

von Auer, Ludwig; Kalusche, Andreas

Working Paper

Steuerliche Spendenanreize: Ein Reformvorschlag

Research Papers in Economics, No. 7/10

Provided in Cooperation with:

University of Trier, Department of Economics

Suggested Citation: von Auer, Ludwig; Kalusche, Andreas (2010) : Steuerliche Spendenanreize: Ein Reformvorschlag, Research Papers in Economics, No. 7/10, Universität Trier, Fachbereich IV – Volkswirtschaftslehre, Trier

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88648>

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.

Steuerliche Spendenanreize:
Ein Reformvorschlag

Ludwig von Auer
Andreas Kalusche



Steuerliche Spendenanreize: Ein Reformvorschlag

Ludwig von Auer¹

Universität Trier

Andreas Kalusche

Referent der FDP-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt

5. Dezember 2010

Summary: In Germany, donations to charitable institutions can be deducted from the taxable income. The government subsidizes each donated Euro by the household's marginal tax rate. Unfortunately, this system has some serious shortcomings. Therefore, the existing tax deduction of donations should be replaced by a uniform tax abatement rate. Such a reformed system would be more transparent than the existing system and it would lead to a price of donating that is equal for all households. Furthermore, the empirical analysis of this study has shown that for an abatement rate of roughly 50% a positive (though small) fiscal effect occurs.

1. Einleitung

Der Stabilitätspakt der Euroländer verlangt von diesen, ihr Staatsdefizit nicht über 3% und ihre Staatsverschuldung nicht über 60% des Bruttoinlandsproduktes ansteigen zu lassen. Deutschland verletzt die Defizitgrenze seit 2009 und die Schuldengrenze seit 2002. Angesichts dieser budgetären Schieflage suchen die verantwortlichen Finanzpolitiker nach Maßnahmen, die zu Kürzungen auf der Ausgabenseite oder aber zu Zuwächsen auf der Einnahmeseite führen. Ein mögliches finanzpolitisches Instrument ist dabei die steuerliche Spendenförderung. Sie wurde bislang allerdings nicht ernsthaft auf den Prüfstand gestellt.

Das Kernelement der bundesdeutschen Spendenförderung ist die Abzugsfähigkeit von Spenden. Die Abzugsfähigkeit bedeutet, dass das zu versteuernde Einkommen (Bemessungsgrundlage) im Falle einer Spende genau um den Spendenbetrag reduziert wird. Die Spende führt also für den einzelnen Spender über die Reduzierung der Bemessungsgrundlage zu einer Verringerung der Einkommensteuerschuld. Das heißt aber gleichzeitig, dass der Staat im gleichen Ausmaß auf Steuereinnahmen verzichtet. Auf den ersten Blick wäre eine Abschaffung dieser steuerlichen Förderung somit ein geeigneter Weg, die Steuereinnahmen des Staates zu erhöhen und damit den Staatshaushalt ausgeglichener zu gestalten. Diese einseitige Betrachtungsweise lässt jedoch außer Acht, dass die Abschaffung der steuerlichen Spendenanreize einen Einbruch der Spendentätigkeit auslösen könnte. In der Folge wäre der Staat gezwungen, seine Ausgaben zu erhöhen, um ein existierendes Niveau der Versorgung mit öffentlichen Gütern sicherzustellen, welches zuvor nur mit Hilfe der geleisteten Spenden erreicht werden konnte.

¹ Dieser Beitrag stellt den in Auer und Kalusche (2007) erarbeiteten Reformvorschlag zur Neugestaltung des bundesdeutschen Spendenanreizsystems in kompakter Form dar. Die dortige finanztheoretische Darstellung wird im vorliegenden Beitrag (Abschnitte 2 und 3) hingegen erweitert. Die Autoren danken der *Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur* und der *Thyssen-Stiftung* für ihre finanzielle Unterstützung.

Die Unsicherheit bezüglich der Höhe der eben genannten Effekte bzw. der Wirksamkeit der steuerlichen Spendenanreize hat bislang eine kritische und wertneutrale Prüfung der Existenzberechtigung des Spendenabzugs erschwert wenn nicht sogar verhindert. Ganz anders ist die Situation in den USA. Dort wurden seit den späten 1960er Jahren verschiedene empirische Studien erstellt. Die Pionierarbeiten stammen von Taussig (1967) und Feldstein (1975). Weitere wichtige Beiträge leisteten unter anderem Clotfelter (1980), Clotfelter und Steuerle (1981), Barrett (1991), Barrett *et al.* (1997) und Auten *et al.* (2002). In Deutschland wurden bis auf eine Arbeit von Paqué (1986) keine vergleichbaren Studien veröffentlicht.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, diese Erkenntnislücke mit Hilfe von Daten der Einkommensteuererklärungen des Jahres 1998 so weit wie möglich zu schließen. Es werden die Wirksamkeit der steuerlichen Spendenanreize und die aus einer Veränderung der Anreize zu erwartenden Folgen für den Staatshaushalt quantifiziert. Ferner wird für die steuerlichen Spendenanreize ein Reformsystem vorgestellt, welches gegenüber dem bestehenden System verschiedene Vorzüge aufweist. Ziel dieser Studie ist es, den Einfluss dieses Reformsystems auf den Staatshaushalt möglichst verlässlich zu prognostizieren.

