschuld von 10.179 DM (19.926 DM) zu entrichten; seine Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Sozialbeiträgen beträgt 53,9 % (54,1 %), seine Durchschnittsbelastung 39,0 % (36,6 %). Ein vergleichbarer Pensionär wird ähnlich wie ein Arbeitnehmer besteuert; zusätzlich erhält er allerdings einen Versorgungsfreibetrag (40 % der Pension, maximal 6.000 DM) angerechnet, der die Steuerschuld gegenüber dem Arbeitnehmer leicht reduziert. Pensionäre sind darüber hinaus über die Beihilfe gesichert, sodass sie i.d.R. in einem Quotentarif in der privaten Krankenversicherung abgesichert sind. Da diese Tarife risiko- und nicht einkommensabhängig sind, kann bei ihnen sinnvoller Weise keine gesamte Marginalbelastung ausgewiesen werden.

Der Belastungsvergleich über die verschiedenen sozialen Stände belegt eindeutig, dass nicht nur die erwerbstätigen Haushalte durch die derzeitigen einkommensteuerrechtlichen Lösungen in einer Weise diskriminiert werden, die dem so häufig vor allem von juristischer Seite angeführten Leistungsfähigkeitsprinzip eklatant widerspricht. Aber auch innerhalb der Alterseinkommen hat die Diskriminierung der Pensionäre ein Ausmaß angenommen, welches das Bundesverfassungsgericht wohl kaum noch als verfassungsgemäß wird beurteilen können.

Auf der Ebene der Rentenbesteuerung bringt das EFStG geradezu eine fundamentale Vereinfachung mit sich. Wie bereits erwähnt kommt bei den Einkünften aus Vorsorgevermögen, das aus steuerfreien Einkommensteilen gebildet wurde, die Methode der nachgelagerten Besteuerung zur Anwendung (§ 2 Abs. 3 Satz 2). Zur Bemessungsgrundlage der persönlichen Einkommensteuer (§ 9 Abs. 1) zählen demgemäß die Versorgungsbezüge auf Grund einer nichtselbständigen Erwerbstätigkeit, gleichgültig, ob sie vom Arbeitgeber oder anderen Personen (z.B. gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherungsanstalten) ausgezahlt werden. Weiterhin wird bei jedem Steuerbürger das freiwillige Ansparen für eine Leibrente - dem Modell der nachgelagerten Besteuerung entsprechend - steuerlich freigestellt und die später ausgezahlte Rente dann der vollen Besteuerung unterworfen. Auch hierbei ist natürlich die Steuerersparnis aus dem Abzug eines noch nicht anderweitig ausgeschöpften Grundfreibetrags zu beachten.

Die Ertragsanteilsbesteuerung der Renten wird ersatzlos gestrichen. Damit werden alle Renten, Pensionen und rentenähnlichen Leistungen einem einheitlichen Besteuerungsverfahren unterworfen. Auch wenn in der Vergangenheit Teile der GRV-Beiträge, VBL-Beiträge und Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung der Besteuerung unterlegen haben sollten (siehe unten 2.2.1.), bedarf diese Tatsache allein deshalb keiner gesonderten steuerlichen Berücksichtigung, weil diese Teile des Alterseinkommen ausnahmslos in den Bereich der Grundfreibetragsregelung des Einkommensteuertarifs fallen, sodass schon aus diesem Grunde wesentliche Teile der Alterseinkommen einschließlich der Renten, Pensionen und Betriebsrenten keinerlei Besteuerung unterliegen werden. Die wohlhabenderen Bezieher von Alterseinkommen profitieren auf der anderen Seite ganz erheblich von der Beseitigung der direkten Progression bzw. der Absenkung der Grenzsteuersätze, sodass keine weiteren Vergünstigungen zu rechtfertigen sind. Konsequenterweise ist im Gesetzentwurf auch kein Altersentlastungsbetrag mehr enthalten. Darüber hinaus werden der Versorgungsfreibetrag und der Arbeitnehmer-Pauschbetrag für Bezieher von Renten, Pensionen und Betriebsrenten gestrichen.

2.1.2. Simulation der Besteuerung von Renten und Pensionen

Der integrierte Mikrodatenfile, der unseren Simulationsberechnungen zugrunde liegt, lässt eine Gliederung der Steuerpflichtigen nach Größenklassen der Bruttoeinkommen, nach Haus

haltsgröße (Alleinstehende ohne Kinder, Alleinstehende mit Kindern, Ehepaare ohne Kinder, Ehepaare mit Kindern, sonstige Haushalte und Zusammenlebende) sowie nach sozialem Status (Selbständige, Landwirte, Beamte, Arbeiter und Angestellte, Rentner, Pensionäre, Arbeitslose, Studierende und sonstige Nichterwerbstätige) zu.²¹ Dabei erfolgt die Zuordnung nach dem Status des Haushaltsvorstands. Naturgemäß fallen der Großteil der Renten- und Pensionszahlungen in den Rentner- und Pensionärshaushalten an. Aber auch die anderen Haushalte beziehen teilweise Renten- und Pensionszahlungen, allerdings i.d.R. nicht als überwiegende Einkunftsart.²² Folglich berührt auch eine Veränderung der steuerlichen Behandlung von Renten und Pensionen alle diejenigen Haushalte, die ergänzend zu anderen Einkunftsarten über Renten und Pensionszahlungen verfügen.

In den folgenden empirischen Analysen der Steuerrechtsveränderungen werden immer jeweils die Wirkungen auf die Makroaggregate für alle Steuerpflichtigen dargestellt; so verändert beispielsweise die volle Besteuerung der Renten das gesamte zu versteuernde Einkommen,²³ weil dieses bei all denjenigen Haushalten zunimmt, die über Rentenzahlungen verfügen. Infolgedessen steigt auch deren Einkommensteuerschuld und damit das gesamte Steueraufkommen. Aufgrund des besonderen Interesses an den Wirkungen der Rentenbesteuerung wird die Wirkung auf die Steuerschuld auch isoliert ausgewiesen. Bei den folgenden Darstellungen werden jeweils nur die Wirkungen auf das zu versteuernde Einkommen aufgezeigt und unter dem Gliederungspunkt 3 die Gesamtwirkungen aller Maßnahmen auf das Steueraufkommen analysiert. Die Analyse der Verteilungswirkungen über die Bruttoeinkommensklassen erfolgt dann lediglich für die besonders interessierenden Haushaltstypen, in diesem Falle also für die Rentner- und Pensionärshaushalte.

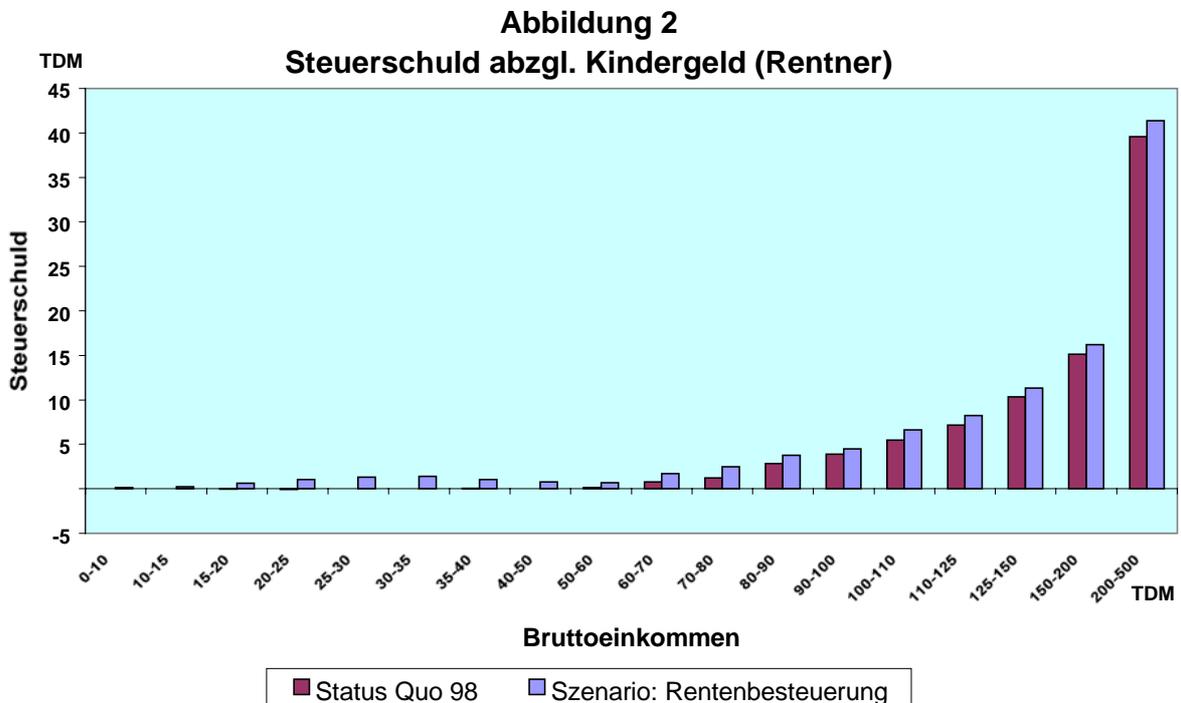
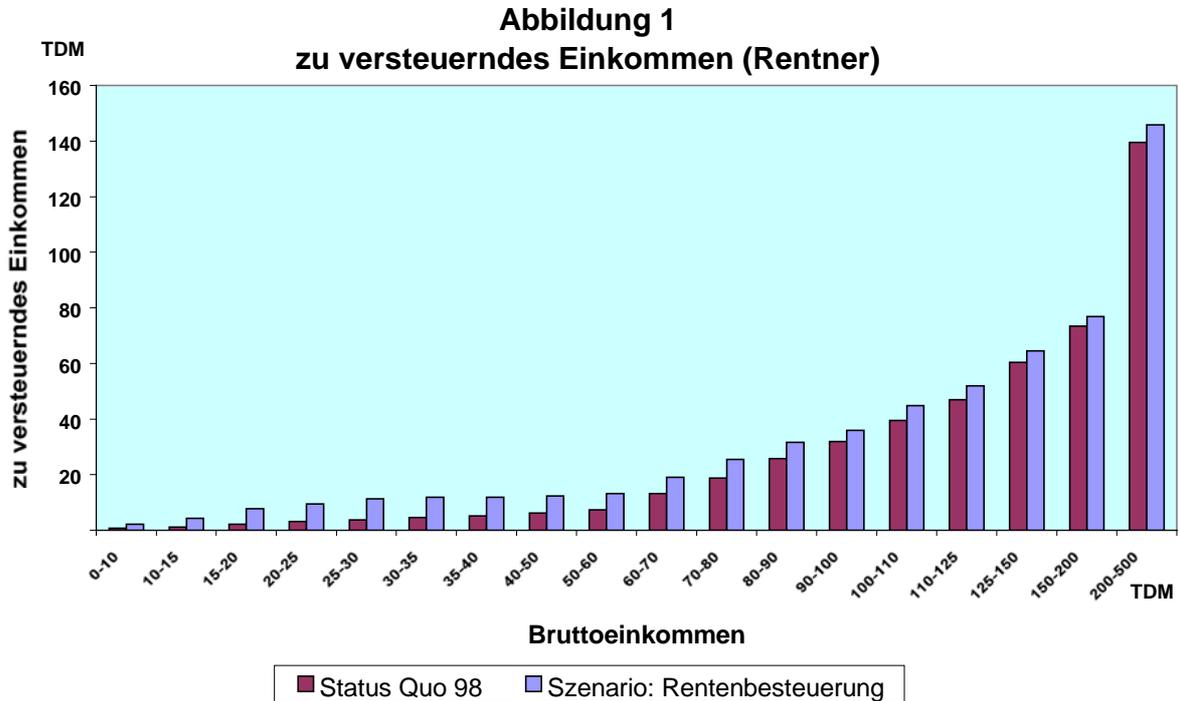
Die oben aufgeführten steuerlichen Modifikationen bei Renten und Pensionen führen zu einer Veränderung der tariflichen Steuerbemessungsgrundlage (zu versteuerndes Einkommen) für alle Steuerpflichtigen von 1.507,8 Mrd. DM auf 1.589,8 Mrd. DM, also zu einem Anstieg um 82,0 Mrd. DM oder 5,4 % (gegenüber dem Status quo 1998). Infolge dieser Erweiterung der Bemessungsgrundlage steigt das Einkommensteueraufkommen 1998 von 288,2 Mrd. DM auf 302,3 Mrd. DM. Die modifizierte Renten- und Pensionsbesteuerung führt demnach zu einem steuerlichen Mehraufkommen von ca. 14,1 Mrd. DM oder 4,9 %. Da die Beiträge zur GRV im unteren Einkommensbereich überwiegend durch die Vorsorgepauschale steuerbefreit waren und auch die Rentenzahlungen unterhalb des geltenden Grundfreibetrags angesiedelt sind, bleibt bei diesen Steuerpflichtigen das steuerliche Existenzminimum auch im Kontext der Lebenseinkommensbetrachtung steuerfrei. Vor allem bei höheren Einkommensbeziehern waren - wie oben bereits erwähnt - zumindest Teile der Sozialversicherungsbeiträge (auch der zur GRV) teilweise besteuert, sodass in diesen Fällen die nachgelagerte Besteuerung zu einer Doppelbelastung führt. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass gerade die höheren Einkommensbezieher ganz erheblich von den Absenkungen der marginalen Steuersätze in allen hier zugrunde gelegten Tarifmodellen (siehe den Gliederungspunkt 5) in besonderer Weise profitieren, sodass die Folgen dieser Doppelbelastung erheblich gemindert, wenn nicht gar tariflich überkompensiert werden. Somit verbleibt kein Grund, diese Einkommens

²¹ Zu Einzelheiten über den integrierten Mikrodatenfile vgl. Bork (2000).

²² Wenn beispielsweise ein Ehepartner Rentenbezieher, der Haushaltsvorstand jedoch noch erwerbstätig ist.

²³ Dabei ist zu beachten, dass das „zu versteuernde Einkommen“ per Definition nicht negativ sein kann. Sollten z.B. in einem Steuerhaushalt durch negative Einkünfte im Bereich der Vermietung und Verpachtung insgesamt ein negativer Gesamtbetrag der Einkünfte ausgewiesen werden, wird das zu versteuernde Einkommen dennoch mit „0“ angegeben. Wenn dieser Haushalt jetzt aufgrund geänderten Steuerrechtes höhere steuerpflichtige Einkünfte aus unselbständiger Arbeit hat, kann das zu versteuernde Einkommen immer noch gleich null sein. Eine steuerrechtsbedingte Erhöhung des Aggregates „steuerpflichtige Einkünfte“ führt also nicht automatisch zu einer gleich großen Erhöhung des Aggregates zu versteuerndes Einkommen.

schichten über gesonderte Freibeträge oder die zeitweise Aufrechterhaltung der Ertragsanteilsbesteuerung auch fürderhin zu begünstigen.²⁴



²⁴ Fehlt dazu allerdings der politische Mut, sind natürlich Übergangsregelungen sehr leicht implementierbar. Ähnlich verfährt das EFStG und auch der Kirchhof-Entwurf. Es sei allerdings darauf verwiesen, dass die folgenden Simulationen des EFStG immer von einem Ertragsanteil von 100 % ausgehen, wobei der Kirchhof-Entwurf zunächst nur eine Erhöhung des Ertragsanteils auf 70 % vorsieht.

Die Analyse der Verteilungswirkungen innerhalb der Rentner- und Pensionärshaushalte bestätigt die gerade gemachten Ausführungen. Das zu versteuernde Einkommen steigt über alle Bruttoeinkommensklassen an (siehe Abbildung 1). Dabei nimmt der absolute Wert in den unteren relevanten Bruttoeinkommensklassen mehr oder weniger kontinuierlich zu, um sich danach uneinheitlich zu entwickeln.²⁵ In jedem Fall nimmt der relative Anstieg des zu versteuernden Einkommens in den höheren Bruttoeinkommensklassen stark ab, was daraus resultiert, dass bei den Rentnern mit höheren Bruttoeinkommen andere Einkunftsarten als die Renten eine dominierende Rolle spielen. Die Steuerschuld ist infolge des Grundfreibetrags in den ersten beiden Bruttoeinkommensklassen gering und steigt dann bis zur 6. Klasse relativ kontinuierlich an (siehe Abbildung 2).²⁶ Danach sorgt wiederum die unterschiedliche Zusammensetzung der verschiedenen Einkunftsarten, aber auch die unterschiedliche Haushaltsgröße (vor allem durch einen zweiten Grundfreibetrag) für ein uneinheitliches Entwicklungsbild.

Ähnliche, allerdings weitaus moderatere Entwicklungen zeigen sich bei den Pensionärshaushalten, die ja schon bisher weitaus stärker steuerlich belastet waren (siehe Tabelle 1). Bei ihnen steigt das zu versteuernde Einkommen im Vergleich zu den Rentnerhaushalten geringfügig an; vermutlich aufgrund der höheren Bruttoeinkommen sind die unteren fünf Bruttoeinkommensklassen im Datensatz nicht besetzt. In den oberen Einkommensbereichen zeigen sich wiederum uneinheitliche Entwicklungen, die mit den Rentnerhaushalten korrespondieren.

Die Beurteilung der Verteilungswirkungen der Renten- und Pensionsbesteuerung ist allein deshalb komplex, weil die Entwicklung der an sich durchgängig progressiven steuerlichen Belastung zum einen durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder, zum anderen aber noch stärker durch die Zusammensetzung des Bruttoeinkommens geprägt ist. Mit steigendem Bruttoeinkommen nimmt – wie bereits dargestellt – die relative Mehrbelastung durch die Rentenbesteuerung ab. Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die Rentenbesteuerung zu einer angemessenen steuerlichen Belastung der Rentnerhaushalte beiträgt und die ungerechtfertigte Begünstigung gegenüber den Arbeitnehmerhaushalten (siehe Tabelle 1 oben) beseitigt.

2.2. Sozialversicherungsbeiträge, Vorsorgeaufwendungen und Sonderausgaben

Die Sozialversicherungsbeiträge werden im gegenwärtigen Einkommensteuerrecht im Rahmen der Sonderausgaben steuerlich berücksichtigt. Eine komplizierte Kombination aus steuerlichen Pauschalen und Höchstbeträgen sorgt hier für eine nach Einkommenshöhe und sozialen Status höchst unterschiedliche Abzugsfähigkeit dieser Beiträge. Eine systematische Entlastungswirkung wird durch diese Regelungen nicht erreicht.

2.2.1. Abzugsfähigkeit der effektiven Versicherungsbeiträge

Den wesentlichen Teil der einkommensteuerlichen Sonderausgaben stellen die Vorsorgeaufwendungen dar. Zu diesen zählt der Arbeitnehmeranteil am gesamten Sozialversicherungsbeitrag,²⁷ freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), Beiträge als

²⁵ Die uneinheitliche Entwicklung in den unteren beiden Bruttoeinkommensklassen liegt in der nicht völlig befriedigenden Definition des Bruttoeinkommens in der Datengrundlage.

²⁶ In dieser und den folgenden Abbildungen treten in den unteren Einkommensbereichen zum Teil negative Steuerbeträge auf, die auf Kindergeldzahlungen zurückzuführen sind. Im übrigen muss das Kindergeld wegen der korrespondierenden Kinderfreibetragsregelung in der Einkommensteuer (Günstigerprüfung) berücksichtigt werden. Selbstverständlich lassen sie sich durch Erhöhungen des Kindergeldes simulieren.

²⁷ Beitragsanteil des Arbeitnehmers zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Bei Empfängern von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Krankengeld u. ä. werden vom Leistungsempfänger ebenfalls die üblichen Beitragsanteile zur Sozialversicherung einbehalten, und zwar in pauschalierter Form. Diese Beiträge sind nicht abzugsfähig, da sie mit steuerfreien Einnahmen in Zusammenhang stehen (Nettolohnorientierung; vgl. hierzu auch Petersen/Bork (1997), S. 6 ff.).

freiwilliges Mitglied in der gesetzlichen Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (GPfV), Beiträge für private Kranken- und Pflegeversicherungen, Krankenzusatzversicherungen, Krankentagegeld- und Krankenhaustagegeldversicherungen, Beiträge zu Unfallversicherungen, Beiträge zu Haftpflichtversicherungen sowie Beiträge zu Lebensversicherungen. Steuerliche Berücksichtigung finden diese Aufwendungen ohne Angabe der Versicherungsbeiträge über die Vorsorgepauschale bzw. bei Angabe der Aufwendungen im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung über die Vorsorgehöchstbeträge. Dabei ist zu beachten, dass die Vorsorgehöchstbeträge insbesondere bei Verheirateten oft wesentlich höher ausfallen als die Vorsorgepauschale.

Der Vorsorgehöchstbetrag setzt sich aus vier Teilbeträgen zusammen: dem Pflegeabzugsbetrag (für eine freiwillige Pflegeversicherung, die zusätzlich zur GPfV abgeschlossen wird, in Höhe von 360 DM pro Jahr, allerdings nur für nach 1957 geborene Personen),²⁸ dem Vorwegabzug (für Alleinstehende 6.000 DM, für Verheiratete 12.000 DM), dem Grundhöchstbetrag und dem hälftigen Höchstbetrag. Der Grundhöchstbetrag beträgt 2.610 DM für Alleinstehende und 5.220 DM für Verheiratete, der hälftige Höchstbetrag 1.305 DM bzw. 2.610 DM. Darüber hinausgehende Versicherungsbeiträge bleiben steuerlich unberücksichtigt; sie sind weder im Rahmen der Sonderausgaben noch als außergewöhnliche Belastungen abziehbar.

Je nach Höhe des Bruttoeinkommens und nach Familienstand reichen die Vorsorgehöchstbeträge in mehr oder weniger großem Umfang aus, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag der Arbeitnehmer von der Einkommensbesteuerung freizustellen. Tendenziell lässt sich sagen, dass bei Verheirateten im unteren Einkommensbereich in der Regel Vorsorgepauschale bzw. Vorsorgehöchstbetrag mehr als ausreichend sind, um die Sozialversicherungsbeiträge steuerlich freizustellen. Mit steigendem Einkommen übertreffen aber die Gesamtbeiträge zur Sozialversicherung die Vorsorgepauschalen und die Vorsorgehöchstbeträge – die Sozialversicherungsbeiträge werden also zum Teil aus bereits versteuertem Einkommen finanziert. Da die Pauschale und Höchstbeträge über Jahre hinweg weder der Inflation noch dem Einkommenswachstum in einem angemessenen Ausmaß angepasst worden sind,²⁹ ist zu konstatieren, dass vor zwei bis drei Dekaden diese Beträge noch für die Vielzahl der Steuerpflichtigen eine völlige Freistellung der Sozialbeiträge gewährleistet haben, während die Zahl der Steuerpflichtigen, deren Beiträge jedenfalls zum Teil der Besteuerung unterlegen haben, im Zeitablauf zugenommen hat.