Die nachfolgenden Ausführungen sind in acht Abschnitte untergliedert. In Abschnitt 2 werden die theoretischen Grundlagen vermittelt. Der Reformvorschlag wird in Abschnitt 3 erläutert. Abschnitt 4 stellt das verwendete Datenmaterial und die notwendigen Aufbereitungen vor. Das ökonomische Vorgehen ist Gegenstand von Kapitel 5 und die Ergebnisse der ökonomischen Analyse werden in Kapitel 6 vorgestellt und diskutiert. Gegenstand von Kapitel 7 sind die fiskalischen Auswirkungen des Reformsystems. Die steuerpolitischen Konsequenzen werden im abschließenden Kapitel 8 kurz diskutiert.

2. Theoretische Grundlagen

Nach § 10b EStG sind abzugsfähige Spenden Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen und kulturellen Zwecke. Im Gegensatz zur Steuer ist eine Spende freiwillig und sie kann in eigener Regie den eigenen Vorstellungen entsprechend eingesetzt werden, genauso wie Ausgaben für Nahrung, Miete oder Konsumgüter. Das ökonomisch rationale Individuum wird sein verfügbares Einkommen so auf die verschiedenen möglichen Verwendungszwecke aufteilen, dass sein Nutzen daraus maximal wird. Zu diesen Verwendungszwecken gehört unter anderem auch das Leisten einer Spende, denn die Spende ist genauso wie jedes andere Konsumgut geeignet, einen individuellen Nutzen zu stiften. Aus ökonomischer Sicht ist die Spende deshalb als ein gewöhnliches Konsumgut zu betrachten, nach dem eine Nachfrage seitens der potenziellen Spender (die „Konsumenten“) besteht.

Welchen Preis besitzt eine Spende in Höhe von 1 €? Der Preis entspricht dem Konsumverzicht, der durch die Spende notwendig wurde. Zahlt der Spender keine Einkommensteuer, so reduziert eine Spende über 1 € das individuelle Budget um genau diesen einen Euro. Der Konsumverzicht entspricht dem Spendenbetrag. Der Preis der Spende beträgt genau 1 €. Ist der Spender jedoch einkommensteuerpflichtig, so profitiert er davon, dass Spenden als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden. Ein Individuum, dessen zu versteuerndes Einkommen so groß ausfällt, dass es sich dem derzeit geltenden Spitzensteuersatz von 45% gegenüber sieht, verringert durch eine Spende über 1 € sein zu versteuerndes Einkommen um genau diesen Euro und damit seine Steuer um 45 Cent, so dass der Preis der Spende lediglich 0,55 € beträgt. Wenn also Haushalt h den Grenzsteuersatz m_h besitzt, dann beträgt sein Spendenpreis

$$(1) \quad P_h = 1 - m_h .$$

Die individuelle Nachfrage der Haushalte nach Spenden S_h ist vom Spendenpreis P_h und einigen anderen Einflussgrößen abhängig. Kennt man die entsprechende Nachfragefunktion, so kann man die Preiselastizität der Spendentätigkeit eines Haushalts h

$$(2) \quad \varepsilon_h = \frac{dS_h}{dP_h} \cdot \frac{P_h}{S_h}$$

bestimmen.

Im existierenden System werden Spenden durch ihre Abzugsfähigkeit vom zu versteuernden Einkommen gefördert. Somit wird bewusst auf Steuereinnahmen verzichtet in der Annahme, dadurch die Spendenfreudigkeit der Bevölkerung zu erhöhen. Dahinter steht wiederum die Annahme, dass die Spenden solchen Zwecken zufließen, welche ansonsten durch staatliche Zuschüsse mitfinanziert werden müssten.

Ob die steuerliche Förderung das Spendenaufkommen tatsächlich hinreichend erhöht, hängt wesentlich von der Preiselastizität ε_h ab. Die Entscheidung darüber, ob Spenden durch das System der Abzugsfähigkeit subventioniert werden oder nicht, obliegt einzig und allein dem Staat. Reagieren die Individuen nur sehr schwach auf die steuerlichen Anreize, dann stünden dem Einnahmeausfall nur geringfügige zusätzliche Spenden gegenüber. Eine starke Reaktion auf die gesetzten preislichen Anreize hingegen kann tendenziell dazu führen, dass die zusätzlich generierten Spenden im Aggregat die Steuereinnahmen übersteigen, auf die der Staat verzichtet.

In diesem fiskalischen Kontext kommt einer Preiselastizität von -1 eine besondere Rolle zu. Dies lässt sich anhand eines einfachen Beispiels veranschaulichen.² R bezeichne die Nettoeinnahmen des Staates und $\sum S_h$ die Summe der individuellen Spenden über alle Haushalte. Die aggregierten Steuereinnahmen T des Staates, welche bei fehlender staatlicher Spendenförderung entstünden, seien konstant. Die Nettoeinnahmen des Staates R ergeben sich in diesem einfachen Beispiel aus den Steuereinnahmen T abzüglich des Betrages $\sum m_h S_h$, auf den der Staat durch den gewährten Spendenabzug verzichtet. Da der Spendenpreis und der Grenzsteuersatz durch die Beziehung (1) miteinander verknüpft sind, lassen sich die Nettoeinnahmen auch folgendermaßen ausdrücken:

$$(3) \quad R = T - \sum (1 - P_h) S_h.$$

Das totale Differential der Gleichung (3) lässt sich aufgrund von $dT = 0$ vereinfachen zu:

$$(4) \quad dR = \sum dP_h \cdot S_h + \sum P_h \cdot dS_h - \sum dS_h.$$

Wenn die Preiselastizität ε_h einen Wert von -1 besitzt, dann gilt gemäß Gleichung (2):

$$dS_h \cdot P_h = -dP_h \cdot S_h.$$

Folglich vereinfacht sich Gleichung (4) zu

$$dR = -\sum dS_h.$$

Diese Gleichung bringt zum Ausdruck, dass im Falle einer Preiselastizität von -1 bei einer geringfügigen Erhöhung des Grenzsteuersatzes (also einer Senkung des Spendenpreises) das entgangene Steueraufkommen genau den zusätzlich geleisteten Spenden entspricht.³ Bei elastischen Reaktionen seitens der Individuen, also bei $|\varepsilon_h| > 1$, sind die zusätzlichen Spenden größer als die Einnahmeverluste des Staates. Unelastisch reagierende Individuen generieren dagegen zusätzliche Spenden, die geringer sind als die staatlichen Einnahmeverluste.

Aus Gleichung (1) folgt unmittelbar:

² Vgl. dazu Clotfelter und Steuerle (1981), S. 405, Fußnote 7.

³ Bei dieser vereinfachten Betrachtung werden die Steuereinnahmen T als konstant erachtet, obwohl sie eine Funktion des Steuertarifs und damit auch des Grenzsteuersatzes sind.

$$S_h = m_h \cdot S_h + P_h \cdot S_h .$$

Man kann demnach die individuelle, abzugsfähige Spende S_h auch als die Summe zweier Komponenten auffassen, nämlich dem vom Spender getragenen Teil $P_h \cdot S_h$ und dem darüber hinausgehenden Betrag $m_h \cdot S_h$, der eine staatliche Subvention darstellt. Da es sich bei der Subvention $m_h \cdot S_h$ um potenzielle Steuereinnahmen handelt, auf deren Erhebung der Staat verzichtet, lässt sich diese Subvention als derjenige Teil des Steueraufkommens T auffassen, über dessen Verwendungszweck der Staat nicht mehr selbst entscheidet. Stattdessen delegiert der Staat die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung des Betrages $m_h \cdot S_h$ an die Spender, allerdings unter der Auflage, dass der Verwendungszweck der Spenden S_h den steuerrechtlich begünstigten Zwecken entspricht. Weiterhin kommen die Spender nur in den Genuss dieser Entscheidungsgewalt, wenn sie den entsprechenden Teil des Steueraufkommens durch einen eigenen Beitrag, eben $P_h \cdot S_h$, aufstocken. Dennoch handelt es sich um eine freiwillige Entscheidung seitens der Individuen, da bei gegebenem Steuertarif für jeden möglichen Spendenbetrag S_h die Höhe der notwendigen Aufstockung von vornherein bekannt ist. Zudem besteht keinerlei Zwang zum Spenden.

Eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes m_h schlägt sich in einer Senkung des Spendenpreises P_h nieder. Diese Absenkung führt wiederum zu einer Erhöhung der Spende S_h . Es kommt folglich zu einer Erhöhung der Spendensubvention $m_h \cdot S_h$ und damit jenes Anteils am Spendenaufkommen T , über welchen der Staat die Verfügungsgewalt an die Spender abgibt. Die Erhöhung fällt umso größer aus, je elastischer die Individuen auf die Veränderung des Spendenpreises reagieren.

Die Betrachtungen haben sich bislang ausschließlich der Einnahmeseite des Staates gewidmet. Um zugleich auch die Ausgabenwirkungen der staatlichen Spendensubventionierung zu erkennen, sei vereinfachend unterstellt, die Kosten öffentlicher Güter belaufen sich auf den konstanten Geldbetrag X . Die Spender setzen ihre Spenden ausschließlich zur Finanzierung der öffentlichen Güter ein. Der Restbetrag muss durch Steuern finanziert werden.