Während in der fernereren Vergangenheit die Vorsorgehöchstbeträge neben den GRV-Beiträgen auch noch Beiträge zu privaten Lebensversicherungen jedenfalls zum Teil von der Steuer frei gestellt haben, werden – wie bereits erwähnt – bei der Mehrzahl der heutigen Steuerpflichtigen diese ausschließlich durch die GRV-Beiträge ausgeschöpft. So haben Bork und Müller 1997 berechnet, dass auf der Basis der Einkommens- und Transferschichtung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin für das Jahr 1992 im Durchschnitt ca. 77 % der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus unversteuertem Einkommen geleistet worden sind, wobei unterstellt wurde, dass die steuerlich abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen sich proportional auf die Beiträge zur GRV, GKV, GPfV und Arbeitslosenversicherung aufgeteilt haben.³⁰ Wenn man ausschließlich die GRV-Beiträge den

²⁸ Bei Arbeitnehmern wird der Vorwegabzug pauschal um 16 % der Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit gekürzt, „wenn für die Zukunftssicherung des Steuerpflichtigen Leistungen im Sinne des § 3 Nr. 62 erbracht werden oder der Steuerpflichtige nicht-rentenversicherungspflichtig ist“ (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 EStG). Nur der gegebenenfalls verbleibende Vorwegabzug wird berücksichtigt. Damit hat der Vorwegabzug insbesondere den Sinn, bei den Selbständigen, die keine Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung erhalten, insbesondere die Aufwendungen für Renten- und Lebensversicherungen einkommensteuerlich zu befreien.

²⁹ Vgl. hierzu Petersen (1988).

³⁰ Vgl. Bork/Müller (1997), S. 8.

abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen gegenüberstellt, dann werden ca. 93 % der Arbeitnehmerbeiträge zur GRV aus unversteuertem Einkommen geleistet. Da auch die Arbeitgeberbeiträge zur GRV als Betriebsausgaben auf der Ebene der Unternehmen unbesteuert bleiben, ist dem Fazit von Bork und Müller mit Nachdruck zuzustimmen, „dass die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung überwiegend aus unversteuertem Einkommen geleistet werden“.³¹

Betrachtet man die Charakteristik der verschiedenen Sozialversicherungsbeiträge im Detail, dann wird deutlich, dass die Beiträge zur GRV sich grundlegend von denen zur GKV, GPfV und Arbeitslosenversicherung inhaltlich unterscheiden. Die GRV stellt zweifellos in Deutschland eines der wichtigsten Instrumente des intertemporalen Einkommensausgleichs dar.³² Demgegenüber sind in den anderen Sozialversicherungszweigen die innerperiodischen Risikoausgleichsmomente bedeutsamer. So geht es bei der GKV und GPfV wie auch der Arbeitslosenversicherung vorwiegend um innerperiodische Risiken einer besonderen Ausgabenlast (Sachleistungen der GKV bzw. GPfV). Auch in Privatversicherungssystemen mit ähnlichen Leistungsspektren werden derartige Risiken überwiegend innerperiodisch abgedeckt.³³

Aufgrund dieser inhaltlichen Unterschiede zwischen GRV-Beiträgen und GKV-, GPfV- sowie Arbeitslosenversicherungsbeiträgen scheint es durchaus begründbar zu sein, die Beiträge zur GRV einer nachgelagerten Besteuerung zu unterziehen. Bei den übrigen Sozialbeiträgen bzw. gleichartigen Beiträgen zum Privatversicherungssystem sprechen zum Teil anders gelagerte Argumente ebenfalls für eine grundsätzliche Abzugsfähigkeit von der steuerlichen Bemessungsgrundlage. So sichert die GKV allen Versicherungspflichtigen ein Existenzminimum an gesundheitlichen Sachleistungen ab, welches ebenfalls nicht der Besteuerung zu unterwerfen ist. Bei den Lohnersatzleistungen hingegen kann wiederum die nachgelagerte Besteuerung greifen. Für die Pflegeversicherungsbeiträge greift entsprechend das Sachleistungsargument der GKV.

Etwas komplizierter sieht es mit der Begründung der Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus. Während das Arbeitslosengeld und die Fortbildungsaufwendungen der Arbeitslosenversicherung, die der Humankapitalbildung dienen und deren Aufwendungen auch im EFStG (§ 11) abzugsfähig sind, nachgelagert besteuert werden können,³⁴ wären die Vermittlungskosten Werbungskosten im klassischen Sinne, sodass auch für diesen beitragsfinanzierten Ausgabenteil die Abzugsfähigkeit zu rechtfertigen ist. Bei der Arbeitslosenhilfe, die der Bedürftigkeitsprüfung unterliegt und nicht weit über die Sozialhilfeleistungen hinaus geht, greift wieder die Argumentation mit der Freistellung des steuerlichen Existenzminimums.

³¹ Ebenda.

³² Zur Definition vgl. Petersen (1989), S. 27 f.

³³ Dabei umfassen allerdings auch gesetzliche und private Krankenversicherungen zumindest dann einen gewissen intertemporalen Einkommensausgleich, wenn zur Absicherung einer stabilen Beitragsentwicklung über den Lebenszyklus die Beiträge der jungen Versicherten bereits einen Rückstellungsbeitrag umfassen, der die höheren Leistungen im Alter mit abdecken soll. Im Umfang dieser Altersrückstellungen müssen private Krankenversicherungen auch entsprechende Fonds bilden, um diese zusätzlichen Alterslasten auffangen zu können. Damit hätte auch ein Teil der Beitragsleistungen zur Krankenversicherung einen intertemporalen Charakter, sodass diese Beitragsteile ähnlich wie Rentenversicherungsbeiträge zu behandeln wären. Diese Problematik kann vernachlässigt werden, wenn bei den einzelnen Beitragsarten auch noch andere Gründe für die Abzugsfähigkeit sprechen.

³⁴ Entsprechendes gilt im übrigen auch für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

In dieser konsequenten Weise werden im EFStG die tatsächlichen Beiträge zur Sozialversicherung bzw. entsprechende Beiträge zum Privatversicherungssystem in tatsächlicher Höhe von der Einkommensteuer freigestellt.

Zu den anderen Sonderausgaben gehören Renten und dauernde Lasten, Unterhaltsleistungen an den getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten, gezahlte Kirchensteuer, Zinsen auf Steuernachzahlungen, für Stundung und Aussetzung der Vollziehung, Steuerberatungskosten, Aus- und Weiterbildungskosten, Spenden und Mitgliedsbeiträge, Aufwendungen für eine Haushaltshilfe, die rentenversicherungspflichtig beschäftigt ist sowie Schulgeld an Privatschulen. Dabei sind Renten und dauernde Lasten sowie Unterhaltsleistungen gemäß dem EFStG bei dem Zahlenden nicht mehr zu berücksichtigen, da eine einheitliche Flat-rate die bisherigen Progressionseffekte vermeidet; Unterhaltsleistender und -berechtigter haben vielmehr eine Unterhaltsleistung unter Berücksichtigung der Steuerbelastung für den Unterhaltsleistenden zu vereinbaren.³⁵

Mit Ausnahme der Aus- und Weiterbildungskosten sowie gegebenenfalls des Schulgelds an Privatschulen, die gemäß § 11 EFStG als „Ausgaben für Humankapital“ von der Bemessungsgrundlage der persönlichen Einkommensteuer abzugsfähig sind, werden alle weiteren „anderen Sonderausgaben“ des geltenden Einkommensteuergesetzes (im Folgenden als EStG bezeichnet) als Einkommensverwendung betrachtet. Da ihre vor allem sozialpolitischen Zielsetzungen nicht mit einem Steuersystem sinnvoll umgesetzt werden können, und diese deshalb in ihren Verteilungswirkungen eher als problematisch einzustufen sind, liegt in ihrer Eliminierung bei – sofern für notwendig erachtet – gleichzeitiger Einführung entsprechender zielgerichteter Transfers ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Verteilungstransparenz. Auch die Sonderausgaben-Pauschbetragsregelung, nach der 108 DM für alleinstehende und 216 DM für Verheiratete ohne weiteren Nachweis abzugsfähig sind, kann allein aufgrund der vernachlässigbaren Entlastungswirkungen ersatzlos entfallen. Ein überaus positiver Nebeneffekt all dieser vereinfachenden Maßnahmen liegt natürlich auch in der Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage.

Das EFStG schafft die Unterscheidung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ab. § 20 Satz 1 und § 22 Abs. 1 Satz 4 regeln dies im Einzelnen. Faktisch werden dann alle Sozialbeiträge sowie die entsprechenden Privatversicherungsbeiträge in tatsächlicher Höhe von der Bemessungsgrundlage abgezogen.

Die Behandlung der Sozialversicherungsbeiträge im EFStG bedingt, dass in den Sozialversicherungseinrichtungen ein Übergang von der bisherigen Nettolohn- zu einer Bruttolohnorientierung der Leistungen vollzogen wird, was wiederum eine Anpassung der Rentenformel notwendig macht.³⁶ Gemäß § 9 sind alle Lohnersatzleistungen sowie Krankengeld nach der Lohnfortzahlung einschließlich aller entsprechenden Leistungen des Privatversicherungssystems als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit zu behandeln. Die derzeitige nettolohnorientierte Lohnersatzleistung ist nämlich nichts anderes als eine implizite Besteuerung zugunsten der Sozialversicherungsträger, die zudem die Progressionswirkungen der Einkommensteuer ausschaltet.³⁷

³⁵ Sollte kein Flat-rate Tarif zur Anwendung kommen, könnten gemäß § 1 Abs. 2 EFStG Renten und dauernde Lasten sowie Unterhaltsleistungen demjenigen zugerechnet werden, der durch sie als Berechtigter bereichert wird (entspräche dem interpersonellen Korrespondenzprinzip); vgl. Littmann (1983), S. 431 ff.

³⁶ Vgl. hierzu Petersen/Bork (1997).

³⁷ Daher auch die Einführung eines Progressionsvorbehalts im Zusammenhang mit den Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

2.2.2. Simulationsanalyse einer modifizierten Behandlung der Sozialversicherungsbeiträge

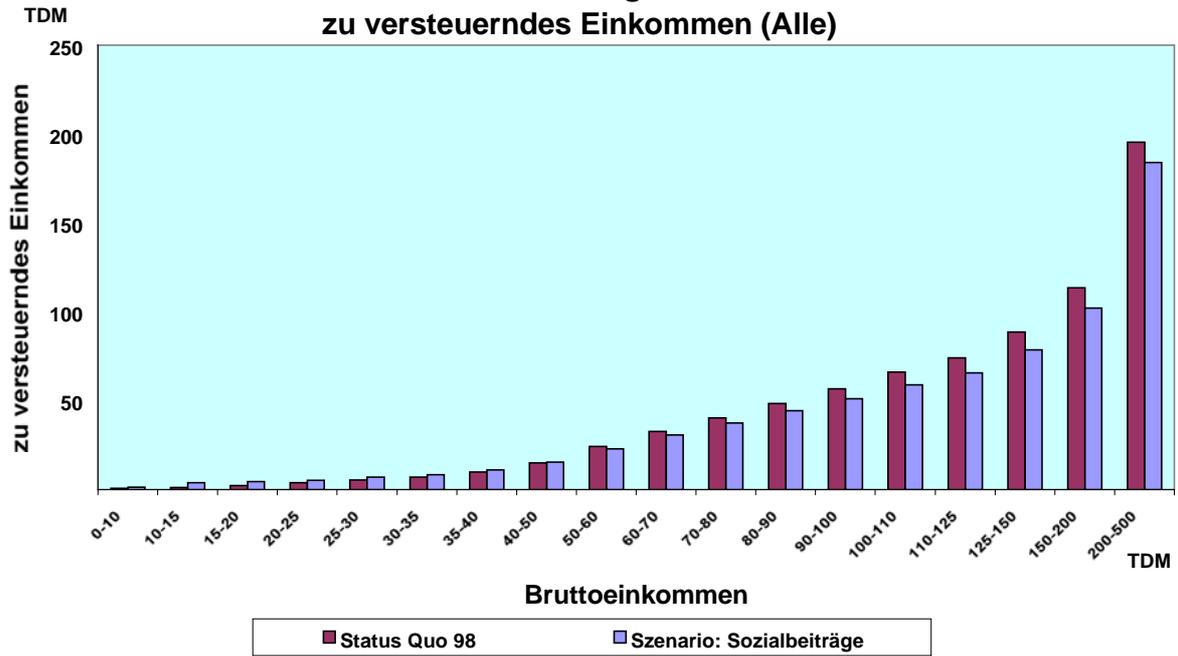
Der tatsächliche Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und korrespondierender Privatversicherungsbeiträge verändert das gesamte zu versteuernde Einkommen von 1.507,8 Mrd. DM auf 1.418,1 Mrd. DM. Damit verringert sich das zu versteuernde Einkommen also um 89,7 Mrd. DM bzw. 5,9 %. Isoliert betrachtet würde das zu einer Verminderung des Steueraufkommens um 40,0 Mrd. DM oder 13,9 % führen. Die hohen Aufkommensausfälle resultieren daraus, dass die Verlagerungen der Bemessungsgrundlagen zwischen den Steuerpflichtigen ein wesentlich höheres Niveau erreichen, diese sich aber gegenseitig herausaldieren. Infolgedessen steigt das Steueraufkommen deutlich stärker als die gesamte Bemessungsgrundlage.³⁸

Bei allen Steuerpflichtigen steigt das zu versteuernde Einkommen in den unteren Bruttoeinkommensgruppen stärker an, weil hier die bisherigen Vorsorgepauschale i.d.R. höher ist als die tatsächlich gezahlten Sozialbeiträge. Diese überschießenden Beträge wirken gleichermaßen als ein zusätzlicher Freibetrag. In den höheren Bruttoeinkommensklassen sorgt hingegen die Abzugsfähigkeit der tatsächlichen Sozialbeiträge für eine Verringerung des zu versteuernden Einkommens (siehe Abbildung 3). Bei den Arbeitern und Angestellten (siehe die Abbildung 4) ist diese Entwicklung über die Bruttoeinkommensklassen gerade im unteren Einkommensbereich deutlich kontinuierlicher, zeigt aber insgesamt eine ähnliche Tendenz.

Die Entwicklung der veränderten Steuerschuld für alle Steuerpflichtigen über die Bruttoeinkommensklassen ist im unteren Bruttoeinkommensbereich uneinheitlich, es treten allerdings gegenüber dem Status quo bis zur 8. Bruttoeinkommensgruppe nur geringfügige steuerliche Mehrbelastungen auf (siehe Abbildung 5). In den höheren Einkommensgruppen ist eine deutliche Entlastungswirkung zu verzeichnen. Während für die Arbeiter- und Angestelltenhaushalte im unteren Bruttoeinkommensbereich die Mehrbelastung deutlicher, aber immer noch recht moderat ausfällt, ist die Entlastungswirkung ab der 7. Bruttoeinkommensklasse deutlicher ausgeprägt (siehe Abbildungen 5 und 6).

³⁸ Dieser Tatbestand beruht auf der Darstellung der Nettoeffekte. Der Saldo resultiert aber sowohl aus einer massiven Vergrößerung wie auch einer starken Verringerung der Bemessungsgrundlage und der Steuerschuld. Eine Verringerung der Bemessungsgrundlage ist bei denjenigen Steuerpflichtigen festzustellen, die im Rahmen der bisherigen Vorsorgeaufwendungen ihre Sozialversicherungsbeiträge nicht vollständig geltend machen konnten. Dies sind Haushalte mit relativ hohen Lohneinkünften und entsprechend höheren Grenzsteuersätzen. Eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage tritt bei den Beziehern von niedrigeren Lohneinkünften auf, bei denen die Vorsorgepauschale höher war als deren Beiträge zur Sozialversicherung. Dieser Personenkreis unterliegt einer geringeren Grenzsteuersatzbelastung, sodass sich die Erhöhung der Bemessungsgrundlage weitaus weniger stark auf die Steuerschuld auswirkt als eine gleich große Verringerung der Bemessungsgrundlage bei höheren Grenzsteuersätzen.

**Abbildung 3
zu versteuerndes Einkommen (Alle)**



**Abbildung 4
zu versteuerndes Einkommen (Arbeiter und Angestellte)**

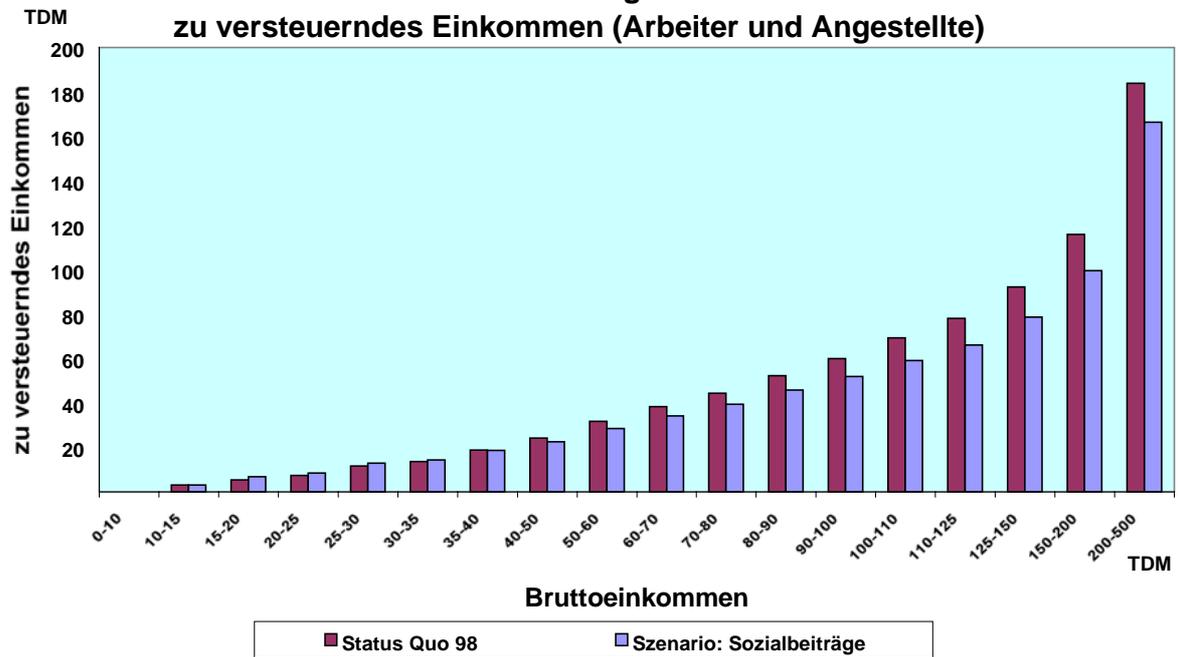


Abbildung 5
Steuerschuld abzgl. Kindergeld (Alle)

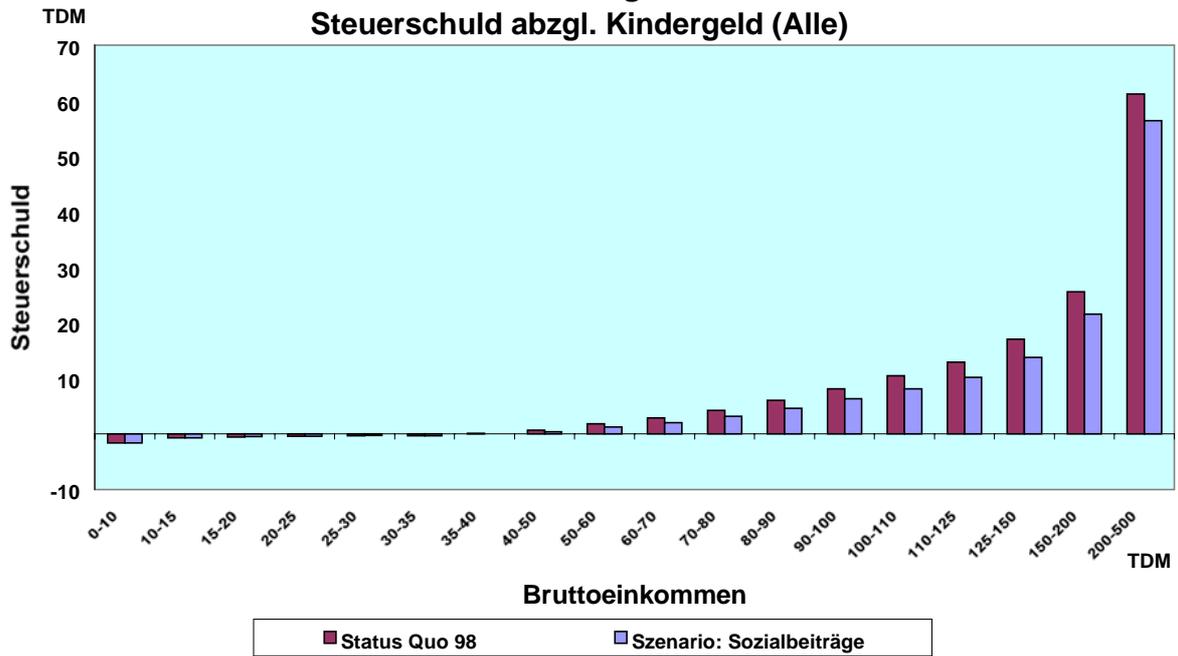
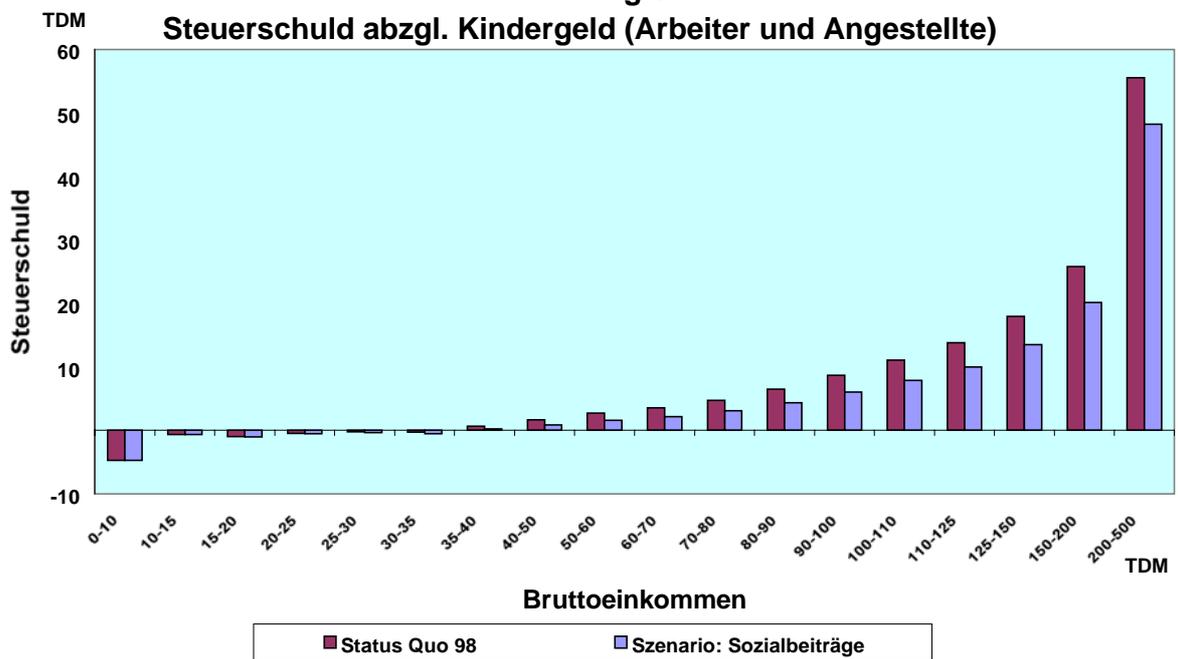


Abbildung 6
Steuerschuld abzgl. Kindergeld (Arbeiter und Angestellte)



2.3. Die Behandlung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit

In der gegenwärtigen Einkommensbesteuerung werden die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit im Rahmen der Einkunftsart 4 erfasst; unter nichtselbständigen Einkünften versteht man den Arbeitslohn, also ganz allgemein alle Einnahmen, die einem Arbeitnehmer in Geld oder Geldeswert aus einem jetzigen oder früheren Dienstverhältnis laufend oder einmalig zufließen. Teilzeitarbeitsverhältnisse werden aus Gründen der Vereinfachung von der hier dargestellten Besteuerung ausgenommen (geringfügige Beschäftigung³⁹). Bei der Ermittlung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit dürfen die Werbungskosten abgesetzt werden.