Die Finanzierungsvariante (private Spende oder staatlicher Zuschuss) könnte einen Einfluss auf die Effizienz der Bereitstellung der öffentlichen Güter haben. Um diesen Effekt formal wiederzugeben sei ein Effizienzparameter $\delta > -1$ definiert, welcher positiv oder negativ ist, je nachdem, ob private Spenden mit einer höheren Effizienz einhergehen als staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln oder umgekehrt. Der öffentliche Finanzierungssaldo B lässt sich dann im existierenden System der Abzugsfähigkeit von Spenden folgendermaßen darstellen:

$$(5) \quad B = T - \sum m_h S_h - [X - (1 + \delta) \sum S_h] .$$

Gleichung (5) enthält die bereits bekannten Einnahmen ($T - \sum m_h \cdot S_h$). Die Kosten des öffentlichen Gutes betragen X . Die staatlichen Ausgaben für das öffentliche Gut sind geringer als die Kosten X , weil diese Kosten teilweise durch das Aufkommen an privaten Spenden gedeckt werden. Die nach Abzug der zugeflossenen Spenden noch notwendigen Ausgaben für das öffentliche Gut betragen $[X - (1 + \delta) \sum S_h]$. Die Differenz aus den Einnahmen ($T - \sum m_h \cdot S_h$) und Ausgaben $[X - (1 + \delta) \sum S_h]$ ist der öffentliche Finanzierungssaldo B .

Löst man unter Ausnutzung von Gleichung (1) die Klammern in Gleichung (5) auf, gelangt man zu:

$$(6) \quad B = T + \sum (P_h + \delta) S_h - X .$$

Die Summe $\sum (P_h + \delta) S_h$ spiegelt dabei den *fiskalischen Gesamteffekt* des Systems der Spendenförderung auf den öffentlichen Finanzierungssaldo wider. Erst für extrem negative Werte von δ (staatliche Finanzierung viel effizienter als private Finanzierung) könnte dieser Gesamteffekt theoretisch negativ werden. In der Realität ist jedoch von keinen solchen

Effizienzunterschieden auszugehen. Der fiskalische Gesamteffekt der steuerlichen Spendenanreize dürfte normalerweise also deutlich positiv ausfallen.

Ziel jeglicher Reformbemühungen sollte es sein, den fiskalischen Gesamteffekt zu maximieren. Ein maximaler fiskalischer Gesamteffekt ergäbe sich genau dann, wenn für alle Spender der individuelle Spendenpreis P_h genau jenen Wert besäße, bei dem der jeweilige Ausdruck $(P_h+\delta)S_h$ maximiert wird. Unter Beachtung, dass die Spende S_h eine Funktion des Spendenpreises P_h ist, lässt sich der Ausdruck $(P_h+\delta)S_h$ nach P_h differenzieren und gleich Null setzen. Als Lösung ergibt sich in Analogie zur Amoroso-Robinson-Bedingung:

$$(7) \quad \varepsilon_h = -\frac{P_h}{P_h + \delta}.$$

Folglich müsste im Falle von $\delta = 0$ (private und staatliche Finanzierung der öffentlichen Güter gleichermaßen effizient) der Staat den Spendenpreis für jeden Haushalt so festlegen, dass dessen Preiselastizität $|\varepsilon_h| = 1$ beträgt. Für $\delta > 0$ (private Finanzierung effizienter als staatliche Finanzierung) müsste hingegen $|\varepsilon_h| < 1$ gelten. Da die Spendenhöhe S_h eine abnehmende Funktion des Spendenpreises P_h ist, steigt bei einer Erhöhung von P_h die Preiselastizität ε_h betragsmäßig an. Je größer also δ , umso niedriger müsste der Staat seinen Spendenpreis wählen, um den fiskalischen Gesamteffekt der Spendenförderung zu maximieren. Er würde auf diesem Wege ein hohes Spendenaufkommen generieren, was angesichts der höheren Effizienz der Spenden gegenüber staatlichen Zuschüssen erwünscht ist.

Die bisherige Analyse zeigt, dass der Staat zur Maximierung des fiskalischen Gesamteffektes jedem Haushalt einen individuellen Spendenpreis vorschreiben müsste. Im bestehenden System hängt der Spendenpreis jedoch unmittelbar vom Grenzsteuersatz des Haushalts ab, der wiederum von seinem Einkommen bestimmt wird. Eine individuelle Zuordnung des fiskalisch optimalen Spendenpreises ist im bestehenden steuerlichen Anreizsystem also nicht möglich.

Diese Einschränkung bleibt allerdings auch bei anderen steuerlichen Anreizsystemen gültig, allein schon deshalb, weil der Staat die individuellen Preiselastizitäten nicht kennt. Lohnt es sich dann überhaupt, über einen Systemwechsel bei der steuerlichen Spendenförderung nachzudenken? Die Frage ist mit einem klaren Ja zu beantworten, selbst dann, wenn das bestehende und das Reformsystem zu den gleichen fiskalischen Ergebnissen führen würden. Wenn dieses fiskalische Ergebnis mit Hilfe eines transparenteren und womöglich „gerechteren“ Systems erreicht werden könnte, spräche dies für eine Reform der bestehenden Förderpraxis. Die Eckpunkte einer solchen Reform werden im folgenden Abschnitt skizziert.