2.3.1. Der Arbeitslohn

Wie bereits erwähnt stellen die Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit den Arbeitslohn dar. Zum Arbeitslohn gehören u.a. das laufende monatliche Bruttogehalt zuzüglich eventueller Zuschläge für Überstunden oder Sonntagsarbeit, aber auch Weihnachts- und Urlaubsgeld, Leistungsprämien, Tantiemen, vermögenswirksame Leistungen und andere Bezüge und Vorteile, die für ein Dienstverhältnis gewährt werden. Vor allem bei Sachbezügen (Sachleistungen des Arbeitgebers) ist es nicht ganz einfach zu beurteilen, ob Arbeitslohn vorliegt. Hier gelten zum Teil komplexe Regelungen z.B. bei der Privatnutzung eines Firmenwagens, speziellen Rabattregelungen für die eigenen Arbeitnehmer, aber auch bei Vergütungen durch Dritte (beispielsweise Trinkgelder).

Im Quellenabzugsverfahren wird die Lohnsteuer vom Arbeitgeber monatlich einbehalten und an das Finanzamt abgeführt. Im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung wird die gezahlte Lohnsteuer auf die zu zahlende Einkommensteuer angerechnet. Der Lohnbesteuerung unterliegen dabei die Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit abzüglich den Werbungskosten (siehe 2.3.2.), mindestens jedoch dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag (in Höhe von 166,66 DM monatlich oder 2000 DM jährlich). Zum steuerpflichtigen Einkommen rechnen neben den laufenden Bezügen auch die einmaligen Zahlungen (Weihnachts-, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen etc.).

Dabei gibt es einige steuerfreie und steuerbegünstigte Leistungen; dazu zählen beispielsweise Firmenwagen, Direktversicherung, Arbeitgeber-Darlehen, Abfindungen, Kinderbetreuungskosten, Beihilfen, Mahlzeiten u.ä. Die Regelungen sind im einzelnen überaus kompliziert (z.B. beim Firmenwagen). Quantitativ besonders bedeutsame Steuerbefreiungen gibt es im Bereich der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit (SFN); solche SFN-Zuschläge sind in bestimmten Grenzen (§ 3b EStG, R 30 LStR 2000) steuerfrei. Außerdem kann der Arbeitgeber die Kosten für die Unterbringung und Betreuung der schulpflichtigen Kinder seiner Arbeitnehmer in einem Kindergarten oder in einer vergleichbaren Einrichtung erstatten, ohne dass er dafür Lohn- und Kirchensteuer einbehalten muss. Solche Zahlungen gehören nicht zum steuerpflichtigen Arbeitslohn. Lohnsteuerfrei ist im übrigen auch die oben erwähnte geringfügige Beschäftigung, auf welche die Arbeitgeber allerdings Sozialbeiträge abzuführen haben.

Besondere Kritik hat die Steuerfreiheit der SFN-Zuschläge erfahren, weil mit ihnen gegenüber anderen Einkunftsarten (beispielsweise selbständiger Arbeit) steuerliche Privilegierungen

³⁹ Eine geringfügige Beschäftigung (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV) liegt vor, wenn der Arbeitslohn höchstens 630 DM im Monat und die Arbeitszeit weniger als 15 Stunden in der Woche beträgt. Ab dem 1.4.1999 gilt diese sogenannte Geringfügigkeitsgrenze einheitlich in West- und Ostdeutschland. Diese Grenze ist nun fest geschrieben und wird nicht mehr jährlich erhöht. Der Arbeitgeber hat einen Pauschalbeitrag von 22 % des Arbeitslohns zu entrichten, und zwar 12 % für die GRV sowie 10 % für die GKV. Die Arbeitnehmer brauchen keine Beiträge zu entrichten. Aufgrund der Steuerfreiheit ist die geringfügige Beschäftigung in den Steuerstatistiken nicht repräsentiert. Dieses Problem muss daher im weiteren vernachlässigt werden.

gen gewährt werden, die ganz beträchtliche Entlastungen zur Folge haben. Die Argumente, die für eine solche Steuerbefreiung ins Feld geführt werden, sind nicht stichhaltig. Die Heranziehung des Leistungsfähigkeitsprinzips (die Zuschläge beziehen sich nicht auf eine über die „Normalzeit“ hinausgehende Arbeit, die Leistungsfähigkeit hänge aber nicht von der Arbeitszeit, sondern dem Stundenlohn ab) ist abzulehnen, da heutzutage eine „Normalarbeitszeit“ nicht mehr existiert. Würde man dieser Argumentation folgen, müssten konsequenterweise halb tags beschäftigte Akademiker höher besteuert werden als ganz tags beschäftigte weniger qualifizierte Arbeitnehmer mit gleichem Lohn. Auch die Argumentation, mittels der Steuerfreiheit der Zuschläge die Arbeitnehmer für besondere Belastungen zu entschädigen, erweist sich als wenig stichhaltig, da die Steuerfreiheit ja gerade Anreize für eine SNF-Arbeit setzt. Diese indirekte Förderung steht also im Widerspruch zu der Argumentation mit den besonderen Belastungen der SNF-Arbeit, die der Gesetzgeber mit der Steuerbefreiung kompensieren will. Der Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen der CDU/CSU und FDP sah die ersatzlose Streichung dieser Regelung vor.⁴⁰ Dies stieß allerdings auf den nachhaltigen Widerstand der übrigen Bundestagsfraktionen, sodass diese Regelung auch weiterhin gültig bleibt.

Das EFStG definiert im § 9 im Detail, was unter Einkünften aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit zu verstehen ist. „Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit sind Einkünfte aus wirtschaftlichen Tätigkeiten, die für ein weisungsgebundenes Dienstverhältnis erbracht wurden. Beteiligte des Dienstverhältnisses sind der Arbeitgeber (Weisungsgeber) und der Arbeitnehmer (Weisungsnehmer). Die Einkünfte können aus einem gegenwärtigen oder einem vergangenen Dienstverhältnis wie auch in Hinblick auf ein zukünftiges Dienstverhältnis zugegangen sein. Es ist unerheblich, von wem, unter welcher Bezeichnung und ob sie in Geld oder Sachform (Sachbezüge) bezogen werden.“ Im Unterschied zum geltenden EStG werden die Arbeitgeberbeiträge den Einkünften aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit hinzugerechnet (siehe dazu die Bemerkungen unter 2.2.1.). Ebenfalls wie Einkünfte aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit werden die Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen und ähnliche Leistungen der Privatversicherungen besteuert. Damit wird die bisherige Steuerfreiheit der Lohnersatzleistungen gemäß § 3 EStG aufgegeben und der Progressionsvorbehalt gemäß § 32 b EStG entfällt.

2.3.2. Die Werbungskosten

Unter Werbungskosten versteht man Aufwendungen, die durch die berufliche Tätigkeit verursacht sind. Dazu gehören in erster Linie „Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EStG). Zu den abzugsfähigen Werbungskosten zählen beispielsweise die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, für die doppelte Haushaltsführung (infolge eines beruflichen Umzugs), für Einsatzwechseltätigkeit und Fahrtätigkeit, Beiträge zu Berufsverbänden, Arbeitszimmer, Arbeitsmittel, andere Werbungskosten (u.a. Bewirtungskosten, Bewerbungskosten, Telefonkosten, Umzugskosten, Versicherungsbeiträge) und Dienstreisen. Auch sogenannte ungewollte Werbungskosten beispielsweise infolge eines Autounfalls auf beruflicher Fahrt, Strafverteidigung wegen beruflichen Fehlverhaltens u.ä. sind grundsätzlich abzugsfähig.

Steuerlich anzuerkennen sind Werbungskosten unabhängig davon, ob diese notwendig, zweckmäßig oder üblich sind. Stehen sie allerdings mit der privaten Lebensführung in einem Zusammenhang, werden sie nur in „angemessener“ Höhe anerkannt. Die Werbungskosten werden von den mit ihnen im Zusammenhang stehenden Einnahmen abgezogen, und nur die nach den Werbungskosten verbleibenden Einkünfte sind zu versteuern (sogenanntes Netto

⁴⁰ Siehe Petersen/Bork (1997), S. 9.

prinzip). Im Falle der zusammenveranlagten Ehegatten sind sie getrennt für die Ehegatten nach dem Beschäftigungsverhältnis zu ermitteln.

Sind die Werbungskosten höher als die Einnahmen, resultieren negative Einkünfte aus nicht-selbständiger Beschäftigung. Dieser Verlust kann mit anderen positiven Einnahmen zunächst verrechnet werden. Verbleibt ein negativer „Gesamtbetrag der Einkünfte“, dann greift der Verlustrücktrag bzw. Verlustvortrag. Werden Werbungskosten vom Arbeitgeber erstattet, dann sind diese Erstattungszahlungen auf die Werbungskosten anzurechnen; im übrigen müssen sie im Jahr der Entstehung geltend gemacht werden. Grundsätzlich sind die Werbungskosten durch entsprechende Belege nachzuweisen, wobei in gewissen Grenzen auch Eigenbelege akzeptiert werden. Ersatzweise können Aufwendungen auch glaubhaft gemacht werden. Glaubhaftigkeit ist dann gegeben, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit für den vorgetragenen Tatbestand spricht. Notfalls können Werbungskosten auch geschätzt werden.

Mit der allgemeinen Wohlstandsentwicklung, aber auch infolge der steigenden Abgabenbelastung sind immer mehr Lohnsteuerpflichtige dazu übergegangen, ihre Werbungskosten im einzelnen nachzuweisen und dies in Form einer Einnahmen-/Ausgabenrechnung zu dokumentieren. Verständlicherweise kommt es hier zu immer engeren Verknüpfungen mit den Kosten der privaten Lebensführung bzw. sogar zu einer Anpassung der privaten Lebensführung an die Möglichkeiten des Werbungskostenabzugs, sodass die Auseinandersetzungen um die steuerliche Anerkennung der Werbungskosten zu erheblichen Belastungen der Steuerverwaltung und der Finanzgerichte führen. Diese Auseinandersetzungen ähneln im übrigen denen, die im Zusammenhang mit der steuerlichen Anerkennung von Betriebsausgaben hinlänglich bekannt sind. Insgesamt ist der steuerliche Komplex „Werbungskosten bei nichtselbständiger Arbeit“ ein Einfallstor für nahezu willkürliche Entscheidungen auf der Ebene einzelner Finanzbehörden und verstößt in zunehmenden Maße gegen den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung.

Verzichtet ein Arbeitnehmer auf den Einzelnachweis seiner Werbungskosten, dann gelangt der sogenannte Arbeitnehmer-Pauschbetrag (§ 9 a Nr. 1 a EStG) zur Anwendung. Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag beträgt jährlich 2.000 DM. Er wird bei dem Lohnsteuerabzug bzw. bei der Einkommensteuerveranlagung automatisch berücksichtigt. Berufstätige Ehegatten haben beide einen Anspruch auf diesen Pauschbetrag.

Das EFStG sieht nun vor, dass ein großer Teil der nachweisbaren Werbungskosten eliminiert wird. Bei den meisten dieser Werbungskosten geht es um Aufwendungen (bzw. beruflich bedingte Mehraufwendungen), die dem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber erstattet werden. Über den Erstattungsumfang muss letztendlich zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen individueller oder tariflicher Lohnverhandlungen eine Übereinkunft erzielt werden. Wie der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber kompensiert wird – ob über die Lohnzahlung oder über direkten Kostenersatz – sollte unabhängig von steuerlichen Erwägungen sein. Gehen die vom Arbeitnehmer geltend gemachten Aufwendungen über die vom Arbeitgeber gewährte Erstattung hinaus, besteht im übrigen der begründete Verdacht, dass solche Arbeitnehmeraufwendungen eher in den Bereich der privaten Lebensaufwendungen fallen, die selbstverständlich keiner steuerlichen Berücksichtigung bedürfen.⁴¹

Auch aus verteilungspolitischen Erwägungen heraus ist die Streichung der nachzuweisenden Werbungskosten weitgehend unproblematisch, da ihre tatsächliche Höhe eindeutig mit der Höhe der Lohneinkommen korreliert. Probleme in den unteren Lohnbereichen werden dadurch aufgefangen, dass auch weiterhin ein Arbeitnehmer-Pauschbetrags von 1.200 Euro

⁴¹ Stehen derartige Aufwendungen allerdings im Zusammenhang mit der Humankapitalbildung, sind diese auch weiterhin im EFStG gemäß § 11 abzugsfähig. Da eine Differenzierung im Datensatz nicht möglich ist, wird dieser Aspekt bei den folgenden Simulationen vernachlässigt.

(siehe § 20 Satz 2 EFStG) vorgesehen wird. Ein solcher Arbeitnehmer-Pauschbetrag entlastet im Vergleich zu einer Erhöhung des Grundfreibetrags zudem die erwerbstätigen Generationen. Im folgenden werden Simulationsrechnungen ohne Arbeitnehmer-Pauschbetrag dargestellt.

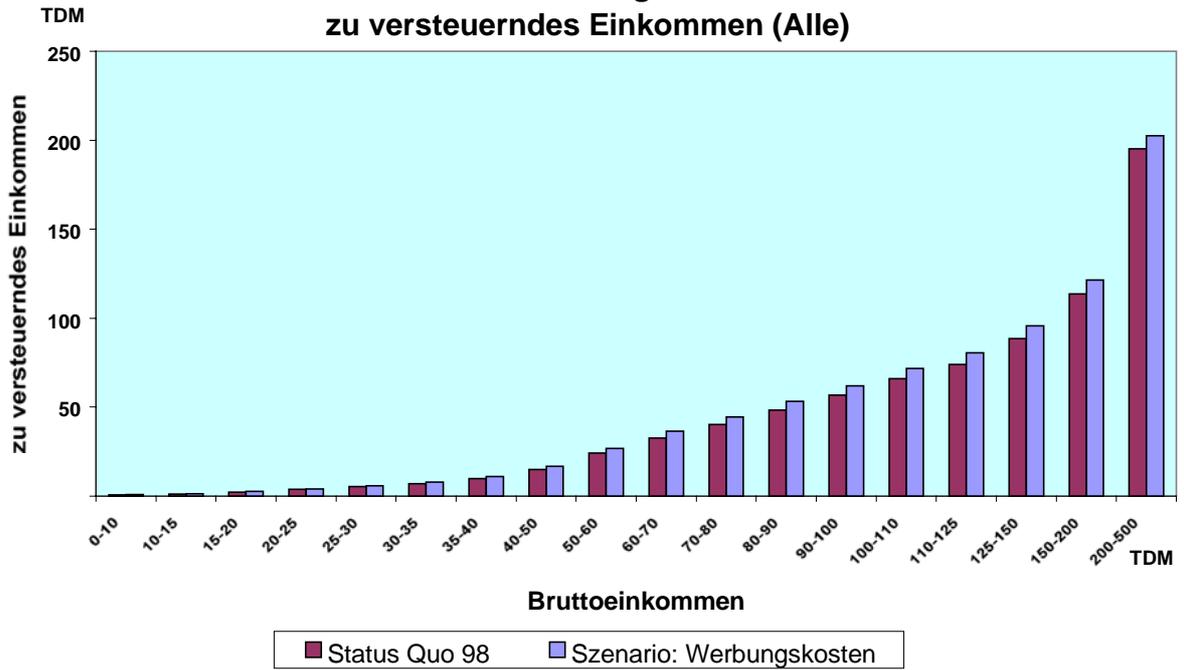
2.3.3. Simulation der Wirkungen einer reformierten Besteuerung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit

Zunächst sei einmal die Streichung der nachzuweisenden Werbungskosten und des Arbeitnehmer-Pauschbetrags betrachtet. Infolge dieser Maßnahmen erhöht sich das gesamte zu versteuernde Einkommen von 1.507,8 Mrd. DM auf 1.626,5 Mrd. DM, also um 118,7 Mrd. DM bzw. 7,9 %. Isoliert betrachtet würde das zu einem Anstieg des Steueraufkommens um 33,5 Mrd. DM bzw. 11,6 % führen. In der Verteilungsanalyse über alle Haushalte zeigt sich, dass sich das zu versteuernde Einkommen im unteren Bruttoeinkommensbereich nur geringfügig verändert, während im mittleren und oberen Bereich ein nahezu kontinuierlicher Anstieg zu beobachten ist (siehe Abbildung 7). Diese Entwicklung resultiert sich auch für die Haushalte der Arbeiter und Angestellten, wobei hier ein deutlicher Anstieg bereits im unteren Einkommensbereich einsetzt (siehe Abbildung 8).

Die Entwicklung der Steuerschuld für alle Steuerpflichtigen führt im unteren Bruttoeinkommensbereich zu keinen wesentlichen Mehrbelastungen, im oberen Bereich allerdings zu einer progressiv zunehmenden Mehrbelastung, da hier die Abzugsfähigkeit der nachweisbaren Werbungskosten überproportional groß ist (siehe Abbildung 9). Bei den Arbeiter- und Angestelltenhaushalten zeigen sich demgegenüber aber im unteren Einkommensbereich ausgeprägtere Mehrbelastungen, die insbesondere mit der hier vorgenommenen Ausschaltung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags in Verbindung stehen (siehe Abbildung 10). Im oberen Einkommensbereich dominieren hingegen die progressiven Wirkungen (das zu versteuernde Einkommen steigt zwischen ca. 1.000 DM bis 9.500 DM an).

Um gerade im unteren Einkommensbereich die steuerlichen Mehrbelastungen abzumildern, würde es sich anbieten, gegebenenfalls einen Arbeitnehmer-Pauschbetrag vorzusehen, wie es auch im EFStG enthalten ist. Außerdem hat dieser gegenüber einer Erhöhung des Grundfreibetrags den Effekt, dass er – wie bereits erwähnt - die Steuerbelastung der erwerbstätigen Generationen vermindert und Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung an den offiziellen Arbeitsmärkten setzt.

**Abbildung 7
zu versteuerndes Einkommen (Alle)**



**Abbildung 8
zu versteuerndes Einkommen (Arbeiter & Angestellte)**

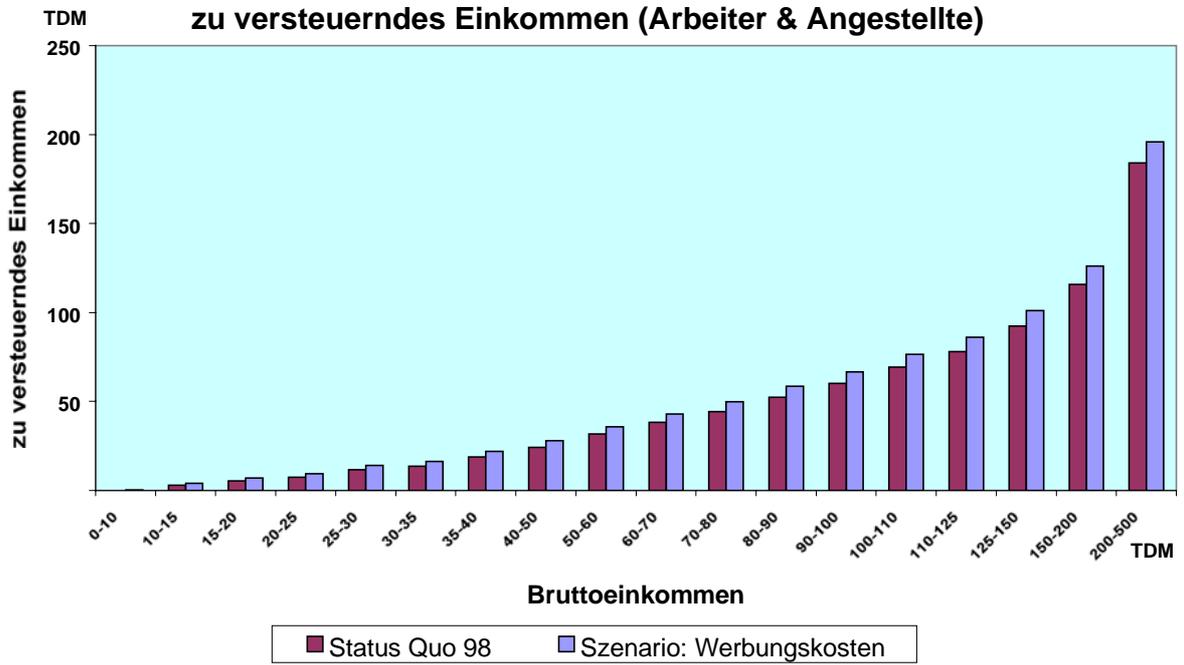


Abbildung 9
Steuerschuld abzgl. Kindergeld (Alle)