3. Reformvorschlag

Zunächst ist zu begründen, warum das existierende System als „ungerecht“ erachtet werden könnte. Die systemimmanente Ungerechtigkeit ergibt sich daraus, dass der Staat jeden gespendeten Euro mit einer Subvention unterstützt, die dem Grenzsteuersatz des Spenderhaushalts entspricht. Das deutsche Steuersystem besitzt einen progressiven Einkommensteuertarif und erlaubt den Abzug der Spenden von der Bemessungsgrundlage. Je höher also das Einkommen, umso höher ist auch der Grenzsteuersatz und umso geringer fällt somit der Spendenpreis aus. Dieses System hat die eigenwillige Nebenwirkung, dass Haushalten mit hohem steuerpflichtigen Einkommen eine größere Subvention je gespendetem Euro gewährt wird als einem sonst gleichen Haushalt mit geringerem steuerpflichtigem Einkommen.

So man denn gewillt ist, dieses Verfahren als „ungerecht“ zu charakterisieren, aber gleichzeitig an der prinzipiellen Förderung privater Spenden festhalten möchte, stellt sich die Frage nach einem „gerechteren“ System. In diesem System sollte die steuerliche Spendenförderung derart gestaltet werden, dass der Spendenpreis unabhängig von der individuellen Einkommenssituation ist. Zur Realisierung dieses Grundgedankens existiert ein Vorschlag, der bereits von Paqué (1986) ausführlich diskutiert wurde, damals jedoch in seiner Wirkung auf den fiskalischen Gesamteffekt nicht empirisch untersucht werden konnte.⁴ Dieser Vorschlag sieht vor, die einkommensabhängige Subvention $m_h \cdot S_h$ durch eine Steuerermäßigung in Höhe von $a \cdot S_h$ zu ersetzen. Für den *Steuerabschlagssatz* a an der Spende S_h gilt $0 < a < 1$, d.h. ein fester prozentualer Anteil der Spende (z.B. 50% bei $a = 0,5$) wird als Steuerermäßigung gewährt. Das Individuum kann also durch die Spende in Höhe von S_h seine Steuerschuld um den Betrag $a \cdot S_h$ reduzieren. Der Preis einer Spende beträgt in diesem System für alle Haushalte $P_h = P = 1 - a$.

Dieses Reformsystem besitzt drei wesentliche Vorteile. Der erste ist die Unabhängigkeit des Preises von der individuellen Einkommenssituation. Damit wäre „Gerechtigkeit“ in dem Sinne sichergestellt, dass jeder steuerpflichtige Haushalt die gleiche Subvention erhalte, einkommensstärkere Spender also nicht mehr bevorzugt würden. Zudem kann der Staat, unter prinzipieller Beibehaltung der Förderung, das Ausmaß derselben nun wesentlich leichter verändern – einfach über eine Variation des Abschlagssatzes a . Eine solche Veränderung der Förderung ist im existierenden System praktisch ausgeschlossen, denn das Ausmaß der Spendenförderung ist dort durch die im Steuertarif verankerten Grenzsteuersätze fixiert. Der dritte Vorteil ist die gestiegene Transparenz. Im Reformsystem kennt jeder Spender von vornherein den für ihn und alle anderen gültigen Spendenpreis. Es ist nicht mehr nötig, den individuellen Grenzsteuersatz zu ermitteln, um die Kosten zu berechnen.

Dass es sich bei dem Reformvorschlag keineswegs um ein rein akademisches Gedankenspiel handelt, beweist unter anderem der Blick ins aktuelle deutsche Steuerrecht. Spenden zugunsten politischer Parteien und unabhängiger Wählervereinigungen verringern gemäß § 34g EStG die Einkommensteuerschuld im Rahmen von Höchstbeträgen um 50% der geleisteten Spende. Für derartige Spenden gilt demnach $P = 1 - a = 0,5$.

Allerdings sind noch Fragen zur konkreten Umsetzung des Reformvorschlags unbeantwortet geblieben: Wie groß sollte der Abschlag ausfallen? Gibt es aus fiskalischer Sicht einen optimalen Abschlag? Welche Auswirkungen besitzt ein etwaiger optimaler Abschlag auf die Staatsfinanzen?

Um die zuletzt gestellten Fragen zu beantworten, ist es hilfreich, sich noch einmal dem öffentlichen Finanzierungssaldo aus Gleichung (6) zu widmen. Die dort enthaltenen Konstanten T und X sind unabhängig von Existenz und Art der Spendenförderung. Der zu maximierende fiskalische Gesamteffekt $\Sigma(P_h + \delta)S_h$ wird im Reformsystem zu $\Sigma(P + \delta)S_h$, weil der individuelle Preis P_h durch den allgemeingültigen Preis P ersetzt wird. Um den für den fiskalischen Gesamteffekt optimalen Preis P zu finden, differenziert man Gleichung (6) nach P und bildet die Bedingung erster Ordnung:

$$\frac{dB}{dP} = \sum \left[S_h + (P + \delta) \frac{dS_h}{dP} \right] = 0 .$$

Unter Beachtung von Gleichung (2) erhält man

$$\frac{P + \delta}{P} \sum \varepsilon_h \cdot S_h = - \sum S_h$$

⁴ Vgl. dazu Paqué (1986), S. 343ff.