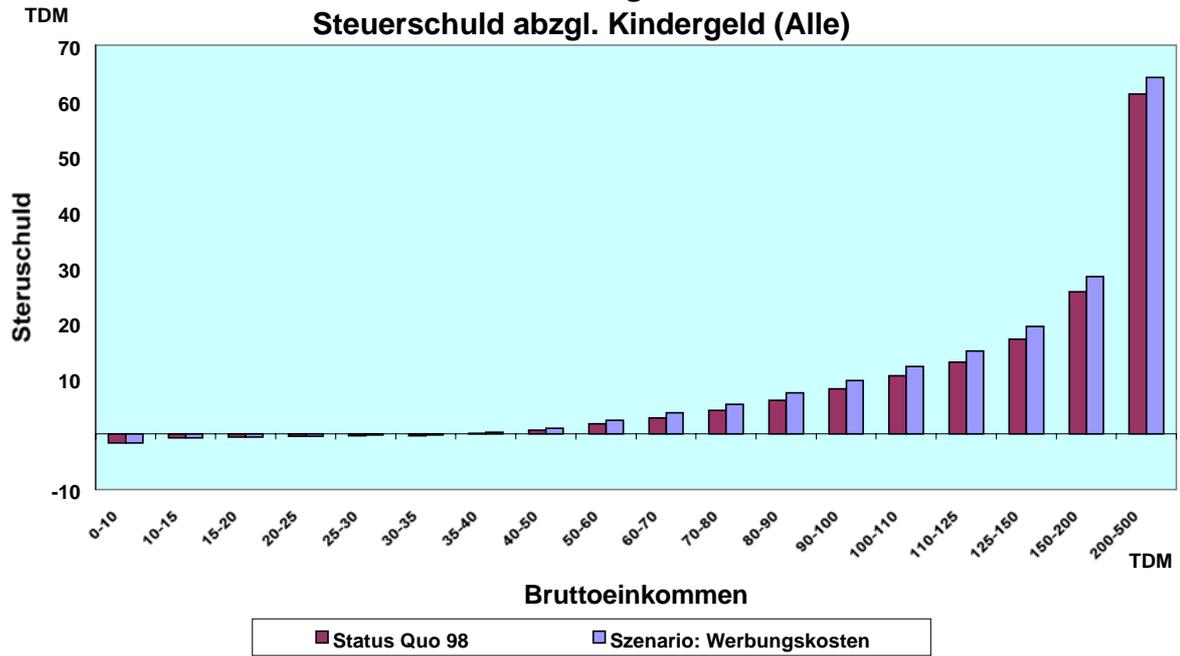
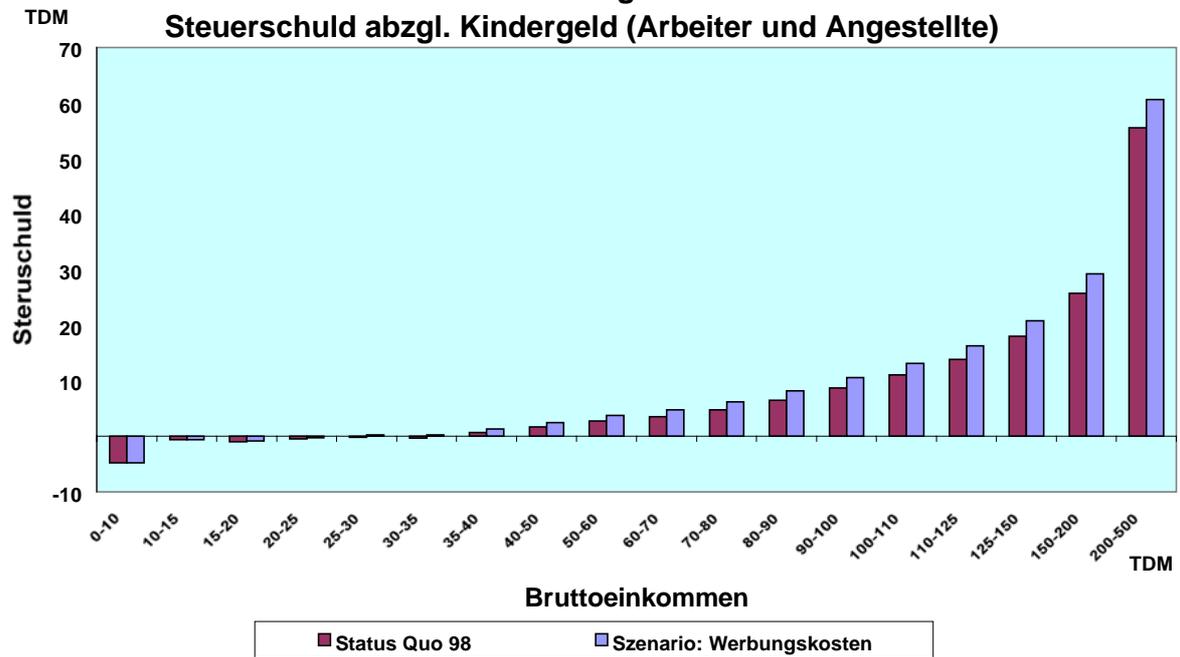


Abbildung 10
Steuerschuld abzgl. Kindergeld (Arbeiter und Angestellte)



2.4. Behandlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

Unter die Einkunftsart 6 des geltenden EStGes fallen die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (§ 22 EStG). Aus der Vermietung und Verpachtung von Haus- und Grundvermögen werden Einnahmen erzielt; dazu zählen auch die Vermietung von möblierten Räumen und Wohnungen sowie die Untervermietung von Wohnungsteilen. Den Mieteinnahmen stehen alle Aufwendungen gegenüber, die dem „Erwerb, der Sicherung und Erhaltung“ dieser Einnahmequelle dienen. Diese Aufwendungen fallen also ebenfalls unter den Werbungskostenbegriff der Einkommensteuer (§ 9 EStG). Zu ihnen gehören insbesondere die Schuldzinsen, die Renovierungs- und Instandhaltungskosten, die Hausnebenkosten (Grundsteuer, Gebäudeversicherung, Wasser- und Abwasserkosten, Heizungskosten, Verwaltungskosten etc.) und die Abschreibungen für die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten des Gebäudes bzw. vermieteten Gebäudeteils. In einer Überschussrechnung, in der von den Mieteinnahmen (Mietzins, Nebenkosten etc.) die Werbungskosten abgezogen werden, erfolgt die Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Im Falle eines positiven Saldos erhöhen diese die Summe der Einkünfte und damit auch die Einkommensteuerschuld.

Im Falle eines negativen Saldos oder Verlustes kann dieser Verlust aus Vermietung und Verpachtung mit den positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten verrechnet werden und damit zu Steuerersparnissen führen. Diese Verluste dürfen allerdings nur von vorübergehendem Charakter sein, weil es sich ansonsten bei der Vermietung um eine sogenannte „Liebhäberei“ handeln könnte, bei der eine nachhaltige Gewinnerzielungsabsicht fehlt. Gerade die degressiven Abschreibungen gemäß § 7 Abs. 5 EStG, aber insbesondere die Abschreibungen gemäß § 4 Fördergebietsgesetz haben dazu beigetragen, dass bei sehr vielen Steuerpflichtigen die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einen negativen Wert angenommen haben, sodass die Verlustverrechnung mit den anderen Einkunftsarten in der letzten Dekade zu erheblichen Steuerausfällen geführt hat. Ähnliches gilt auch für die sofort abzugsfähigen Erhaltungsaufwendungen und die besonderen Abschreibungsregelungen für Baudenkmäler. Obwohl die meisten dieser Abschreibungsregelungen zwischenzeitlich ausgelaufen bzw. durch Investitionszulagen ersetzt worden sind, werden diese noch einige Jahre nachwirken.

Wegen des starken Ausmaßes der Bildung vor allem steuerlich relevanter Verluste hat der Gesetzgeber diese Möglichkeiten weitgehend eingeschränkt und auch die Verlustverrechnung im Rahmen der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einer engen Begrenzung unterzogen. Damit soll verhindert werden, dass gerade Bezieher sehr hoher Einkommen über steuerliche Verluste ihr zu versteuerndes Einkommen stark reduzieren bzw. gar negativ werden lassen, sodass über Verlustrück- und -vortragmöglichkeiten noch weitere Steuerminderungen erreicht werden können. Die starke Ausnutzung der Abschreibungsmöglichkeiten, aber auch die hohen Erhaltungsaufwendungen für Gebäude in den neuen Bundesländern haben dazu beigetragen und werden noch über Jahre hinweg dazu beitragen, dass über alle Steuerfälle gerechnet die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Deutschland sehr gering bzw. über Jahre hinweg auch negativ waren und sein werden.

In der Datengrundlage des Potsdamer Mikrosimulationsmodells, die u.a. auf einer Einkommensteuerstichprobe aus dem Jahr 1993 beruht,⁴² beträgt die Summe der positiven Fälle der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung 32,3 Mrd. DM. Dieser Summe sind die Verlustfälle gegenzurechnen, die sich auf 55,1 Mrd. DM belaufen. In der Folge sind die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung negativ in einer Größenordnung von 22,8 Mrd. DM.

Im EStG sind Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung keine gesonderte Einkunftsart, sondern sie fallen unter die Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit (§ 10). Für sie gelten

⁴² Vgl. Bork (2000).

analog die „Besonderen Vorschriften zur Ermittlung des Gewinns oder Verlusts von Unternehmen“ (§ 23 ff.). Dabei greift auch der Verlustvortrag gemäß § 17.

Die Anrechnung eines „Schutzzinssatzes“ (§ 2 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 24) wird aufgrund der im allgemeinen geringen Rentabilität von Wohnungsbauinvestitionen dazu beitragen, dass die Bemessungsgrundlage aus Mieteinnahmen nur gering sein wird. Der Schutzzinssatz macht darüber hinaus die exzessive Nutzung des Abschreibungsinstruments ökonomisch nicht sinnvoll. Langfristig werden steuerliche Verluste nur dann auftreten, wenn diesen auch tatsächliche ökonomische Verluste entsprechen. In jedem Fall vermeidet die Einfachsteuer ein Ausmaß an Verlustverrechnung, wie sie vor allem in der jüngeren Vergangenheit aufgetreten ist. Angesichts der immer noch hohen Erhaltungsaufwendungen und des Schutzzinssatzabzugs erscheint die Annahme realistisch zu sein, dass im Fall der Einfachsteuer die Einkünfte aus der bisherigen Einkunftsart Vermietung und Verpachtung gering sein dürften, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber deutlich positiv. In der Simulation wird daher der Einfachheit halber unterstellt, dass die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei den Steuerpflichtigen Null sind.

2.5. Behandlung der Gewinneinkunftsarten und der Einkünfte aus Kapitalvermögen

Wie bereits im Zusammenhang mit den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung erwähnt, werden im EFStG die bisherigen Einkunftsarten 1 bis 3 (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit), die Einkünfte aus Kapitalvermögen (Einkunftsart 5), die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (Einkunftsart 6) sowie die Gewinneinkünfte der Körperschaften zusammengefasst. Damit wird die bisherige Dualität von persönlicher Einkommensteuer und Körperschaftsteuer aufgehoben (§ 3 EFStG).

Der § 10 EFStG definiert die Einkünfte aus selbständiger Arbeit als zweite Einkunftsart neben den bereits behandelten Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. Im § 12 werden dann die Gewinne im einzelnen spezifiziert, wobei die Einkünfte aus Kapitalvermögen unter die Gewinne aus der laufenden Geschäftstätigkeit eines Betriebs subsumiert werden (§ 12 Abs. 1 Satz 1 EFStG). Im § 12 Abs. 2 Satz 1 EFStG wird dann konkretisiert, dass Gewinne nichtbilanzierender inländischer Betriebe und der inländische Betrieb von Investmentfonds aus dem Halten und der Veräußerung von Kapitalforderungen, soweit deren effektive Rendite das Niveau marktüblicher Zinssätze nicht überschreitet, steuerfrei bleiben. Hier greift also die in § 2 Abs. 3 Satz 1 EFStG eingeführte Zinsbereinigung, der zufolge z.B. Zinsen auf Bankguthaben und Anleihen von Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland als marktüblich gelten (§ 4 Abs. 23 EFStG) und deshalb steuerfrei sind. Bei nicht marktüblichen (übermäßigen) Zinsen wird nur derjenigen Teil besteuert, der den Zinsbetrag gemäß Schutzzinssatz (§ 4 Abs. 24 EFStG) übersteigt.

Die Umsetzung der Auswirkungen der Zinsbereinigung und die Integration der bisherigen Körperschaftsbesteuerung in unseren Simulationsansatz bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Bisher liegt für die gesamte Bundesrepublik Deutschland keine brauchbare Datengrundlage vor, auf die eine detaillierte Umsetzung (Änderung des steuerlichen Gewinns und die Zurechnung der Änderungen auf die einzelnen Steuerpflichtigen) der neuen steuerrechtlichen Regelungen möglich wäre.⁴³

⁴³ Soweit derzeit bekannt verfügt nur das Land Thüringen über eine geeignete Datengrundlage zur Unternehmensbesteuerung, insbesondere zur Besteuerung der Körperschaften. Berechnungen, wie sie beispielsweise durch das Finanzministerium Thüringen zum Kirchhof-Vorschlag durchgeführt worden sind, waren erst nach einer Sonderaufbereitung der mit der Steuerveranlagung eingereichten Bilanzdaten möglich; vgl. hierzu Freistaat Thüringen (2001). Eine umfassende Sonderauswertung für das gesamte Bundesgebiet ist nicht verfügbar.

Soweit die Gewinnbesteuerung betroffen ist, sollen die Auswirkungen einer Zinsbereinigung auf das Steueraufkommen aus der bisherigen Gewinnbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer (Einkunftsarten 1 – 3) und der Körperschaftsteuer dadurch abgeschätzt werden, dass über eine überschlägige Ermittlung der Eigenkapitalausstattung der Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften die Größenordnung eines Schutzzinssatzabzugs berechnet wird. Für die Körperschaften weist die Körperschaftsteuerstatistik 1995 ein verwendetes Eigenkapital von 875 Mrd. DM auf.⁴⁴ Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin zum Produktivvermögen für den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung⁴⁵ beläuft sich dieses bei Personenunternehmen (Einzelunternehmen, Personengesellschaften und ähnliche Unternehmensformen, deren Inhaber der Einkommensteuer unterliegen) auf 1.023 Mrd. DM.⁴⁶ Setzt man dieses gleich mit dem verwendeten Eigenkapital, resultiert eine Summe von 1.898 Mrd. DM. Bei einer marktüblichen Verzinsung des Sparkapitals (Schutzzinssatz, schutzbedürftige Grundrendite) von 5 % resultiert eine Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage von ca. 95 Mrd. DM, was bei einem Steuersatz von 25% einen Steuerausfall von maximal⁴⁷ 23,7 Mrd. DM verursachen würde.⁴⁸

Rechnet man die in der Körperschaftsteuerstatistik 1995 ausgewiesenen Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz in Höhe von 249,7 Mrd. DM dem verwendeten Eigenkapital der Körperschaften hinzu, ergäbe sich eine zusätzliche Mindereinnahme bei der Körperschaftsteuer in Höhe von 3,1 Mrd. DM. Geht man davon aus, dass die Sonderafa bei den Personenunternehmen geringfügig niedriger ausfallen, dann würde ein weiterer Steuerausfall von ca. 2,9 Mrd. DM drohen, sodass damit ein gesamter Steueraufkommensausfall von ca. 29,7 Mrd. DM resultierte. Auch wenn bis zum Status quo Jahr 1998 des Eigenkapital noch gestiegen sein dürfte, ist der resultierende Aufkommensausfall als durchaus moderat einzustufen. Es sei allerdings erwähnt, dass der Schutzzinsabzug auch bei den heutigen Einkunftsarten 1 (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft) und 2 (Einkünfte aus selbständiger Arbeit) wirksam würde. Bei ersterer liegt aber bereits eine sehr niedrige Steuerbelastung vor, während bei selbständiger Arbeit die Eigenkapitalausstattung eher geringer sein dürfte als in der gewerblichen Wirtschaft, sodass die zusätzlich resultierenden Einkommensteuerausfälle ebenfalls nur gering sein dürften. Insgesamt betragen die zu erwartenden Steuermindereinnahmen aufgrund der Schutzzinsregelung ca. 29,2% des Gesamtaufkommens der betrieblich bedingten Steuereinnahmen auf Basis der 95er Daten.⁴⁹

Außerdem sieht der EFStG die Verzinsung des Verlustvortrags vor (§ 13). In diesem Zusammenhang weist die Körperschaftsteuerstatistik 1995 einen Verlustvortrag von 27 Mrd. DM aus. Bei dem oben unterstellten Schutzzinssatz von 5 % und einem Steuersatz von 25 % ergäbe sich ein Körperschaftsteuerausfall von ca. 33,8 Mio. DM. Auch wenn ein ähnliches Volumen im Bereich der Einkommensteuer zu erwarten ist, können derartige bundesweite Steuerausfälle durchaus als vernachlässigbare Größe bezeichnet werden.

⁴⁴ Die Körperschaftsteuerstatistik 1995 weist in Tabelle 2.9.1. das verwendete Eigenkapital aus; dabei ergibt sich die o.a. Summe, wenn man von dem positiven Eigenkapital in Höhe von 1.019 Mrd. DM das negative Eigenkapital in Höhe von 144 Mrd. DM abzieht; vgl. Statistisches Bundesamt (2000) S.57.

⁴⁵ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001).

⁴⁶ Vgl. Bach/Bartholmai (2001).

⁴⁷ Durch Unternehmen, bei denen die tatsächliche Verzinsung des Eigenkapitals unter der des Schutzzinssatzes von 5 % liegt, reduziert sich der durch den Schutzzinssatz verursachte Steuerausfall um die entsprechende Differenz der beiden Zinssätze.

⁴⁸ Der Aufkommensausfall in der Körperschaftsteuer betrüge ca. 10,9 Mrd. DM, bei der Einkommensteuer etwa 12,8 Mrd. DM.

⁴⁹ Die betrieblich bedingten Steuereinnahmen 1995 umfassen 44,9 Mrd. DM Körperschaftsteuer sowie 56,8 Mrd. DM Einkommensteuer aus den Gewinneinkünften; Statistisches Bundesamt (2001), S. 543-544.

Hinsichtlich der bisherigen Besteuerung der Kapitaleinkünfte (im wesentlichen Zinsen und Dividendenzahlungen) kann festgehalten werden, dass die Bemessungsgrundlage zum einen durch hohe Sparerfreibeträge erheblich reduziert worden ist. Zum anderen ist seit langem bekannt, dass den Finanzverwaltungen nur ein Bruchteil der Kapitaleinkünfte (insbesondere der Zinsen) zur Kenntnis gebracht wurde. Geht man wie Kirchhof u.a. von einem Vergleich mit den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen enthaltenen Kapitaleinkommen aus,⁵⁰ dann beträgt das den Finanzverwaltungen zur Kenntnis gebrachte Kapitaleinkommen nur ca. 25 % der makroökonomischen Größe. Aufgrund der Sparerfreibeträge und der Steuerhinterziehung bleibt also ein Großteil der Zinserträge einkommensteuerlich unbelastet, was insbesondere im Fall der Steuerhinterziehung dem Grundsatz der steuerlichen Fairness fundamental widerspricht.

Die steuerliche Behandlung der Kapitaleinkünfte durch das EFStG, insbesondere der Abzug des Schutzzinssatzes (§ 3 Abs. 3 Satz 1 EFStG), stellt eine konsequente Form der Kapitaleinkommensbesteuerung dar. Selbstverständlich bedeutet die Möglichkeit eines Schutzzinssatzabzugs eine erhebliche Verminderung der potentiellen Steuerbemessungsgrundlage. Zugleich übt der mögliche Schutzzinssatzabzug aber starke Anreize auf die Steuerpflichtigen aus, ihre Kapitaleinkünfte zukünftig verstärkt gegenüber dem Fiskus zu deklarieren, sodass eine Verlagerung der Kapitaleinkünfte aus dem Schattendasein heraus zu einer dynamischen Entwicklung der Bemessungsgrundlage beitragen dürfte.

Auch wenn angesichts einer heute durch die Steuerhinterziehung völlig verzerrten Datengrundlage im Bereich der Kapitaleinkünfte es nahezu unmöglich ist, die Aufkommensverluste infolge der Einführung der Zinsbereinigung verlässlich zu quantifizieren, besteht dennoch eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass das neue Aufkommen aus der Besteuerung der Kapitaleinkünfte positiv sein dürfte und nicht unter dem liegen wird, welches sich bei dem heutigen Steuerregime ergibt. Zugleich bietet die Zinsbereinigung auch erhebliche Anreize, das Abschreibungsverhalten im Unternehmensbereich rationaler zu gestalten. Denn erhöhte Abschreibungen und die damit verbundene Verringerung des Eigenkapitals (also die heute häufige Bildung stiller Reserven) reduzieren nunmehr die Möglichkeit zum Schutzzinssatzabzug. Auch hieraus dürfte eine sehr dynamische Entwicklung der Bemessungsgrundlage der Gewinnbesteuerung resultieren, zumal unsere Bemessungsgrundlage im Simulationsmodell auf der Datenbasis des Jahres 1993 ganz erheblich durch Sonderabschreibungen nach Fördergebietsgesetz bzw. degressive Abschreibungen geprägt ist. Auch angesichts der oben skizzierten Steuerausfälle als Folge der Zinsbereinigung wird das Aufkommen aus der Gewinnbesteuerung daher unter dem Regime der Einfachsteuer deutlich oberhalb des derzeitigen Aufkommens liegen und zukünftig stark wachsen.

2.6. Kindergeld und Kinderfreibeträge

Familien mit Kindern werden im Steuer-, Sozial- und öffentlichen Dienstrecht vielfältig gefördert. Zum Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich zählen im Sozialrecht das Mutterschafts- und Erziehungsgeld, der Erziehungsurlaub für Mütter und Väter, die Kindererziehungszeiten im Rahmen der GRV, die Ausbildungsförderung in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern (Bafög, Berufsausbildungsbeihilfen usw.), Berücksichtigung der Kinder beim Wohngeld etc. Vor allem sind aber das Kindergeld und innerhalb der Einkommensteuer die Kinderfreibeträge zu nennen. Daneben werden die Kinder durch zahlreiche einkommensteuerliche und sozialrechtliche Einzelregelungen begünstigt. Für Kinder unter 16 Lebensjahren gibt es einen Betreuungsfreibetrag, für Alleinerziehende den Haushaltsfreibetrag, für Kinder in der Berufs- und Schulausbildung den Ausbildungsfreibetrag etc. Kirchensteuer und Solidarzuschläge werden durch die Freibeträge für Kinder gemindert, bei selbst genutztem

⁵⁰ Vgl. Kirchhof et. al. (2001).

Wohneigentum gibt es die Kinderzulage oder das Baukindergeld, ganz abgesehen von weiteren spezifischen Regelungen.

Das Kindergeld ist unabhängig vom Einkommen der Eltern und wird monatlich ausgezahlt. Seit dem 1.1.2000 beläuft es sich auf 270,- DM monatlich (3.240 DM jährlich) für das erste und zweite Kind; für das dritte Kind erhöht sich das Kindergeld auf 300,- DM monatlich (3.600 DM jährlich), für das vierte und alle weiteren Kinder auf 350,- DM monatlich (4.200,- DM jährlich).⁵¹ Das Ziel des Kindergeldes liegt im wesentlichen darin, bei Eltern, die über eine ausreichende Leistungsfähigkeit verfügen, einen Teil der Kinderkosten abzudecken, sie also zu entlasten. Eine Vollabdeckung der Kinderkosten war allein deswegen nicht angestrebt, um den Eltern die letzte Verantwortlichkeit für die Zahl der Kinder selbst zu überlassen. Allerdings ergeben sich dann Probleme, wenn die Eltern nicht in der Lage sind, für ihre Kinder das sozio-kulturelle Existenzminimum zu gewährleisten. Hier müssen dann sozialhilferechtliche Instrumente ansetzen.

Die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge gehören wie das Kindergeld zu den traditionellen Instrumenten im deutschen Steuer- und Sozialrecht, die sich bis 1975 zu einem dualen System des Kinderlastenausgleichs entwickelt hatten. Durch die große Steuerreform der sozial-liberalen Koalition im Jahr 1975 wurde dann dieses duale System durch ein monistisches Kindergeldsystem ersetzt, m.a.W. wurden die Kinderfreibeträge abgeschafft. Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren vor allem verteilungspolitische Argumente, nämlich dass das Kindergeld für alle Erziehenden zu einer gleichmäßigen Entlastung führt und vor allem die unteren Einkommensschichten begünstigt, während die Kinderfreibeträge in ihrer Entlastungswirkung von den jeweiligen Grenzsteuersätzen abhängig sind und im Fall der direkten Progression für Bezieher höherer Einkommen zu stärkeren steuerlichen Entlastungen führen.⁵²

Nach dem Regierungswechsel auf die christlich-liberale Koalition wurden die Kinderfreibeträge wieder eingeführt. Zum 1.1.1983 gab es einen relativ zurückhaltenden Start mit 436,- DM pro Kind und Jahr; zum 1.1.1986 erfolgte eine kräftige Erhöhung auf dann schon 2.484,- DM pro Kind und Jahr. Durch die Erhöhung des Kindergeldes verloren dann die Kinderfreibeträge zunehmend ihre entlastungspolitische Bedeutung. Der Kinderfreibetrag des Jahres 2000 beläuft sich auf 6.912,- DM pro Kind und Jahr.⁵³ Bei einem maximalen Grenzsteuersatz (Spitzensteuersatz) von 48,5 % führt der Kinderfreibetrag zu einer Entlastung von 3.352,32 DM jährlich. Dieser Betrag liegt nur äußerst geringfügig über dem Jahresbetrag des Kindergeldes von 3240,- DM für die ersten beiden Kinder. Damit greift die gegenwärtige Günstigerregelung (Vergleich des Kindergeldes mit der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags) nur oberhalb eines Grenzsteuersatzes von ca. 46,9 % und wird folglich nur für einen recht kleinen Kreis von Steuerpflichtigen wirksam.

Der Kinderfreibetrag hat allerdings wieder eine besondere Bedeutung in der Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum steuerlichen Existenzminimum erhalten. Seitdem ist der Grundfreibetrag des Einkommensteuertarifs in Höhe des sozialhilferechtlichen Existenzminimums zu fixieren und diesen auch mehr oder weniger fortlaufend anzupassen. Überträgt man diese Regelung auf die Kinderentlastung, müsste auch ein steuerliches Existenzminimum für Kinder eingeführt werden, wobei sicherlich ein solches Existenzminimum unterhalb des je

⁵¹ Im Status quo Jahr 1998 betrug das Kindergeld monatlich 220,- DM bzw. 300,- DM und 350,- DM.

⁵² Aus Sicht der Leistungsfähigkeit, bei der ein höheres Einkommen auch eine höhere marginal Steuerbelastung rechtfertigt, kann selbstverständlich auch argumentiert werden, dass eine Minderung der Leistungsfähigkeit z.B. infolge der Kindererziehung auch eine progressive Entlastung (über Kinderfreibeträge) rechtfertigt. Allerdings zeichnet sich gerade das deutsche Steuer- und Transfersystem dadurch aus, dass solche symmetrischen Betrachtungsweisen nur selten Eingang in die Rechtswirklichkeit gefunden haben.

⁵³ Im Status quo Jahr 1998 belief sich der Kinderfreibetrag auf 6.912,-DM.

nigen für die Erwachsenen angesiedelt werden könnte. Hierüber gibt es aber keine Einigkeit. So schlägt beispielsweise Kirchhof vor, einen Kinderfreibetrag von 470,- DM monatlich (5.640,- DM jährlich) einzuführen und damit das gegenwärtige Kindergeld um 200,- DM monatlich aufzustocken.⁵⁴ Rechnet man das Jahreskindergeld von 5.640,- DM bei einem maximalen Grenzsteuersatz von 35 % im Karlsruher-Tarif auf einen Grundfreibetrag um, resultiert ein Betrag von 16.114,- DM. Daran wird deutlich, dass Kirchhof den Kindern einen ähnlich hohen Freibetrag einräumt wie den Ehegatten, folglich die Kinderentlastung dem Ehegattenlastenausgleich weitgehend gleichstellt.

Es soll an dieser Stelle nicht darüber spekuliert werden, ob eine solche Kinderentlastung gerechtfertigt ist oder nicht. Sicherlich sprechen gewichtige Argumente dafür, der Kinderentlastung zukünftig einen höheren Stellenwert einzuräumen. Nur sind dies keine grundsätzlich steuerrechtlichen Problemstellungen, sondern Fragen, die letztendlich unter sozial- und familienpolitischen Gesichtspunkten zu behandeln sind. Dabei verfolgt der Heidelberger Steuerkreis bekanntlich die konsequente Linie, das Steuer- und Transfersystem integrativ zu betrachten – also die Wirkungen der Sozialpolitik auch im Rahmen der steuerlichen Ausgestaltungen zu berücksichtigen.

Da es aber bei der Einfachsteuer vorwiegend um steuersystematische Erwägungen geht, werden in den weiteren Betrachtungen und Berechnungen die Folgen alternativer Familienleistungsausgleichsinstrumente insoweit eliminiert, als dass in allen Simulationen das Kindergeld und die Kinderfreibeträge im Status quo 1998 konstant gehalten werden. Es sollen folglich nur die rein steuerrechtlichen Änderungen analysiert werden, ohne dass etwas im Familienleistungsausgleich geändert wird. Natürlich können auch die Folgen eines erhöhten Kindergeldes leicht abgebildet werden; diese sollten aber weder die rein steuerlichen Veränderungen verwischen noch überdecken.

Da der Heidelberger Steuerkreis darüber hinaus einen Flat-rate Tarif vorschlägt, verliert die Unterscheidung zwischen Kinderfreibeträgen und Kindergeld ihre ökonomische Relevanz. Bei einem einheitlichen Grenzsteuersatz kann jeder Freibetrag unmittelbar in eine entsprechende Transferleistung bzw. einen korrespondierenden Steuergeld umgerechnet werden. Da auch die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer entfällt und wohl in absehbarer Zeit der Solidarbeitrag zurückgeführt werden muss, ist für diese Zwecke die Formulierung eines Kinderfreibetrags nicht mehr erforderlich. Die Einfachsteuer macht insofern auch den Familienleistungsausgleich wesentlich einfacher und transparenter. Da dieser unabhängig von der Progression wird, sind die Entlastungen für alle Steuerpflichtigen identisch. Damit wird der Familienlastenausgleich in den Dienst einer Umverteilung zugunsten der unteren Einkommenschichten gestellt, die von dem Flat-rate System nur gering profitieren. Das dürfte auch der Akzeptanz eines solchen Systems sehr dienlich sein.

3. Gesamtwirkungen

Im Rahmen der Betrachtung der Gesamtwirkungen werden alle derzeit empirisch abbildbaren Veränderungen der Bemessungsgrundlage, die im EFStG enthalten sind, in ihren kumulierten Auswirkungen analysiert. Diese neue Bemessungsgrundlage soll dann im Vergleich zum Status quo 1998 das gleiche Steueraufkommen liefern, sodass bei Festlegung des Grundfreibetrags 1998 der zugehörige Flat-rate Tarif bestimmt werden kann.

⁵⁴ Es ist aus den Ausführungen des Karlsruher Entwurfs zu vermuten (vgl. Kirchhof et. al. (2001), S. 63), dass Kirchhof die Einführung eines solchen Kinderfreibetrags für verfassungsrechtlich geboten hält; denn die Mindereinnahmen infolge der Erhöhung des Kindergeldes tauchen unter der Überschrift „Sonstige, im Grundsatz nicht auf Entscheidungen des Arbeitskreises beruhende Mindereinnahmen“ auf.

Zunächst sei kurz die Ausgangssituation des Einkommensteuersystems 1998 umrissen: die 1998 geltende Bemessungsgrundlage und der Einkommensteuertarif mit Grenzsteuersätzen zwischen 25,9 % und 53 % bei einem Grundfreibetrag von 12.366 DM. Wird unter der Bedingung eines konstanten Steueraufkommens für 1998 der entsprechende Flat-rate Steuersatz berechnet, ergibt sich dieser mit 30,4 %.

Die gesamten Veränderungen der Steuerbemessungsgrundlage infolge der Einführung der Einfachsteuer führen zu einer Erhöhung des zu versteuernden Einkommens von 1.507,8 Mrd. DM auf 1.822,4 Mrd. DM, also um eine Steigerung von 314,6 Mrd. DM bzw. 20,9 %. Wendet man diese Bemessungsgrundlage der Einfachsteuer im Jahr 1998 an, dann ergibt sich ein Flat-rate Steuersatz bei gleichem Steueraufkommen wie im Status quo von 28,8 %. Die erweiterte Bemessungsgrundlage (Wegfall aller Werbungskosten, partielle Zinsbereinigung bei Vermietung und Verpachtung, Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge in effektiver Höhe, Wegfall aller anderen Sonderausgaben, volle Rentenbesteuerung, Wegfall des Freibetrags aus Land- und Forstwirtschaft, Wegfall Versorgungsfreibetrag und Altersentlastungsbetrag) führt trotz der erheblichen Verringerung der Grenzbelastungssätze im mittleren und oberen Einkommensbereich zu einer Reduzierung der Flat-rate um 1,6 Prozentpunkte. Dieses Szenario vernachlässigt allerdings die positiven Anreizwirkungen, die von dem EFStG und vor allem dem Flat-rate Tarif ausgehen und stellt im Vergleich zum Status quo gewissermaßen den worst-case Vergleich dar.

Der folgende Überblick (siehe Tabelle 2) stellt die Auswirkungen der tiefgreifenden Eingriffe in die steuerliche Bemessungsgrundlage nochmals im Zusammenhang dar. Bei der isolierten Betrachtung von Einzelveränderungen der Steuerbemessungsgrundlage lassen sich in Bezug auf die Auswirkungen auf die Steuerschuld konkrete Aufkommensveränderungen ermitteln. Bei der Zusammenfassung verschiedener Steuerreformkomponenten ergibt sich allerdings das hinlänglich bekannte Problem der Sub- bzw. Superadditivität.⁵⁵ In den hier vorgelegten Simulationsrechnungen tritt ein ähnlicher Effekt bereits auf der Ebene der Bemessungsgrundlage auf. Die Ursache liegt in der oben bereits erwähnten Behandlung der negativen Einkünfte. Einem Haushalt mit überwiegend negativen Einkünften wird ein zu versteuerndes Einkommen von Null zugewiesen.

Zur Erläuterung ein kurzes Beispiel: Der Haushalt hat im Status quo negative Einkünfte in Höhe von 200.000 DM und positive Einkünfte von 100.000 DM. Die Differenz beträgt minus 100.000 DM, aber das zu versteuernde Einkommen 0 DM. Mit der Reform A wird nunmehr der Betrag negativer Einkünfte um 70.000 DM auf 130.000 DM verringert. Die Differenz beträgt dann minus 30.000 DM, das zu versteuernde Einkommen aber immer noch 0 DM. Mit der Reform B werden die positiven Einkünfte auf 190.00 DM erhöht, sodass die negative Differenz nunmehr lediglich 10.000 DM beträgt, das zu versteuernde Einkommen allerdings wiederum auf 0 DM gesetzt wird. Faßt man nun die Reformen A und B zusammen, dann resultieren die negativen Einkünfte mit 130.000 DM und die positiven Einkünfte mit 190.000 DM. Das zu versteuernde Einkommen ist nunmehr mit 60.000 DM positiv.

Derartige Beispielfälle treten in der verwendeten Datengrundlage häufig auf, sodass die Superadditivität einerseits über die Bemessungsgrundlage, andererseits bei Betrachtung der Aufkommensveränderungen über die Tarifprogression wirkt. Da durch die simulierten Reformschritte zum Teil durch den nachhaltigen Abbau von Steuervergünstigungen die positiven Einkünfte stark erhöht, zum Teil aber (insbesondere in der bisherigen Einkunftsart 6 „Ver

⁵⁵ Vgl. Bork (2000), S. 167

mietung und Verpachtung“) stark verringert werden, lassen sich die in Tabelle 2 angegebenen Einzeleffekte nicht unmittelbar zu einem Gesamteffekt aufrechnen.⁵⁶

Tabelle 2: *Wirkungen auf „zu versteuerndes Einkommen“ und Steuerschuld*

Maßnahme / Szenario	Veränderung des „zu versteuernden Einkommens“ in Mrd. DM	Veränderung der Steuerschuld in Mrd. DM
nachgelagerte Rentenbesteuerung	82,0	14,1
Sozialbeiträge	-89,7	-40,0
Werbungskosten	118,7	33,5
Einfachsteuer	314,6	aufkommensneutral

Quelle: Eigene Berechnungen

Zurück zur Tabelle 2: die nachgelagerte Rentenbesteuerung erhöht das zu versteuernde Einkommen um 82,0 Mrd. DM. Daraus resultiert ein steuerliches Mehraufkommen von 14,1 Mrd. DM. Die volle Abzugsfähigkeit der tatsächlich gezahlten Sozialbeiträge reduziert hingegen das zu versteuernde Einkommen um 89,7 Mrd. DM, wobei hier insbesondere infolge der oben beschriebenen Verlagerungseffekte ein starker Aufkommensausfall von 40,0 Mrd. DM zu erwarten ist. Demgegenüber dehnt der Abbau der nachzuweisenden Werbungskosten die Bemessungsgrundlage stark aus (um 118,7 Mrd. DM), sodass hier ein Zusatzaufkommen von 33,5 Mrd. DM resultiert.

Nimmt man die gesamten erwähnten Veränderungen infolge einer Einführung der Einfachsteuer zusammen, ergibt sich eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage um 314,6 Mrd. DM, die aufkommensneutral in die Steuertarifreform – also den Übergang auf einen Flat-rate Tarif bzw. temporär auf die erwähnten Stufentarife – eingebracht werden kann.

Die über die Einfachsteuer erzielte Verbreiterung des zu versteuernden Einkommens erstreckt sich für alle Steuerpflichtigen über den gesamten Bruttoeinkommensbereich; dabei ist der Anstieg im unteren Einkommensbereich relativ höher als im oberen (siehe Abbildung 11). Für die Arbeiter und Angestellten zeigt sich eine insgesamt recht ähnliche Entwicklung (siehe Abbildung 12).

Die zusätzliche steuerliche Belastung fällt im unteren Einkommensbereich allerdings relativ gering aus und könnte über eine Erhöhung des Grundfreibetrags bzw. die Implementierung eines Arbeitnehmer-Pauschetrags weiter reduziert werden. Im mittleren Einkommensbereich treten bei allen Steuerpflichtigen allerdings größere Mehrbelastungen auf, welche auf die höhere Besteuerung der Alterseinkommen zurückgeführt werden können (siehe Abbildung 13). Bei den Arbeitern und Angestellten sind die Mehrbelastungen im mittleren Einkommensbereich eher moderat (siehe Abbildung 14). In den oberen Einkommensbereichen treten leichte Mehrbelastungen, in den höchsten Bruttoeinkommensklassen allerdings deutliche Entlastungen auf, weil hier die Absenkung der hohen Grenzbelastungssätze greift. Diese Aussagen gelten sowohl für alle Steuerpflichtigen als auch die Arbeiter- und Angestelltenhaushalte.

⁵⁶ Eine solche sehr aufwendige Aufrechnung wäre nur dann halbwegs korrekt möglich, wenn vorher die Sequenz der Reformschritte genau festgelegt und dann entsprechend dieser Sequenz in den Simulationsläufen schrittweise die Aufkommensveränderungen ermittelt würden. Damit wären die mit den einzelnen Reformschritten verbundenen Aufkommensausfälle allerdings abhängig von der gewählten Sequenz.

Für das Jahr 2005 ist eine weitere Verringerung der Grenzsteuersätze im Einkommensteuertarif geplant, wobei der Eingangssteuersatz auf 15 % und der Spitzensteuersatz auf 42 % gesenkt wird (mit einem erhöhten Grundfreibetrag von 7664 Euro = 15.000 DM).⁵⁷ Wendet man diesen Steuertarif auf den Status quo der Bemessungsgrundlage 1998 an, resultiert eine Verringerung des Steueraufkommens. Damit ergibt sich bei Anwendung der Einfachsteuer weiterer Spielraum, den Flat-rate Steuersatz auf 24,1 % zu senken.

Um die wiederholt angesprochene verstärkte Dynamik als Folge der Einführung der Einfachsteuer einmal simulativ zu dokumentieren, wird die sehr restriktive Annahme der Aufkommensgleichheit aufgegeben. Das erscheint insbesondere deswegen gerechtfertigt zu sein, weil der stufenweise Abbau der Marginalbelastung starke Anreize vermitteln wird, erstens die in der Schattenwirtschaft befindlichen Einkommen zurück in den Marktsektor zu verlagern, zweitens Auslandskapital nach Deutschland zu transferieren und drittens das Arbeits- und Investitionsangebot in Deutschland wieder zu erhöhen. Eine stark steigende Bemessungsgrundlage in der Übergangsphase dürfte dann die Aufkommensausfälle kompensieren, die durch eine großzügigere Bemessung der Freibeträge und die Absenkung der Flat-rate verursacht werden. In einem zehnjährigen Übergangszeitraum erscheint die Annahme durchaus realistisch, dass der Grundfreibetrag auf 16.000 DM ausgedehnt und außerdem der bereits angesprochene Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 1.200 Euro (ca. 2.350 DM) gewährt werden kann. Im übrigen wird mit einer Flat-rate von 25 % gerechnet, wie sie auch im EFStG für 2015 vorgesehen ist.

Simuliert man dieses Zukunftsszenario mit den genannten Eckdaten, dann führt das auf der Basis des Status quo 1998 zu einem Ausfall von etwa einem Drittel des gesamten Einkommensteueraufkommens, der nun durch die gesetzten Anreize zu kompensieren wäre. Der Vergleich der Bemessungsgrundlagen erübrigt sich, da diese lediglich durch den Arbeitnehmer-Pauschbetrag reduziert werden, was insbesondere die unteren Bruttoeinkommensklassen begünstigt. Der Vergleich der Steuerschuld über die Bruttoeinkommensklassen (siehe Abbildungen 15 und 16) beweist aber sehr deutlich, dass die Einfachsteuer unter Berücksichtigung ihrer zukünftigen Dynamik zu einer relativ ausgeglichenen steuerlichen Entlastung aller Einkommensschichten beitragen kann. Ausgenommen sind davon nur in Abbildung 15 (alle Steuerpflichtigen) die Bruttoeinkommensklassen von 20.000 DM bis 40.000 DM, weil hier die Rentenbesteuerung voll zum Tragen kommt. Beide Abbildungen sind also ein Beleg dafür, dass die Einfachsteuer auch in langfristiger Perspektive einen sozial ausgewogenen steuerlichen Belastungsverlauf garantiert.

⁵⁷ Zum 1. Januar 2003 steigt der Grundfreibetrag auf 14.500 DM. Der Eingangssteuersatz wird auf 17 % und der Spitzensteuersatz auf 47 % gesenkt. Vgl. www.bundesfinanzministerium.de.

Abbildung 11
zu versteuerndes Einkommen (Alle)

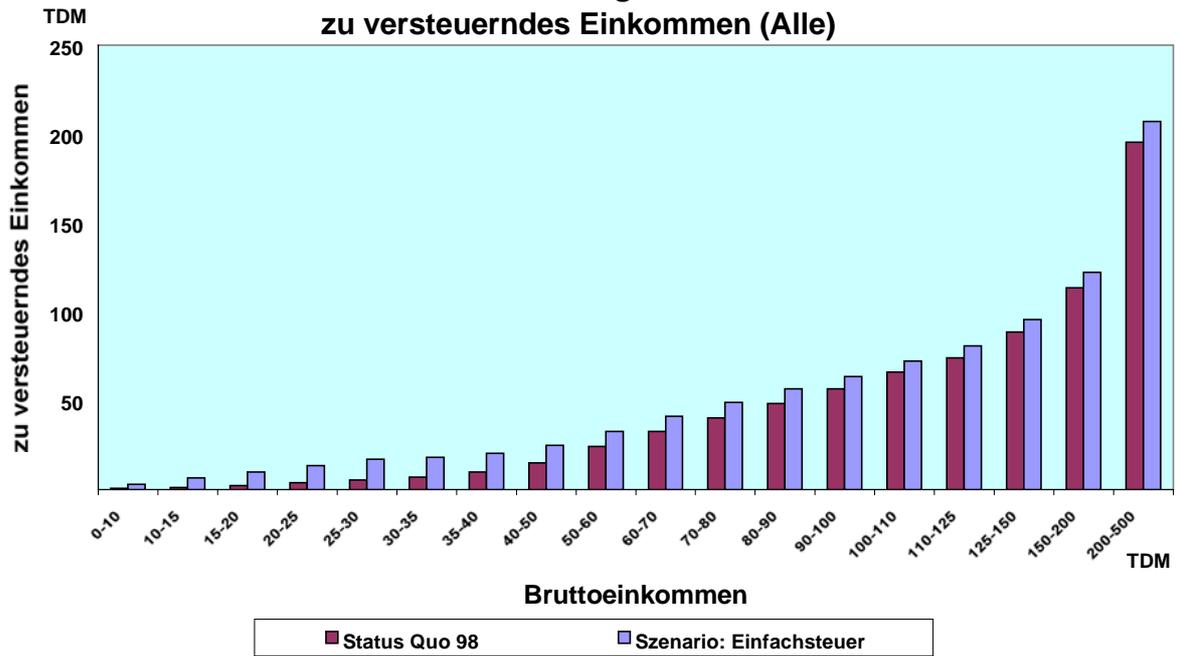
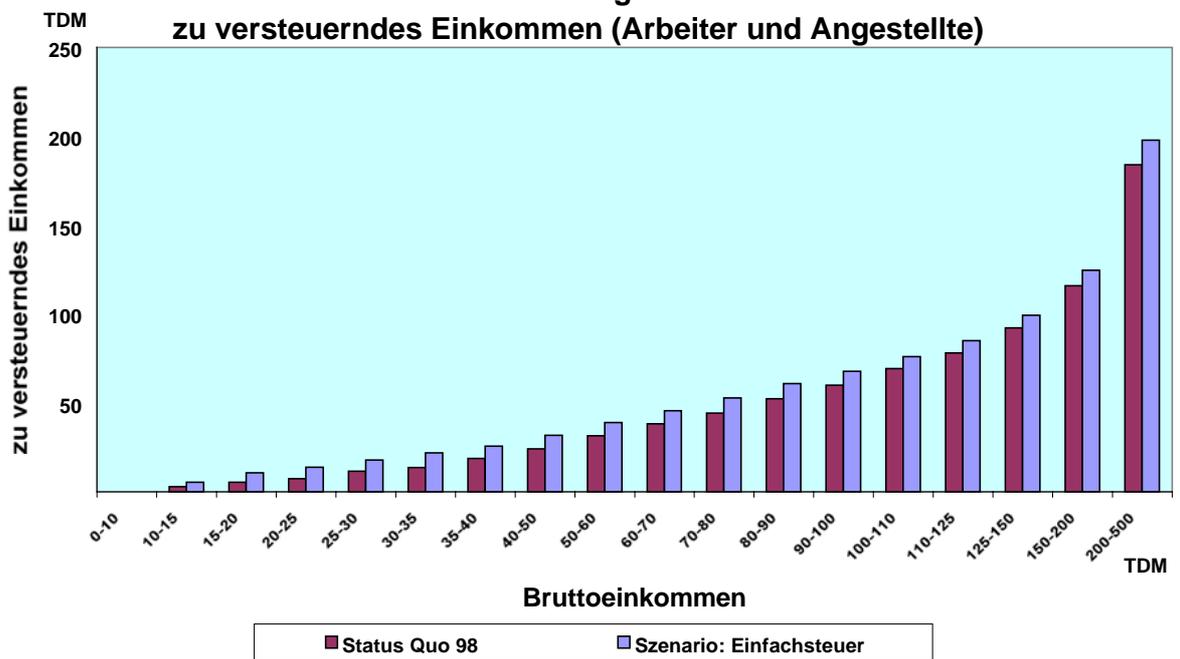