und damit⁵

$$(8) \quad \sum \varepsilon_h \cdot \frac{S_h}{\sum S_k} = -\frac{P}{P+\delta}.$$

Diese Gleichung besagt, dass der optimale Spendenpreis P und damit der optimale Abschlagssatz $a = 1 - P$ so zu setzen ist, dass die *gewichtete Durchschnittselastizität* den bereits aus Gleichung (7) bekannten Wert von $-P/(P+\delta)$ annimmt. Die Gewichtung erfolgt durch den individuellen Anteil des Haushalts h am gesamten Spendenaufkommen. Die Wahl des optimalen Abschlagssatzes orientiert sich damit stärker an den Spendern, deren Anteil überdurchschnittlich groß ausfällt. Bildlich gesprochen sollen diese Spender näher an den Idealwert von $-P/(P+\delta)$ gebracht werden als Spender, deren Spende vernachlässigbar gering ausfällt. Da einkommensstarke Haushalte tendenziell mehr Spenden leisten als einkommensschwache, erhalten erstere also ein höheres Gewicht bei der Abschlagsermittlung.

Nach der Herleitung und Interpretation der Optimalbedingung (8) ist nun die Empirie gefragt. Dort wird vereinfachend vom Fall $\delta = 0$, also von einer perfekten Äquivalenz zwischen staatlicher Finanzierung und Spendenfinanzierung, ausgegangen. Zum einen sind keine hinreichenden Informationen zur jeweiligen Effizienz verfügbar, zum anderen existieren zahlreiche Fälle, bei denen diese Annahme trotz ihrer Restriktivität eine gute Annäherung an die Realität darstellt. Ein wichtiger Fall sind Steuergelder, die direkt zur finanziellen Unterstützung privater Organisationen ausgegeben werden, welche sich ebenfalls aus privaten Spenden finanzieren. Für $\delta = 0$ vereinfacht sich Bedingung (8) zu:

$$(9) \quad \sum \varepsilon_h \cdot \frac{S_h}{\sum S_k} = -1.$$

Die einfachste empirische Aufgabe ist die Berechnung des fiskalischen Gesamteffekts des bestehenden steuerlichen Anreizsystems. Notwendig für die fiskalische Beurteilung des Reformvorschlags ist aber auch die Schätzung der individuellen Preiselastizitäten. Erst in Kenntnis dieser Preiselastizitäten lassen sich für alternative Spendenpreise die Anpassungen im Spendenverhalten simulieren sowie die damit einhergehenden hypothetischen Preiselastizitäten ermitteln. Anhand jener hypothetischen Elastizitäten sowie der simulierten Spenden lässt sich für jeden beliebigen Spendenpreis P und damit auch für jeden beliebigen Abschlagssatz a überprüfen, ob die Optimalbedingung (9) erfüllt ist. Nachdem man auf diese Weise den optimalen Abschlagssatz ermittelt hat, wird der fiskalische Gesamteffekt berechnet und mit demjenigen des bestehenden Steuersystems verglichen. Erst nach Abschluss all dieser empirischen Arbeitsschritte ist eine objektive Bewertung des Reformvorschlags unter Abwägung der genannten Vorteile sowie eventueller fiskalischer Nachteile möglich.

4. Daten

Datengrundlage der vorliegenden Arbeit war FAST 98. Diese Abkürzung steht für „Faktisch Anonymisiertes Mikrodatenfile der Lohn- und EinkommensteuerSTATistik 1998“. Diese in elektronischer Form erfasste Lohn- und Einkommensteuerstatistik wird alle drei Jahre erhoben und umfasst die Einzelangaben aller knapp 30 Mio. Steuerfälle. Aus der Statistik des Jahres 1998 wurde vom Statistischen Bundesamt eine geschichtete Stichprobe gezogen, die nach Aufbereitung und Anonymisierung der Daten im Jahre 2004 der Wissenschaft als Mikrodatenfile zur Verfügung gestellt wurde. Diese Stichprobe enthält die Angaben von 2.867.337 Steuererklärungen, wovon jede einzelne die Ausprägungen von 380 Merkmalen

⁵ Der Index k in Gleichung (8) entspricht dem Index h , dient jedoch der mathematisch korrekten Notation, welche verlangt, dass eine Summe innerhalb einer Summe einen anderen Laufindex erhält.

enthält. Eine Beobachtung repräsentiert also eine Steuererklärung, d.h. im Falle eines Ehepaares, welches die gemeinsame Veranlagung wählt, repräsentiert eine Beobachtung zwei Personen. Im Folgenden wird anstelle von Beobachtung (und Steuererklärung) immer einfach von „Steuerhaushalt“ oder einfach nur von „Haushalt“ gesprochen. Es kann sich also bei einem Haushalt je nach Veranlagungstyp um eine Einzelperson oder um ein Ehepaar handeln.