Abbildung 12
zu versteuerndes Einkommen (Arbeiter und Angestellte)



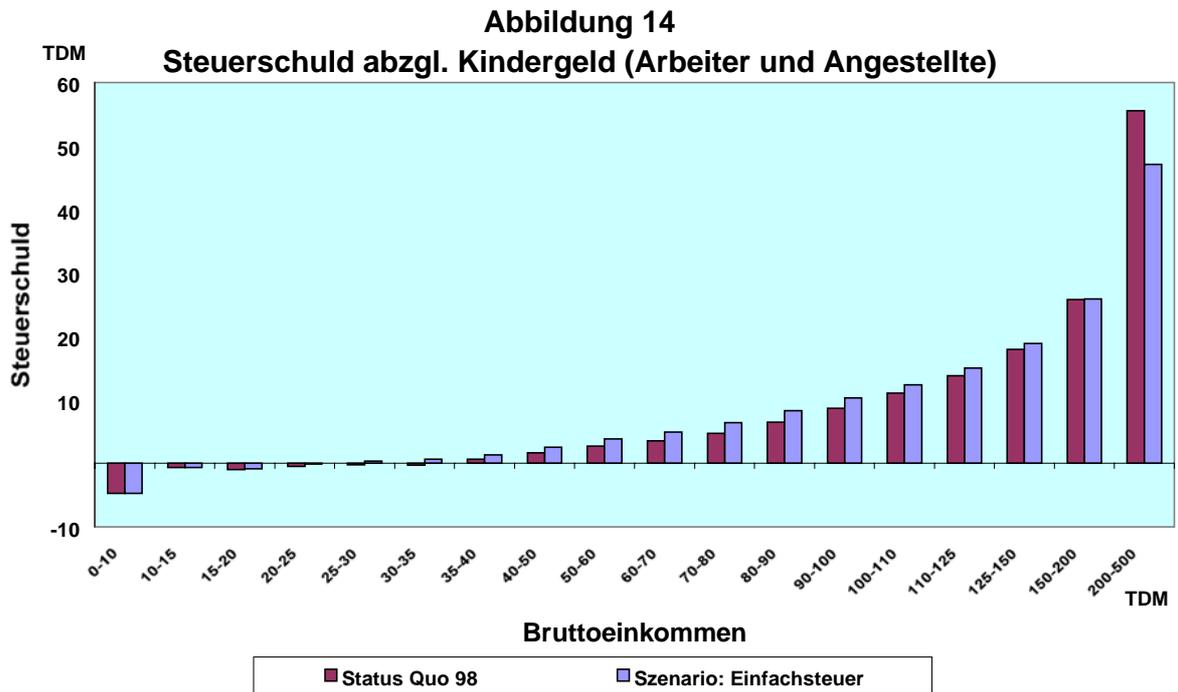
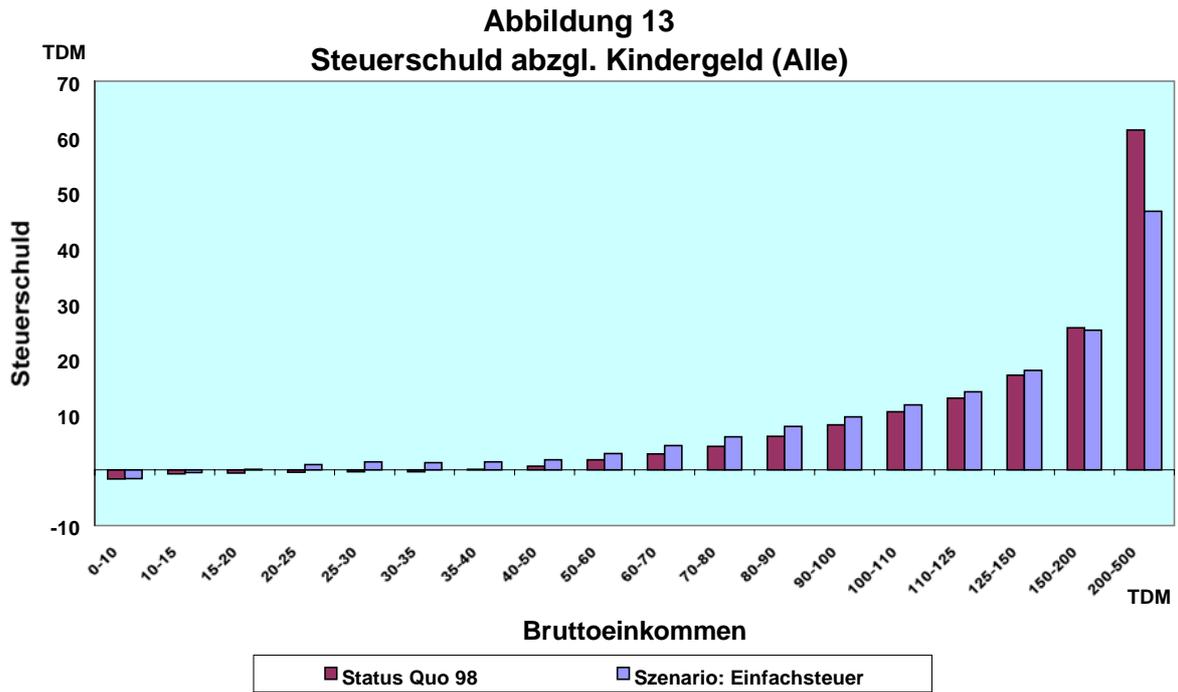


Abbildung 15
Steuerschuld abzgl. Kindergeld (Alle)

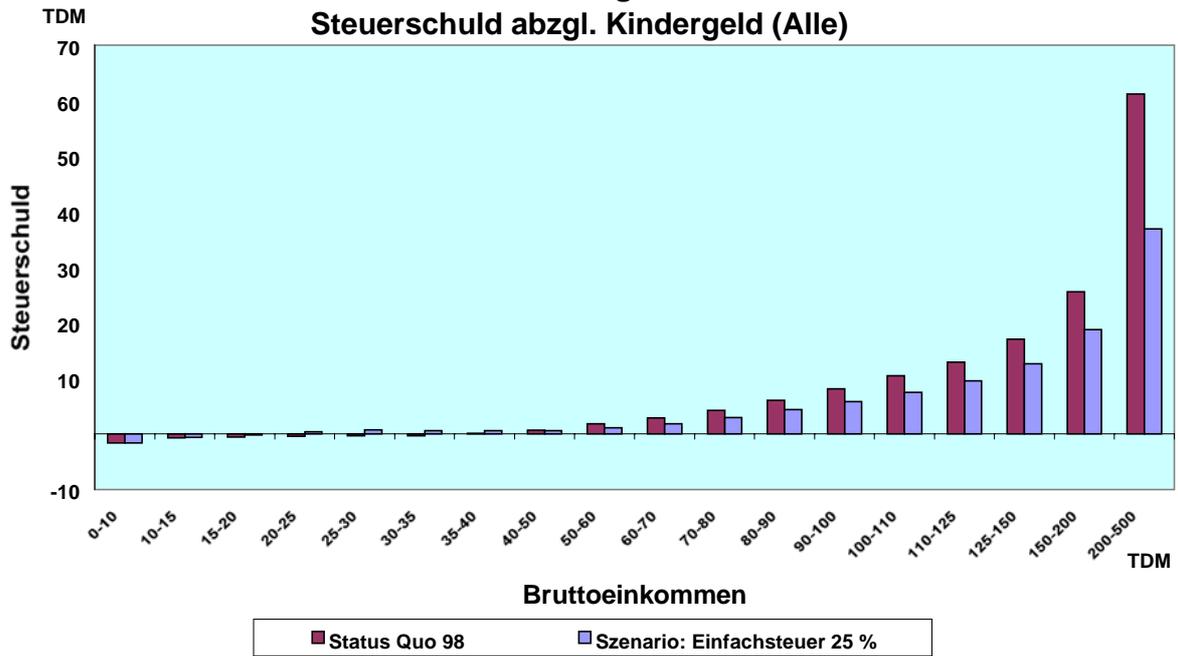
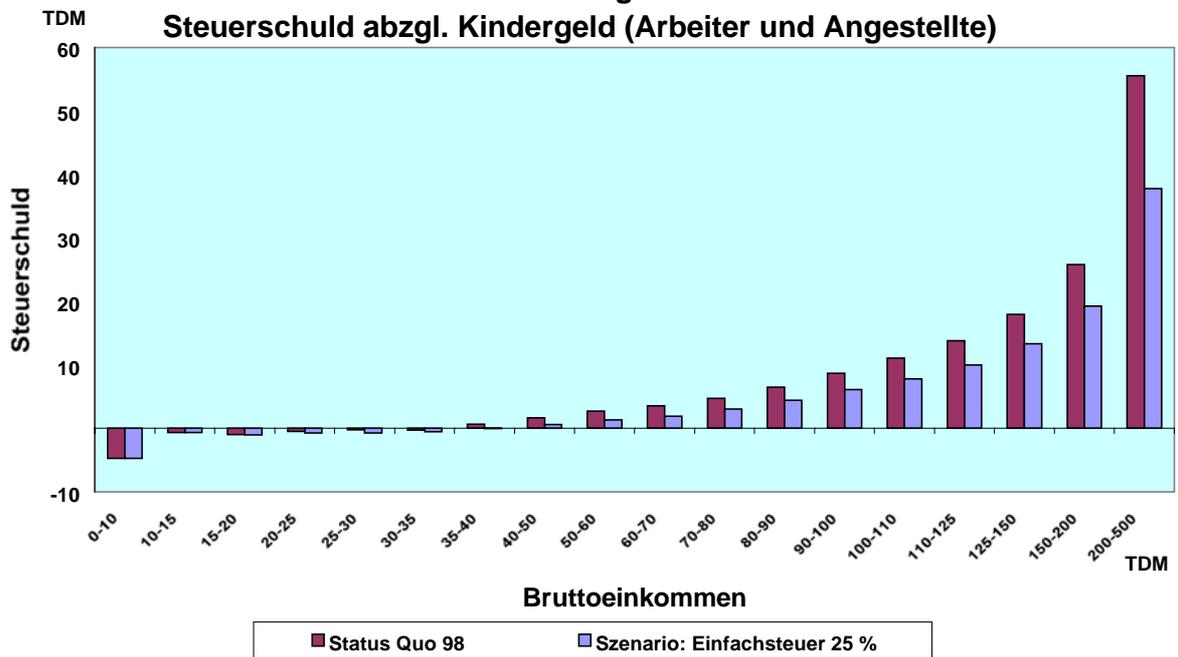


Abbildung 16
Steuerschuld abzgl. Kindergeld (Arbeiter und Angestellte)



4. Der Karlsruher Reformentwurf

Kürzlich wurde vom Karlsruher Arbeitskreis unter Führung vom Bundesverfassungsrichter a.D. Paul Kirchhof ein Reformentwurf zur Einkommensteuer veröffentlicht, der ebenfalls eine nachhaltige Vereinfachung des Einkommensteuersystems beinhaltet.⁵⁸ Im folgenden soll dieser Entwurf kurz dem EFStG gegenübergestellt werden. Anschließend wird ein knapper empirischer Vergleich zwischen der bisherigen Verteilungsstruktur der Steuerschuld und jener nach dem Karlsruher Entwurf vorgenommen.

4.1. Die Elemente des Karlsruher Entwurfs

Anders als im Einfachsteuerkonzept des Heidelberger Steuerkreises regelt dieser Gesetzentwurf im Wesentlichen die Einkommensbesteuerung der privaten Haushalte. Änderungen bei der Besteuerung juristischer Personen finden nur am Rande Berücksichtigung. Insofern kann es nicht verwundern, dass der Gesetzestext deutlich kürzer ausfällt. Dabei wird aber allenthalben kritisiert, dass wesentliche Problemkomplexe nicht mehr im Gesetz, sondern über den Verordnungsweg geregelt werden sollen, was die Transparenz des gesamten Besteuerungsverfahrens für die Steuerpflichtigen nicht eben erhöhen dürfte.

Im Gegensatz zu dem lebenszyklusorientierten Ansätzen des Heidelberger Steuerkreises konzentriert sich der Karlsruher Entwurf auf die traditionellen Grundprinzipien eines synthetischen Einkommensteuerkonzeptes, die sich in einem aus ökonomischer Sicht nicht konkretisierbaren Leistungsfähigkeitsprinzip,⁵⁹ einer Umsetzung der Reinvermögenszugangstheorie und einer Orientierung an dem Jahresperiodizitätsprinzip ausdrücken. Beachtenswert ist immerhin, dass im Bereich der Alterseinkünfte eine Annäherung an die nachgelagerte Besteuerung erfolgt, insofern die Periodenbesteuerung durchbrochen wird, und damit bereits eine halbe Wegstrecke in Richtung auf die Vorstellungen des Heidelberger Steuerkreises vollzogen worden ist.⁶⁰ Das Festhalten an der Periodenorientierung hat aber vor allem bei der Unternehmensbesteuerung verhängnisvolle Konsequenzen. Wenn man entsprechend der Reinvermögenszugangstheorie die bestehenden steuerlichen Vergünstigungen, welche ja letztendlich die mit diesem Konzept verbundenen Überbelastung der Gewinneinkünfte reduzierten, ersatzlos streicht, ergeben sich dramatische Folgen. Die periodisch durchaus beachtlichen Absenkungen der Grenzsteuersätze werden in dynamischer Betrachtung bei weitem überkompensiert, sodass die steuerliche Gesamtbelastung über die Investitionsdauer bzw. den Lebenszyklus stark ansteigt.⁶¹ So werden die Unternehmen bestenfalls periodisch entlastet, während längerfristig mit einer erheblichen Mehrbelastung gerechnet werden muss. Insbesondere die stark erweiterte Besteuerung beinahe aller Veräußerungsgewinne würde sich als Bumerang erweisen, sodass auch weiterhin in Deutschland mit einem starken Investitionsattentismus zu rechnen wäre.

Im übrigen orientiert sich der Karlsruher Entwurf in Bezug auf die Erweiterung der Bemessungsgrundlage am Reformvorschlag der Bareis-Kommission aus dem Jahr 1994.⁶² Positiv

⁵⁸ Vgl. Kirchhof et. al. (2001).

⁵⁹ Siehe hierzu insbesondere Hinterberger/Müller/Petersen (1987).

⁶⁰ Im übrigen wird die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte bereits seit Jahrzehnten vorgeschlagen; vgl. hierzu die frühen Arbeiten von Andel (1970 und 1979), Weise (1979), Petersen (1979, 1981, 1982, 1984, 1986), Littmann (1980), Klanberg (1981) und die Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (1983). Zur neueren Entwicklung vgl. Andel (1997) und insbesondere Färber (1997) und die dort angegebene Literatur.

⁶¹ Siehe zu dieser Problematik die Berechnungen von Rose (2002a) in diesem Bande.

⁶² Vgl. Bareis-Kommission (1994).

hervorzuheben ist die Absicht, die Einkommensbesteuerung von den „Lenkungs-, Interventions- und Verfremdungstatbeständen“⁶³ zu befreien und über klar formulierte Regelatbestände dem Bürger die Transparenz des Gesetzes, aber auch der steuerlichen Belastung wieder zu vermitteln.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, auf alle Detailfragen hinsichtlich der Unterschiede zwischen dem Entwurf des Karlsruher Arbeitskreises und dem des Heidelberger Steuerkreises einzugehen. Bei der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte sieht der Karlsruher Entwurf zumindest im Übergang noch einen Ertragsanteil von 70 % vor, der dann durch eine jährliche Erhöhung um 5 Prozentpunkte auf 100 % (volle nachgelagerte Besteuerung) aufgestockt werden soll.⁶⁴ Viele Rentenzahlungen sind ohnehin über das steuerliche Existenzminimum vollständig steuerbefreit. Die Renten bei den Beziehern höherer Einkommen werden wegen der erheblichen Reduzierung der marginalen Steuersätze nur geringfügig zusätzlich belastet, während die übrigen Einkommensteile tariflich stark steuerlich entlastet werden, sodass die steuerliche Gesamtbelastung tendenziell sinkt. Folglich könnte auf Übergangsregelungen auch verzichtet und sofort zu einer vollen Besteuerung der Renten übergegangen werden.

Hervorzuheben ist des weiteren, dass mit dem EFStG eine konsequente, ökonomisch begründete Behandlung der Vorsorgeaufwendungen und Sozialversicherungsbeiträge verbunden ist (siehe Punkt 2.2.1.). Folglich werden die Sozialversicherungsbeiträge (und ähnliche Beiträge zu Privatversicherungen) in ihrer tatsächlichen Höhe von der Bemessungsgrundlage abgezogen. Im Karlsruher Entwurf sind hingegen die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung einschließlich der Arbeitgeberbeiträge vom Arbeitnehmer zu versteuern. „Allein diese Maßnahme erweitert die steuerliche Bemessungsgrundlage eines Steuerpflichtigen um bis zu 6.000 DM pro Jahr, was zu steuerlichen Mehrbelastungen – unter Berücksichtigung des bereits reduzierten Einkommensteuertarifs – von über 1.000 DM führen kann.“⁶⁵ Da durch diese Beiträge einerseits das nettolohnorientierte Krankengeld, zum anderen eine Sozialversicherungsleistung gewährt wird, die gleichermaßen ein Existenzminimum an Gesundheitsgütern darstellt, kann ein solches Vorgehen nicht überzeugen und dürfte vielmehr gegen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Freistellung des Existenzminimums verstoßen. Während der Karlsruher Entwurf eine Beibehaltung des Ehegattensplittings vorsieht, wobei – wie oben bereits erwähnt – der Splittingvorteil allerdings der Entlastungswirkung des Kindergeldes weitgehend entspricht, entfällt diese Problematik im EFStG allein durch die Einführung des Flat-rate Tarifs.

Der Karlsruher Entwurf beabsichtigt – wie auch das EFStG – einen vollständigen Wegfall des Abzugs der Werbungskosten für das Arbeitszimmer in der eigenen Wohnung sowie den Wegfall der steuerlichen Berücksichtigung der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Anders als nach dem EFStG wird der Arbeitnehmer-Pauschbetrag gestrichen. Im Gegensatz zum Karlsruher Entwurf sieht das EFStG in konsequenter Umsetzung der nachgelagerten Besteuerung die oben bereits erwähnte und gegenüber dem derzeitigen Steuerrecht erweiterte Absetzung der Ausgaben für Humankapital vor. Alle anderen Werbungskosten haben, sofern sie nicht ohnehin vom Arbeitgeber ersetzt werden, den Charakter von Ausgaben für die private Lebensführung, die steuerlich nicht berücksichtigt werden sollten. Steuerliche Gestaltungsprivilegien sind bei der Gewinnbesteuerung solange enthalten, wie nicht eine Standardisierung einiger Betriebsausgabenarten vorgenommen worden ist. Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag kann hingegen als Kompensation für diesen Privilegien angesehen

⁶³ Kirchhof et. al. (2001), S. 19.

⁶⁴ Vgl. Kirchhof et. al. (2001), S. 16 und S. 62. Ähnliche Regelungen finden sich – wie bereits oben erwähnt – auch im EFStG.

⁶⁵ Bork (2001), S. 481.

werden. Er ist ein adäquates Instrument, um beispielsweise Arbeitnehmer vor allem in den unteren Einkommensbereichen zu entlasten, wobei die Entlastungswirkung im Falle der Flat-rate Besteuerung ohnehin in absoluter Höhe konstant ausfällt.

Der Anspruch, den Reinvermögenszugangsansatz zu perfektionieren, ist sicherlich ein eindeutiges Charakteristikum des Karlsruher Entwurfs. Aber schon der Versuch, eine direkte Verbindung zwischen den Berechnungen der Mehr- und Mindereinnahmen durch das Bundesministerium der Finanzen und dem Gesetzesvorschlag herzustellen, verdeutlicht die Lücken, welche diesen Gesetzentwurf kennzeichnen. Zur Schließung dieser Lücken muss dann auf den Verordnungsweg zurückgegriffen werden. Die Einfachheit des Reformvorschlags kann sich dann bestenfalls auf die Darstellung der Prinzipien beziehen, nicht aber auf die Anwendung dieser Prinzipien im konkreten Einzelfall. Dieses Problem tritt besonders deutlich bei den gerade diskutierten Werbungskosten zutage, die prinzipiell im Gesetzentwurf enthalten sind. Welche Werbungskosten allerdings im Einzelfall geltend gemacht werden können, muss auf dem Verordnungswege geklärt werden. Folglich schleicht sich die Unübersichtlichkeit durch die Hintertür der Verordnung wieder ein.

Von ganz erheblicher Bedeutung sind allerdings die bereits erwähnten Maßnahmen zur Veränderung von Gewinnermittlungsvorschriften. Eingeschränkt werden die Abschreibungsmöglichkeiten; der Verlustrücktrag entfällt und ein Verlustvortrag ist nur noch auf die nächsten fünf Veranlagungszeiträume möglich. Alle Veräußerungsgewinne – ausgenommen die im Zusammenhang mit Grundstücken zu eigenen Wohnzwecken – unterliegen der Besteuerung – eine Tatsache, die nicht nur aus langfristiger Sicht fatale Wirkungen erzeugt, sondern im Hinblick auf die erheblichen Kursschwankungen bei Aktien die Einkommensteuer gleichermaßen zum Spielball der Börsen machen würde. Allerdings wird Ersparnis, Kapitalbildung und Investition nicht nur auf der Ebene der Unternehmen im erheblichen Umfang zusätzlich belastet, sondern auch auf der Ebene der privaten Haushalte, da der heutige Sparerfreibetrag nunmehr vollständig entfällt. Aus der leibensinkommenszeitlichen Perspektive heraus wird also die Kapitaleinkommensbesteuerung erheblich verschärft, was die Spar- und Investitionsanreize stark beeinträchtigen dürfte. Genau das entgegengesetzte Ziel wird mit dem EFStG verfolgt. Mit der Besteuerung der zinsbereinigten Unternehmensgewinne, die auf der Ebene der Kapitaleinkommensbesteuerung mit der nachgelagerten Besteuerung kompatibel ist, wird eine intertemporal neutrale steuerliche Belastung aller Arten von Markteinkünften gewährleistet. Die mit dem Karlsruher Entwurf verbundene Doppelbelastung der Erträge des Spar- und Investitionskapitals vermeidet der Heidelberger Entwurf zur Einfachsteuer vollständig. Ganz abgesehen davon vereinfacht die Integration von Einkommens- und Gewinnbesteuerung die Abwicklung von Streitfragen beispielsweise im Zusammenhang mit der verdeckten Gewinnausschüttung, durch welche die Finanzgerichte unnötig belastet werden.