Ein wesentliches Schichtungsmerkmal der Stichprobe war der Gesamtbetrag der Einkünfte (im Folgenden durch GBE bezeichnet). Damit sollte sichergestellt werden, dass auch die hohen Einkommen in ausreichender Zahl in der Stichprobe vertreten sind. Um dies zu gewährleisten, hat das Statistische Bundesamt bei den Steuerhaushalten, deren GBE den Grenzwert von 200.000 DM erreicht oder überschritten hat, anstelle einer Stichprobe alle diese Haushalte in den Datensatz aufgenommen. Für diese Gruppe stellt der Datensatz also eine *Totalerhebung* zur Verfügung. Damit sind hohe Einkommen im verwendeten Datensatz überrepräsentiert. Allerdings konnten die einkommensstärksten Haushalte (GBE > 1.897.513 DM) nicht in die Untersuchung einbezogen werden, da für diese aus Gründen der Anonymisierung zentrale Angaben fehlten. Für Haushalte mit einem GBE von weniger als 200.000 DM stellt der Datensatz eine 10%-Stichprobe der tatsächlich existierenden Steuerhaushalte zur Verfügung. Eine ausführliche Beschreibung der Daten und ihrer Aufbereitung findet sich in Auer und Kalusche (2007).

In der vorliegenden Studie wird eine Abhängigkeit der individuellen Spende vom Spendenpreis, dem Haushaltseinkommen und weiteren sozioökonomischen Größen, wie Alter oder Kinderzahl unterstellt:

$$(10) \quad S_h = S_h(Y_h, P_h, z_{1h}, \dots, z_{Kh}).$$

Gleichung (10) besagt, dass die Spende eines Haushaltes h eindeutig durch sein Einkommen Y_h , seinen individuellen Spendenpreis P_h und K weitere Haushaltsmerkmale z_{kh} determiniert wird. Eine wichtige Größe, welche ebenfalls die Spendentätigkeit beeinflusst, fehlt in Gleichung (10). Es handelt sich dabei um das Vermögen des Haushalts. Leider enthält die Datenquelle keine zuverlässigen Angaben zur Vermögenssituation des betreffenden Haushalts.

Die Spende S_h ist definiert als die Summe aus den von Haushalt h getätigten Spenden für wissenschaftliche, mildtätige, religiöse, kirchliche und als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle oder gemeinnützige Zwecke. Spenden an politische Parteien wurden nicht betrachtet. Ferner sei darauf hingewiesen, dass auch jene Spenden nicht eingehen, über deren Erhalt vom Empfänger keine Bestätigung für das Finanzamt ausgestellt wird. In der Regel handelt es sich hierbei allerdings um geringe Summen, wie z.B. den Beitrag zum Klingelbeutel.

Die Einkommensvariable Y_h soll das ökonomisch frei verfügbare Einkommen eines Haushalts repräsentieren. Das ideale Maß wäre eigentlich das so genannte *permanente Einkommen* – das um unvorhersehbare Schwankungen bereinigte und für einen längeren Zeitraum von einem Haushalt als konstant angesehene verfügbare Einkommen. Studien, die auf Paneldaten zurückgreifen, verwenden in der Regel den Durchschnittswert des verfügbaren Einkommens über mehrere Jahre. Die vorliegenden Daten decken jedoch lediglich das Jahr 1998 ab und lassen deshalb keinerlei Alternative, als sich auf das beobachtete Einkommen als Grundlage für die Berechnung des verfügbaren Einkommens Y_h zu verlassen. Die möglichen Lösungen, deren Vor- und Nachteile, sowie der letztlich in dieser ökonometrischen Untersuchung eingeschlagene Weg werden ausführlich in Auer und Kalusche (2007) beschrieben.

Aufgrund der in Gleichung (1) beschriebenen unmittelbaren Abhängigkeit des Spendenpreises vom Grenzsteuersatz kommt der Ermittlung desselben eine zentrale Bedeutung zu. Gesucht wird derjenige Grenzsteuersatz, dem sich der Haushalt

gegenübersieht, bevor er die erste Spendeneinheit abgibt. Für die Ermittlung dieses Grenzsteuersatzes ist eine genauere Betrachtung des 1998 geltenden Steuertarifs unumgänglich. Das Vorgehen ist ebenfalls in Auer und Kalusche (2007) ausführlich beschrieben.

Die sozioökonomischen Merkmale eines Haushalts können zwar vom politischen Entscheidungsträger nicht beeinflusst werden, besitzen aber dennoch Relevanz, da sie helfen, das individuelle Spendenverhalten zu erklären. In der Schätzung berücksichtigt wurden diese Merkmale mit Hilfe von Dummy-Variablen. Das Alter wurde über die fünf Dummy-Variablen *Alter30-39*, *Alter40-49*, *Alter50-59*, *Alter60-69* und *Alter \geq 70* erfasst. Referenzfall waren die unter 30-jährigen. Eine weitere Dummy-Variable, genannt *Ost*, zeigt an, ob der Haushalt seinen Wohnsitz in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) hat. Die Referenz bildeten hier also die in den alten Bundesländern ansässigen Haushalte. Die vier Dummy-Variablen *Kinder1*, *Kinder2*, *Kinder3* und *Kinder $>$ 3* dienen der Erfassung der Kinderzahl, wobei kinderlose Haushalte die Referenzgruppe bildeten.