4.2. Karlsruher Entwurf im empirischen Vergleich

Wie bereits erwähnt, haben Mitarbeiter im Bundesministerium der Finanzen den Karlsruher Entwurf in das dort vorhandene Steuersimulationsmodell umgesetzt. In Bezug auf einkommensteuerrechtliche Fragestellungen ist dieser Modellansatz sehr genau, da er die detaillierteste existierende Datengrundlage nutzen kann. Die Vergleichsberechnungen zum Status quo sind in dem Karlsruher Entwurf im einzelnen dargestellt,⁶⁶ wobei sich diese Darstellungen allein auf die steuerlichen Mehr- bzw. Mindereinnahmen beziehen. Die der Wissenschaft frei zugänglichen Daten sind weitaus weniger detailliert, sodass hier die einzelnen Gesetzentwürfe nur teilweise, im Bereich der Unternehmensbesteuerung nur unzureichend umgesetzt werden können.

⁶⁶ Vgl. Kirchhof et. al. (2001), S. 57 ff.

Auch mit dem Potsdamer Simulationsmodell ist es daher nur begrenzt möglich, Reformvorschläge einem empirischen Test zu unterziehen, worauf oben bereits im Zusammenhang mit der Einfachsteuer eingegangen worden ist. Die verwendete Datengrundlage lässt die Umsetzung der Veränderung in der Bemessungsgrundlage infolge des Karlsruher Entwurfs nur begrenzt zu, was bei den weiteren empirischen Vergleichen selbstverständlich in Rechnung zu stellen ist. Gemessen an den Angaben des Bundesministeriums für Finanzen zu den Mehr- und Minderausgaben in den im Karlsruher Entwurf genannten 53 Änderungspunkten konnten nur 32 % der Mindereinnahmen umgesetzt werden, während die Erfassungsquote bei den Mehreinnahmen 65,5 % beträgt.⁶⁷ Vernachlässigt man den Unternehmensbereich, werden im Bereich der privaten Haushalte sogar 85 % der Mehreinnahmen abgebildet.

Im folgenden wird auf eine grobe Verteilungsanalyse des Karlsruher Entwurfs im Verhältnis zum Status quo (1998) vorgenommen. Eine ähnliche, allerdings detailliertere Analyse ist kürzlich von Bork auf der Vergleichsbasis des Rechtsstandes 2005 vorgelegt worden;⁶⁸ diese Analyse wurde ebenfalls mit dem Potsdamer Simulationsmodell durchgeführt, sodass hier auf eine ausführliche Darstellung verzichtet werden kann. Der Bork-Analyse kann im übrigen im einzelnen entnommen werden, welche Maßnahmen umgesetzt werden konnten.⁶⁹ Im wesentlichen sei hier festgehalten, dass infolge der nachgelagerten Besteuerung bei den Alterseinkünften die Gruppe der Rentner besonders von steuerlichen Mehrbelastungen getroffen werden, während die Absenkung der tariflichen Grenzsteuersätze stark die höheren Einkommenschichten begünstigt.

Um einen fairen Vergleich zwischen dem Karlsruher Entwurf und dem Status quo vorzunehmen, werden die steuerlichen Maßnahmen des Karlsruher Entwurfs ohne die von ihm für notwendig erachtete Erhöhung des Kindergeldes in den oben genannten Grenzen umgesetzt. Da die Veränderung des Kindergeldes eine Maßnahme im Bereich des Familienleistungsausgleichs darstellt, bleibt diese hier unberücksichtigt. Nach Anwendung der Regelungen des Karlsruher Entwurfs (Bemessungsgrundlage und Steuertarif) resultiert für 1998 ein ähnlich hohes hypothetisches Steueraufkommen.

Ein Vergleich des Verlaufs des zu versteuernden Einkommens über alle Steuerpflichtigen (siehe Abbildungen 17 und 18) belegt, dass das zu versteuernden Einkommen über alle Einkommensklassen im Karlsruher-Modell deutlich größer als im Status quo ausfällt. Die Ursache liegt im Wegfall des Arbeitnehmer-Pauschbetrages, der geänderten Steuerpflicht für Sozialbeiträge und der Erhöhung des Ertragsanteils bei der Besteuerung der Renten begründet.

Der Vergleich der Steuerschuld (auf der Basis der Kindergeldregelung 1998) zeigt für alle Steuerpflichtigen, dass im unteren Einkommensbereich (bis etwa 35.000 DM) die Änderungen der Steuerschuld stark vom sozialen Status der Steuerpflichtigen abhängen (siehe Abbildungen 19 und 20). Insbesondere die Arbeitnehmer-Haushalte werden stark belastet (Abbildung 20), während bei den anderen Haushalten die Bemessungsgrundlagenerhöhung durch die Tarifabsenkung überkompensiert wird.

⁶⁷ Neben den 53 Änderungen unter „2. Mehr- und Mindereinnahmen aufgrund des Karlsruher Entwurfs“, welche die Bemessungsgrundlage betreffen, gibt es eine weitere Mindereinnahme infolge der Tarifentlastung. Unter „3. Sonstige, im Grundsatz nicht auf Entscheidungen des Arbeitskreises beruhende Mindereinnahmen“ folgen die Einführung des erhöhten Kindergeldes und der Vollabzug der Beiträge des Steuerpflichtigen für seine Zukunftssicherung. So umfaßt der gesamte Veränderungskatalog 56 Einzelmaßnahmen; vgl. Kirchhof et. al. (2001), S. 59ff.

⁶⁸ Vgl. Bork (2001).

⁶⁹ Vgl. die Übersicht „Simulierte Einzelmaßnahmen“, Bork (2001), S. 483.

Im mittleren Einkommensbereich von 40.000 DM bis 80.000 DM steigt die Steuerschuld für alle Haushalte, während im oberen Einkommensbereich (ab ca. 80.000 DM) die Steuerbelastung gegenüber dem Status quo abnimmt.⁷⁰

Abbildung 17
zu versteuerndes Einkommen (Alle)

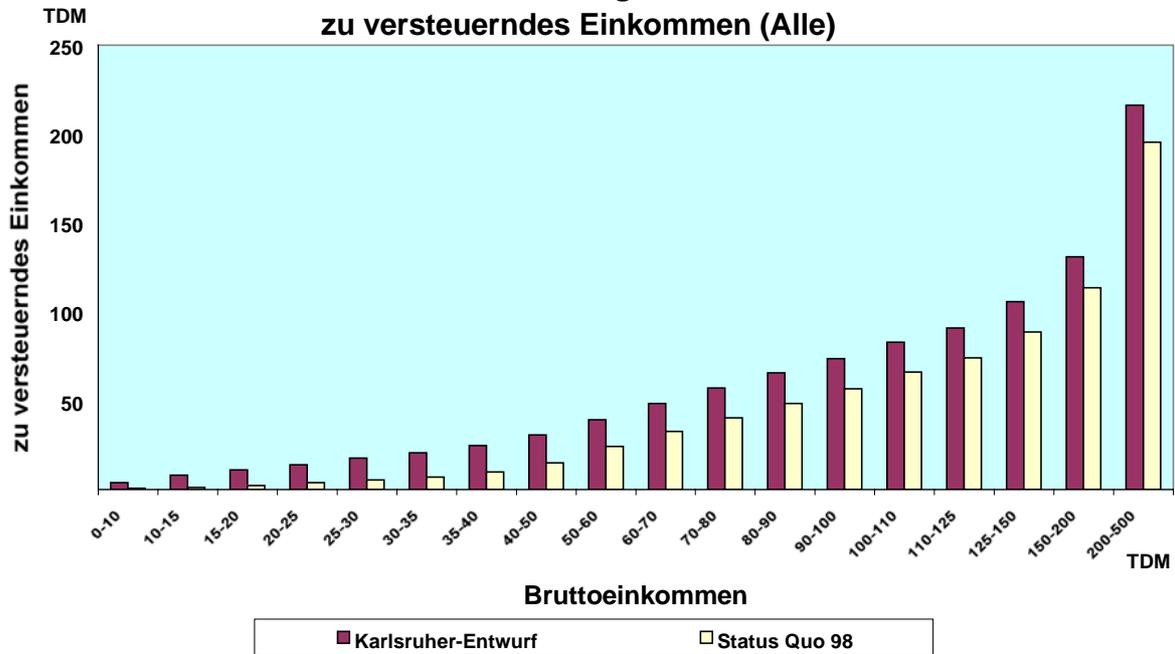
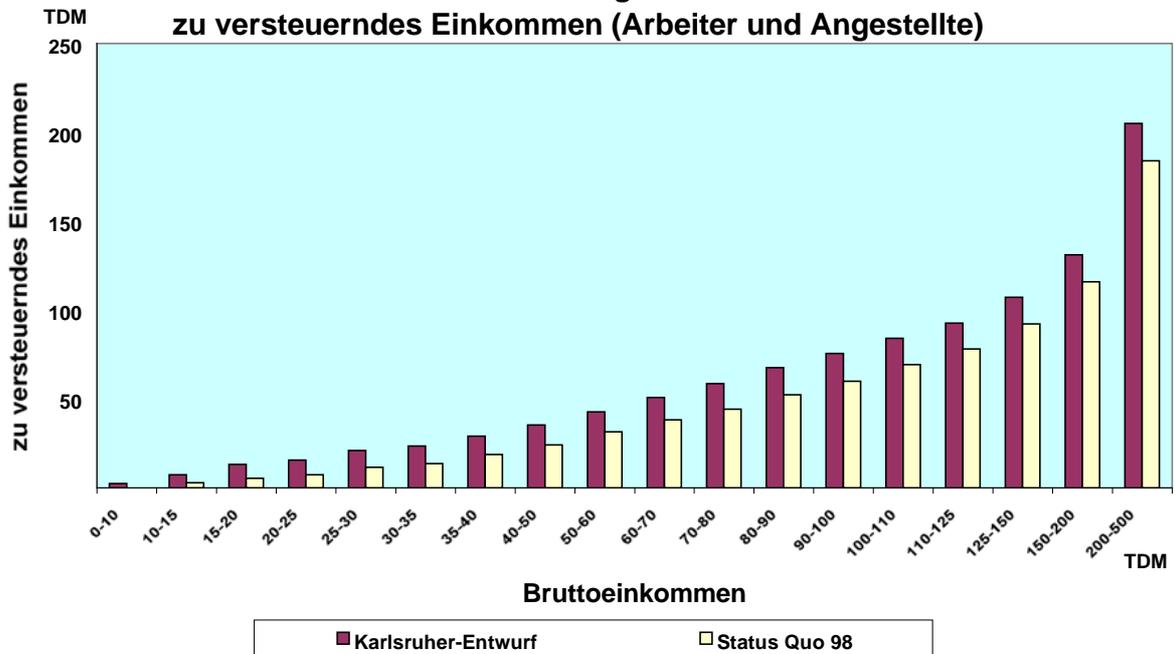
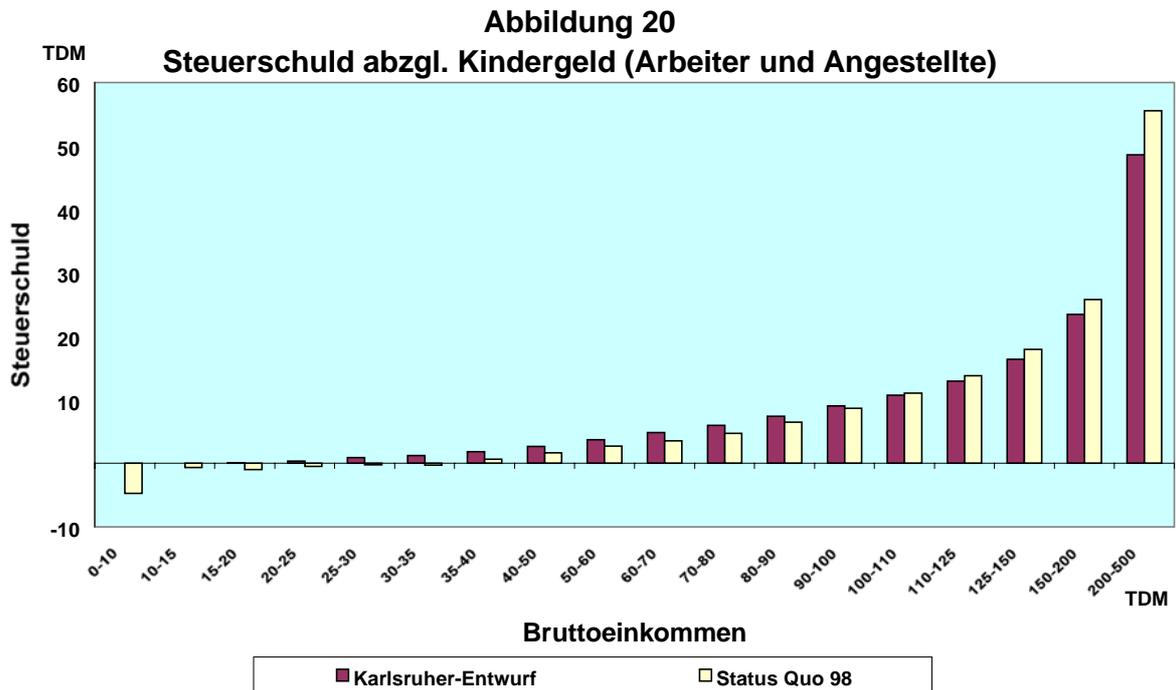
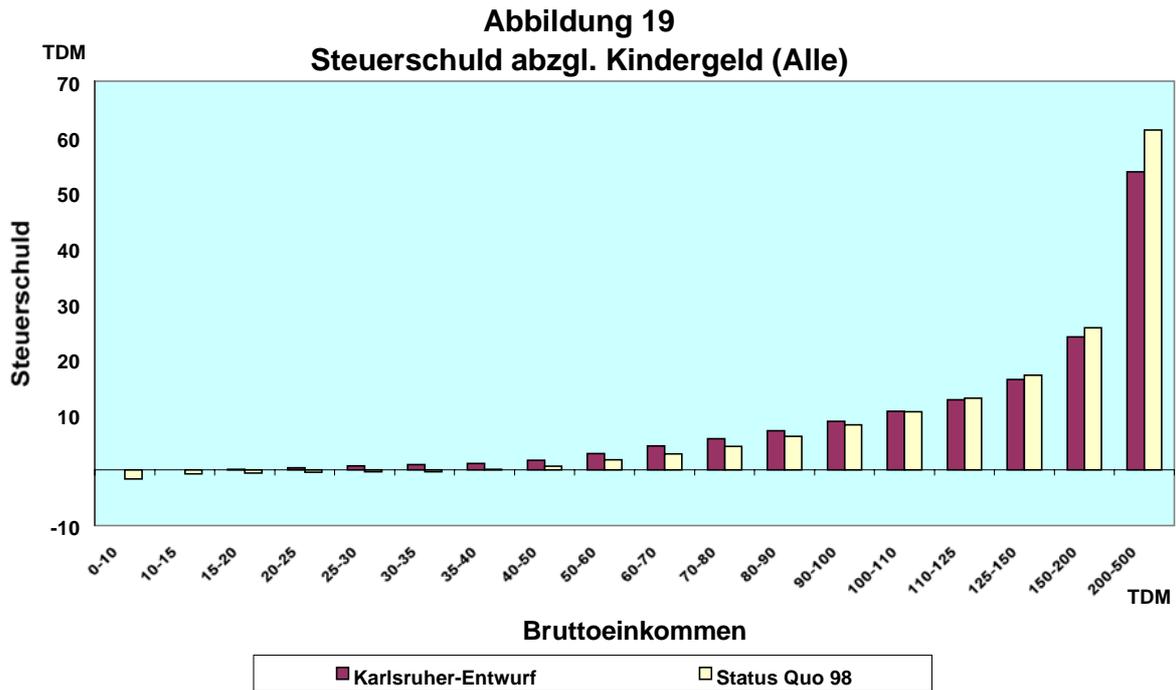


Abbildung 18

zu versteuerndes Einkommen (Arbeiter und Angestellte)



⁷⁰ Eine solche absolute Entlastung in den obersten Bruttoeinkommensklassen zeigt sich immer dann, wenn der Spitzensteuersatz gesenkt wird. Ähnliche Wirkungen ergeben sich auch bei der schrittweisen Senkung des Spitzensteuersatzes in der Eichel-Reform bis zum Jahre 2005.



Da im Potsdamer Modell die Unternehmensbesteuerung nur sehr unzureichend umgesetzt werden kann, muss auf den bereits oben erwähnten Ansatz des Thüringer Finanzministeriums zurückgegriffen werden, das über einen offenkundig adäquaten Datensatz zur Unternehmensbesteuerung verfügt. Aber auch die Ergebnisse zur Besteuerung der Thüringer Arbeitnehmerhaushalte sind äußerst aufschlussreich: **„Ohne Berücksichtigung des Kindergeldes** ergeben

sich nach dem Karlsruher Entwurf in allen GdE-Gruppen mit Ausnahme der Gruppe über 240.000 DM Mehrbelastungen. In der Tendenz nehmen die Mehrbelastungen gegenüber dem Jahr 2000 mit steigendem Einkommen ab.⁷¹

Tabelle 3: *Freistaat Thüringen (2001)*

GdE (Angaben in DM)	Steuer (ohne Kindergeld) Durchschnitt je Fall		Differenz	In %
	2000	Karlsruher Entwurf		
Bis 0	0	0	0	0
1 bis 9.799	0	442	+442	Neu
9.800 bis 33.200	0	624	+624	Neu
33.201 bis 49.100	1.635	3.805	+2.170	+133 %
49.101 bis 69.000	4.506	10.136	+5.630	+125 %
69.001 bis 100.000	11.794	30.656	+18.862	+160 %
100.001 bis 240.000	28.217	43.983	+15.766	+56 %
Über 240.000	109.446	95.584	-13.862	-13 %
Durchschnitt aller Fälle mit betrieblichen Einkünften				
	9.430	14.816	+5.386	+57 %

Quelle: Freistaat Thüringen (2001), Teil II, S. 15

Betriebliche Einkunftsquellen, unter denen die bisherigen Gewinneinkunftsarten (Gewerbebetrieb, selbständige Arbeit sowie Land- und Forstwirtschaft) zusammengefasst wurden, unterliegen in allen GdE-Klassen mit Ausnahme der höchsten (GdE über 240.000 DM) Mehrbelastungen, die sich zwischen 133 % und 56 % bewegen (siehe Tabelle 3). Im Durchschnitt erhöht sich die Mehrbelastung der betrieblichen Einkommensquellen um 57 %. Offenkundig trifft diese steuerliche Mehrbelastung gerade den Mittelstand, der schon von der Eichel-Reform alles andere als begünstigt worden ist.

Die faktische periodische Mehrbelastung des Mittelstandes durch den Karlsruher Entwurf verbunden mit einer ökonomisch fragwürdigen, lawinenartigen Belastung der Kapitaleinkommen führt vor allem in der lebenszeitlichen Perspektive zu einer geradezu atemberaubenden Mehrbelastung dieser Einkommensarten. Schon überschlägige Berechnungen zeigen, dass diese Belastungen Größenordnungen von weit über 60 % erreichen dürften, so dass der einst vom Verfassungsrichter Kirchhof mitformulierte Halbteilungsgrundsatz eklatant verletzt wird. Es bleibt nur das Fazit: Nach Einführung des Karlsruher Entwurfs würden Investitionsfähigkeit und -tätigkeit in Deutschland deutlich in Mitleidenschaft gezogen. Damit verfehlt dieser Reformentwurf das wesentliche Ziel, die Wirtschaftsdynamik des Standortes „Deutschland“ zu stärken.

5. Tarifanalyse unter Einschluß des Grundfreibetrags

Nachdem bisher insbesondere die Untersuchung der Veränderungen der Bemessungsgrundlagen im Vordergrund des Interesses gestanden hat, sollen nunmehr die tariflichen Belastungsverläufe gegenübergestellt werden. Um einen sauberen Vergleich zum Status quo 1998 herzustellen, werden die Grundfreibeträge, die im EFStG wie im Karlsruher Entwurf nicht im Zusammenhang mit dem Einkommensteuertarif geregelt werden, in die folgenden Analysen ein

⁷¹ Freistaat Thüringen (2001), S. 11. GdE steht dabei für den Gesamtbetrag der Einkünfte.

bezogen. Dabei sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Aussagefähigkeit der tariflichen Steuersätze eher begrenzt ist, da die effektiven Steuersätze im wesentlichen über die Abzugsbetragsregelungen – also die Definition des zu versteuernden Einkommens – determiniert werden. Gerade im Status quo sind die Unterschiede zwischen den tariflichen und effektiven Steuersätzen sehr ausgeprägt, weil erhebliche Möglichkeiten zur Steuervermeidung bestehen, aber andererseits auch die Steuerhinterziehung eine zunehmende Bedeutung erlangt hat.⁷²

Die Tarifdarstellungen konzentrieren sich im folgenden auf die Verläufe der Grenz- und Durchschnittssteuersätze. In der Abbildung 19 sind die Grenzsteuersätze des Tarifs 1998 und des Flat-rate Tarifs mit 28,8 % wiedergegeben; die Abbildung 20 zeigt die Verläufe der zugehörigen Durchschnittssteuersatzfunktionen. Eine isolierte belastungsmäßige Beurteilung der Tarifverläufe ist aufgrund der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen nicht möglich.

Abbildung 19
Grenzsteuersätze

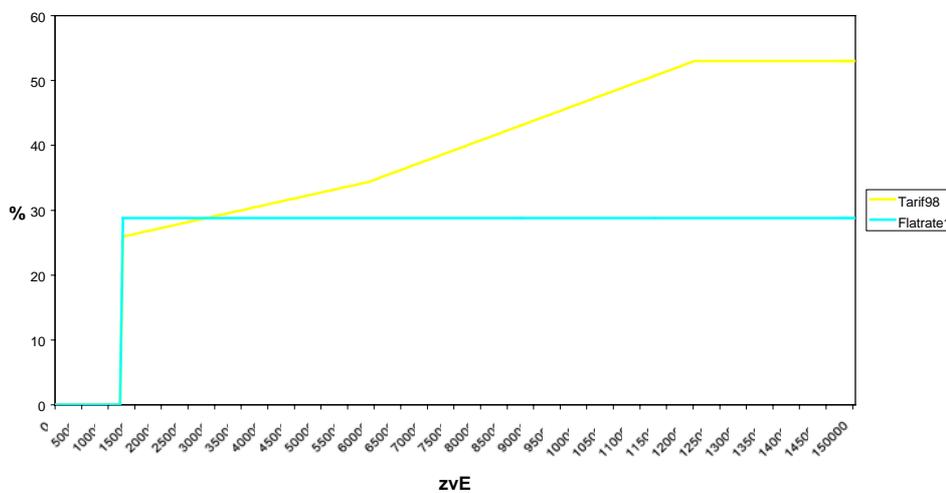
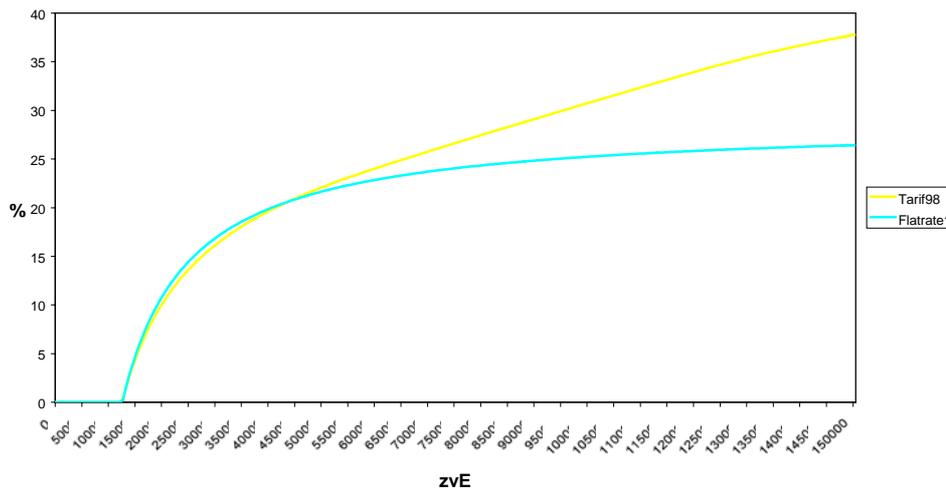


Abbildung 20
Durchschnittssteuersätze



⁷² Zur Problematik der Schattenwirtschaft vgl. Schneider (2000).

In der Abbildung 21 werden die Grenzsteuersatzverläufe des Einkommensteuertarif 2005, des Flat-rate Tarifs mit dem im EFStG vorgeschlagenen Steuersatz von 25 % und des Karlsruher Tarifs unter Einschluss des im Karlsruher Entwurf vorgeschlagenen Grundfreibetrags von 16.000 DM gegenübergestellt. Der Abbildung 22 sind die korrespondierenden Verläufe der Durchschnittssteuersatzfunktionen zu entnehmen.

Abbildung 21
Grenzsteuersätze

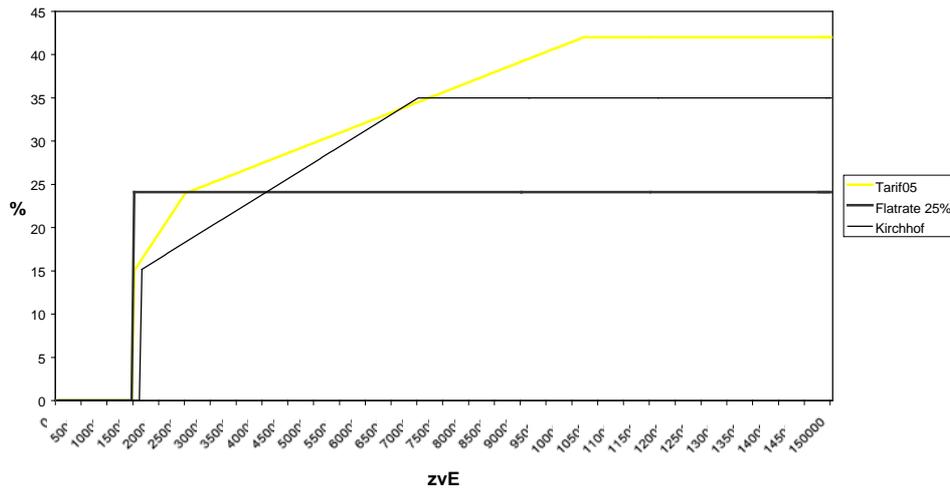
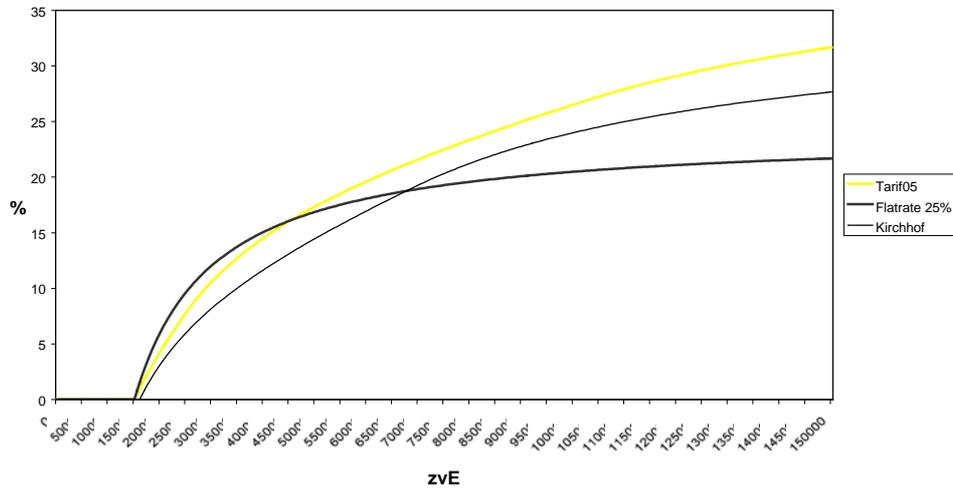


Abbildung 22
Durchschnittssteuersätze



In der Übergangsphase vom modifizierten Status quo im Jahre 2005 auf den Flat-rate Tarif etwa im Jahre 2015 bietet es sich an, zunächst einen dreistufigen, dann eine zweistufigen Grenzsteuersatztarif zur Anwendung zu bringen. Der Abbildung 23 sind die beiden möglichen Verläufe der Grenzsteuersätze dieser Stufentarife wiedergegeben, während die Abbildung 24 die zugehörigen Durchschnittssteuersatzfunktionen zeigen. Es ist allerdings darauf zu verweisen, dass die Bereichsgrenzen in Abhängigkeit von den belastungsmäßigen Vorstellungen des Gesetzgebers und dem Aufkommensbedarf unter Zugrundelegung der jeweils eingetretenen Verhaltensänderungen zu optimieren sind, sodass hier nur eine „stilisierte“ Darstellung erfolgen kann.

Abbildung 23
Grenzsteuersätze

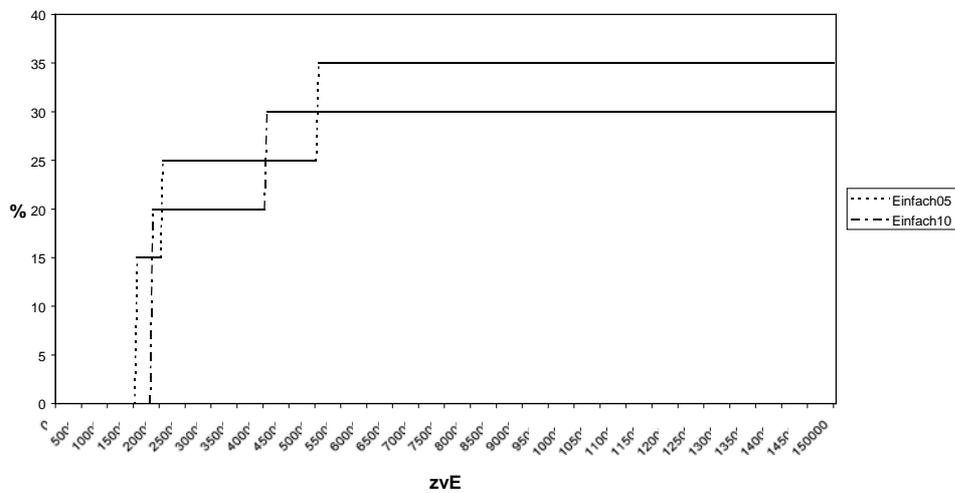
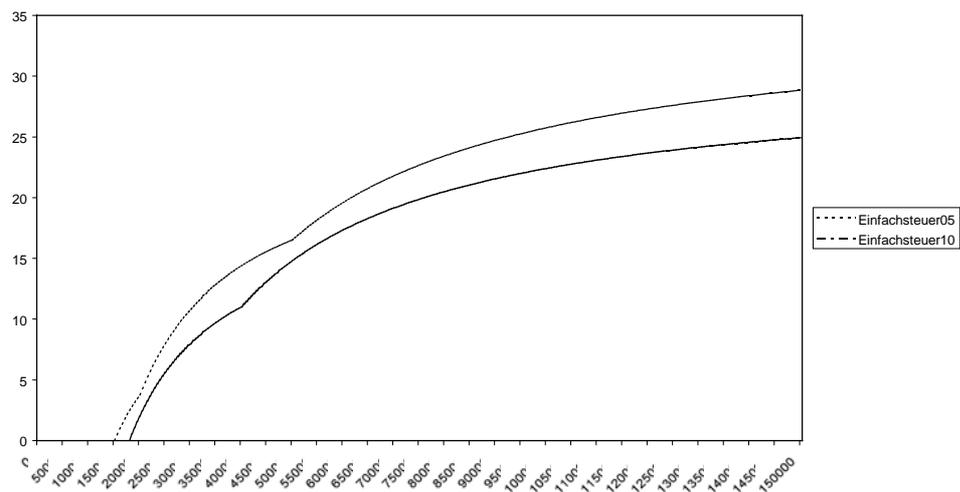


Abbildung 24
Durchschnittssteuersätze



6. Zusammenfassung

Die empirische Analyse des EStG beweist zum einen, dass eine tiefgreifende Vereinfachung des Einkommensteuersystems möglich ist, ohne die Aufkommensdynamik zu beeinträchtigen. Zum anderen wird ebenfalls deutlich, dass die Konsequenzen einer ebenfalls durchgreifenden Veränderung im Tarifverlauf gekoppelt mit einer konsequent definierten Steuerbemessungsgrundlage Verteilungswirkungen zur Folge haben, die mit den herkömmlichen Grundsätzen der Besteuerung – insbesondere mit dem Prinzip der steuerlichen Umverteilung - voll zu vereinbaren sind. Die systematische Behandlung der Kapitaleinkommen stellt darüber hinaus vor allem im Vergleich zum Karlsruher Vorschlag eine gleichmäßige und faire Behandlung aller Einkunftsquellen dar, wobei natürlich auf die Wirkungen in der langfristigen Perspektive abzustellen ist. Sie sichert darüber hinaus die Dynamik der Wirtschaftsentwicklung und damit auch die Nachhaltigkeit des gesamten Steuer- und Transfersystems.⁷³

Die Einfachsteuer fördert Ersparnis und langfristige Kapitalbildung; sie sorgt dafür, dass die mit dem derzeitigen Steuersystem verbundenen Anreize zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, die zu einer erheblichen Erosion der steuerlichen Bemessungsgrundlage beigetragen haben, beseitigt werden. Die Bemessungsgrundlage wird mit der Ankündigung einer langfristig orientierten Reform der Einkommensteuer, an deren Ende ein Flat-rate System steht, stark zunehmen, da wirtschaftliche Aktivitäten von der Schattenwirtschaft zurück in die offizielle Wirtschaft verlagert werden. Unerwünschte Belastungswirkungen gerade im Bereich der unteren Einkommen können dadurch aufgefangen werden, dass in einer zehnjährigen Übergangsperiode zunächst ein dreistufiger Einkommensteuertarif (mit Grenzsteuersätzen von 15, 25 und 35 %) eingeführt wird. Nach weiteren fünf Jahren bietet es sich an, auf einen zweistufigen Einkommensteuertarif (20 und 30 %) über zu gehen, wobei die steuerlichen Mehreinnahmen infolge der Systemdynamik außerdem über deutlich erhöhte Grundfreibeträge weitergegeben werden können. Parallel zur Tarifreform kann die Zinsbereinigung bei den Kapitaleinkommen ebenfalls schrittweise eingeführt werden. Der stufenweise Übergang auf eine Flat-rate sorgt mit der Anhebung des Grundfreibetrags dafür, dass die in kurzfristiger Sicht vielleicht nicht gänzlich befriedigenden Verteilungswirkungen in den unteren Einkommensbereichen vermieden und sogar langfristig überkompensiert werden können. Denn in einem solchen System können und wollen sich (mangels Steuervermeidungsanreizen) auch die Wohlhabenden nicht mehr der Steuerbelastung entziehen. Im Gegensatz zum Status quo, in dem die hohen Grenzsteuersätze im wesentlichen das Gesetz zieren, ohne wirksam zu werden, wird die Flat-rate tatsächlich auch steuerlich effektiv.

Im derzeitigen Einkommensteuersystem wird nur ein kleiner Teil der Kapitaleinkommen (insbesondere Zinserträge) dem Fiskus zur Kenntnis gebracht (ca. 20 % der tatsächlichen Zinserträge). Aus der Minderung der negativen Anreizwirkungen infolge hoher Grenzsteuersätze steht zu erwarten, dass die dem Fiskus zur Kenntnis gebrachten Zinserträge mittelfristig um 150 – 200 Mrd. DM steigen werden. Das Potential der Schattenwirtschaft wird auf 15 bis 20 % des Bruttosozialprodukts geschätzt. Die deutlich abgebaute Grenzbelastung macht wieder das Leistungsangebot in der offiziellen Wirtschaft attraktiv, sodass bei einem sicherlich nur auf längerer Frist einsetzendem Abbau der Schattenwirtschaft ein Anwachsen der Steuerbemessungsgrundlage um mehrere 100 Mrd. DM möglich erscheint. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit erhöht darüber hinaus die Lohnsumme und damit die steuerliche Bemessungsgrundlage sowie die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Parallel dazu verringern sich die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld und -hilfe) und auch die der Kommunen (für die Sozialhilfe), sodass sich hieraus weitere ausgabenseitige Spielräume zur Steuer- und Sozialbeitragsenkung ergeben. Allgemein folgt aus der effizienten Ausgestaltung der Einfachsteuer eine zusätzliche Wachstumsdynamik, sodass langfristig eine Verbesserung des

⁷³ Vgl. dazu Petersen/Raffelhüsch (2000).

realen Wachstums um 1 bis 1,5 Prozentpunkte zu erwarten ist. Dieses reale Wachstum schlägt sich in einer erhöhten steuerlichen Bemessungsgrundlage nieder. Insgesamt wird sich das Aufkommen auch unter einem Flat-rate Regime sehr dynamisch entwickeln.

Das aus der Dynamik folgende Steuermehraufkommen muss den Steuerpflichtigen vor allem über eine Anhebung der Grundfreibeträge, und erst in zweiter Linie durch ein weiteres Senken der Flat-rate zurückgegeben werden. Die Anhebung der Grundfreibeträge begünstigt in erster Linie die unteren Einkommensschichten, die ansonsten von einem überproportionalen Anstieg ihrer steuerlichen Bemessungsgrundlage betroffen wären. Ein Flat-rate System ist durchaus in der Lage, eine sozial ausgewogene steuerliche Belastung herzustellen. Das gilt umso stärker, wenn begleitend zur Einkommensteuerreform eine mit dem Steuersystem abgestimmte Reform des Sozialleistungssystems erfolgt (integrierte Steuer- und Sozialreform). Gerade der Übergang aus dem Transferbereich zurück in die Beschäftigung auf den offiziellen Arbeitsmärkten wird durch die heute existierenden Armutsfallen erheblich behindert.⁷⁴ Das aus der Systemdynamik folgende Steuermehraufkommen sollte insofern konsequent auch für die Finanzierung eines gleitenden Übergangs aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe eingesetzt werden, sodass eine nachhaltige Verringerung der marginalen Transferabbausätze erreicht werden könnte.

⁷⁴ Vgl. Raffelhüschen (2001).

Literaturverzeichnis

- Albers, W.: Soziale Sicherung. Konstruktionen für die Zukunft. Bonn aktuell, Stuttgart 1982.
- Andel, N. (1970), Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: H. Haller u. a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen: 324-344.
- Andel, N.: Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im Lichte der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherungen, in: P. Bohley und G. Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1979: 165-176.
- Andel, N.: Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig! In: Wirtschaftsdienst, 1997: 21-28.
- Bach, S. und B. Bartholmai: Vermögenswert der Unternehmen – Besitz und Beteiligungen privater Haushalte, in: DIW-Wochenbericht 48/2001, Duncker und Humblot, Berlin, 2001.
- Bareis-Kommission: Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer. In: Der Betriebsberater, Heft 34, Beilage 24, 1994.
- Bork, C.: Steuern, Transfers und private Haushalte. Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Peter Lang, Frankfurt am Main 2000.
- Bork, C.: Verteilungswirkungen des Karlsruher Entwurfs zur Einkommensteuerreform. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jahrgang, Heft 8, 2001: S. 480-488.
- Bork, C. und K. Müller: Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung. In: Finanzwissenschaftliche Diskussionspapiere der Universität Potsdam, Nr. 12, Potsdam 1997.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bericht, Daten und Fakten. Berlin 2001.
- Färber, G. (1997), Besteuerung von Alterseinkünften – ein überfälliger Regimewechsel! In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 42, 1997: 183-207.
- Freistaat Thüringen: Auswirkungen des „Karlsruher Entwurfs zur Reform der Einkommensteuer“ auf den Freistaat Thüringen. Teil I: Statistische Angaben zu den steuerlich erfassten Personen und Unternehmen im Freistaat Thüringen – Entwicklungstendenzen seit 1994. Teil II: Auswirkungen des „Karlsruher Entwurfs“ auf repräsentative Fälle in Thüringen. Finanzministerium, Dresden 2001.
- Hinterberger, F., K. Müller und H.-G. Petersen: "Gerechte" Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen In: Finanzarchiv, Tübingen, N. F. Bd. 45, 1987: 45-69.

- Kirchhof, P. et. al.: Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes. C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2001.
- Klanberg, F.: Sozialpolitik der praktischen Vernunft – Zu den Ergebnissen der Transfer-Enquete-Kommission, Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik der FU Berlin, Arbeitspapier Nr. 8, Berlin 1983.
- Leibfritz, W., W. Nierhaus und R. Porsche: Der Beitrag des Steuersystems zur Reform der Alterssicherung: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen. Ifo-Studien zur Finanzpolitik, 48, München 1990.
- Littmann, K.: Die Besteuerung von Renten, Pensionen und anderen Altersbezügen als aktuelles Problem der steuerlichen Gleichheit und Gerechtigkeit. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Sonderveröffentlichung Nr. 2, Köln 1981.
- Littmann, K.: Besteuerung von Alterseinkommen. In: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (Hrsg.): Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen (Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsband 2). Verlag Kohlhammer, Stuttgart et. al. 1983: 243-281.
- Porsche, R.: Derzeitige Besteuerung der Renten nicht systemgerecht. In: Ifo-Schnelldienst, Bd. 49, 1996: S. 9-10.
- Petersen, H.-G.: Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Belastung von Arbeits- und Alterseinkommen mit öffentlichen Abgaben, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 93, Kiel 1979.
- Petersen, H.-G.: Sicherheit der Renten? Die Zukunft der Altersversorgung (Hintergründe Bd. 4), Physica Verlag, Würzburg, Wien 1981.
- Petersen, H.-G.: Aufkommens- und Verteilungswirkungen alternativer Rentenanpassungs- und -besteuerungsverfahren, Finanzarchiv, 40, 1982: 385-417.
- Petersen, H.-G.: Besteuerung der Alterseinkommen – Kritische Anmerkungen zu Vorschlägen des Sozialbeirats und der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Finanzarchiv, 42, 1984: 126-142.
- Petersen, H.-G.: Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 6, Gießen 1986.
- Petersen, H.-G.: Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart et. al. 1988.
- Petersen, H.-G.: Sozialökonomik. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart et. al. 1989.
- Petersen, H.-G.: Pros and Cons of Negative Income Tax. In: H. Giersch (ed.), Reforming the Welfare State, Springer, Berlin/Heidelberg/New York 1997: 51-82.

- Petersen, H.-G.: The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview. In: H.-G. Petersen und P. Gallagher (Hrsg.): Tax and Transfer Reform in Australia and Germany, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin 2000: 13-40.
- Petersen, H.-G., M. Hüther und K. Müller: Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Campus Verlag, Frankfurt/New York 1992.
- Petersen, H.-G. und C. Bork: Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P. In: Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam, Nr. 16, Potsdam 1997.
- Petersen, H.-G. und B. Raffelhüschen: Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems. In: Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam, Nr. 30, Potsdam 2000.
- Raffelhüschen, B.: Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. Freiburg 2001.
- Rose, M.: Die Einfachsteuer: „Das Konzept“. In: Projektband, Heidelberg 2002a.
- Rose, M.: Die Einfachsteuer: „Das Gesetz“. Programm einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Gewinnbesteuerung in Deutschland. In: Projektband, Heidelberg 2002b.
- Sachverständigenkommission Alterssicherungssystem: Vergleich der Alterssicherung und Empfehlungen der Kommission (Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsband 1). Verlag Kohlhammer, Stuttgart et. al. 1983.
- Schneider, F.: The Interaction of Taxes, Transfers and Growing Shadow Economies _ What are the Causes? An Empirical (Public Choice Orientated) Analysis. In: H.-G. Petersen und P. Gallagher (Hrsg.): Tax and Transfer Reform in Australia and Germany. Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin 2000: 319-349.
- Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 7.2., Körperschaftssteuer 1995, Wiesbaden 2000.
- Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2001.
- Weise, H.: Rentenfinanzierung und Rentenbesteuerung. Das Besteuerungspotential der Renteneinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzarchiv, 37, 1979: 390-436.

Also published in this series:

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Nr. 1	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmeprices von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
Nr. 8	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
Nr. 12	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
Nr. 14	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
Nr. 15	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
Nr. 16	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
Nr. 17	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
Nr. 18	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
Nr. 19	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
Nr. 20	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen

Nr. 21	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement
Nr. 22	01/99	H.-G. Petersen C. Bork	Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung Konsequenzen für die Aufgabenseite
Nr. 23	02/99	C. Sowada	Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang.
Nr. 24	06/99	G. Leßmann	Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit – Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung -
Nr. 25	07/99	H.-G. Petersen	The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview
Nr. 26	07/99	C. Bork H.-G. Petersen	Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation
Nr. 27	11/99	H.-G. Petersen	Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern
Nr. 28	11/99	U. Paschen	Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände -Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes
Nr. 29 a	04/00	H.-G. Petersen S. Anton C. Bork C. Sowada	Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens)
Nr. 29 b	04/00	s. Nr. 29 a	Titel s. Nr. 29 a (Teil b, tabellarischer Anhang)
Nr. 30	04/00	H.-G. Petersen B. Raffelhüschen	Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems

Specials Series:

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

No. S-1	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
No. S-2	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transi- tion Process
No. S-3	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichti- gung des Faktors Arbeit
No. S-4	06/98	R. Bakardjieva C. Sowada	Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand - Perspektiven
No. S-5	06/98	R. Bakardjieva	Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Wider- sprüche und Schlußfolgerungen

No. S-6	06/98	M. Bednarski	Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation
No. S-7	06/98	G. D. Demopoulos E. K. Fratzekos	Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy
No. S-8	10/98	P. Kurowski	Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in Period of Transition
No. S-9	11/98	S. Golinowska	Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition
No. S-10	03/99	M. Switlyk	The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997
No. S-11	05/99	B. Czasch A. Balmann M. Odening	Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg -
No. S-12	06/99	M. Bednarski P. Kurowski	Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Qestionnaire Results
No. S-13	06/99	H.-G. Petersen A. Naydenov	The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts
No. S-14	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures
No. S-15	07/99	R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk	Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship
No. S-16	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions
No. S-17	07/99	A. Christev H.-G. Petersen	Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria
No. S-18	07/99	A. Christev H.-P. Weikard	Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland
No. S-19	07/99	A. Christev F. FitzRoy	Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland
No. S-20	07/99	H.-G. Petersen C. Sowada	The Polish an Bulgarian Questionnaires