Für den Familienstand wurden drei Dummy-Variablen verwendet. Die Referenz bildeten hier die Ehepaare, die zusammen veranlagten. Die Variable *Mann* nahm den Wert 1 an, wenn es sich bei dem entsprechenden Haushalt um einen alleinstehenden Mann handelte. Dies konnte sowohl ein Lediger, als auch ein Witwer sein. Analog wurde die Variable *Frau* interpretiert. Die Variable *VGV* (steht für *Verheiratet, Getrennt Veranlagt*) nahm den Wert 1 an, wenn es sich bei dem Steuerhaushalt um eine verheiratete Person handelte, welche die getrennte Veranlagung wählte.

5. Ökonometrisches Vorgehen

Für die formale Spezifikation der Beziehung (10) erwies sich die bereits aus anderen Studien bekannte Translogfunktion als die optimale Wahl. Sie erlaubt es sowohl der Einkommens- als auch der Preiselastizität, sich in Abhängigkeit von Preis und Einkommen frei zu bewegen. Die in dieser Studie zur Anwendung gelangte Translogfunktion besitzt folgendes Aussehen:

$$(11) \quad \ln(S_h + 5) = \beta_0 + \beta_1 \ln P_h + \beta_2 \ln Y_h + \beta_3 \ln P_h \cdot \ln Y_h + \beta_4 (\ln P_h)^2 + \beta_5 (\ln Y_h)^2 \\ + \gamma_1 z_{1h} + \gamma_2 z_{2h} + \dots + \gamma_{13} z_{13h} + \delta_1 d_1 + \delta_2 d_2 + \dots + \delta_Q d_Q + u_h.$$

Die vielen Nichtspender ($S_h = 0$) verursachen an dieser Stelle ein kleines Problem, denn der Logarithmus von Null ist mathematisch nicht definiert. Die relativ einfache Lösung bestand darin, zu jeder Spende und Nichtspende einfach 5 € als Sockelbetrag hinzuzählen. Hilfsweise kann man sich darunter die Summe der Kleinstspenden vorstellen, von denen angenommen wird, dass sie jeder Haushalt in irgendeiner Form irgendwann im Jahr leistet, aber nicht in der Steuererklärung angibt.

Gleichung (11) zeigt auf der rechten Seite die Variablen $\ln P_h$ und $\ln Y_h$ sowie ihre quadrierten Werte $(\ln P_h)^2$ und $(\ln Y_h)^2$ und einen so genannten Interaktionsterm $(\ln P_h) \cdot (\ln Y_h)$. Außerdem tauchen die besprochenen dreizehn Dummy-Variablen z_{1h} bis z_{13h} auf, die sämtliche sozioökonomischen Merkmale eines Haushalts erfassen (Alter, Familienstand, etc.). Hinzugekommen sind die Dummy-Variablen d_1 bis d_Q . Für jeden Spenderhaushalt, dessen Gesamtspende größer als sein GBE ausfiel, wurde eine solche Dummy-Variable aufgenommen. Wenn es sich bei der Beobachtung (Haushalt) um genau jenen Spenderhaushalt handelt, nimmt sie den Wert Eins an, ansonsten immer den Wert Null. Auf diese Weise wird der Einfluss dieser besonderen Spenderhaushalte auf die Schätzergebnisse „neutralisiert“. Durch ihre eigenständige Motivationsstruktur würden diese Spender möglicherweise die Schätzergebnisse verzerren.

Auf Basis der geschätzten Koeffizienten lassen sich die geschätzten Preis- und Einkommenselastizitäten der einzelnen Haushalte ermitteln. Hilfreich bei dieser Berechnung ist die Tatsache, dass in der Translogfunktion nicht S_h sondern $\ln S_h$ erscheint. Dadurch lässt sich nämlich ausnutzen, dass bei einer stetigen Funktion $y(x)$ die Elastizität der Variable y in Bezug auf die Variable x auch in der Form

$$\varepsilon = \frac{d(\ln y)}{d(\ln x)}$$

geschrieben werden kann. Die geschätzte Preiselastizität $\hat{\varepsilon}_h$ ergibt sich folglich direkt aus der Ableitung

$$(12) \quad \hat{\varepsilon}_h = \frac{d(\ln(S_h + 5))}{d(\ln P_h)} = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_3 \cdot \ln Y_h + 2 \cdot \hat{\beta}_4 \cdot \ln P_h.$$

Analog ergibt sich die geschätzte Einkommenselastizität $\hat{\nu}_h$ gemäß:

$$(13) \quad \hat{\nu}_h = \frac{d(\ln(S_h + 5))}{d(\ln Y_h)} = \hat{\beta}_2 + \hat{\beta}_3 \cdot \ln P_h + 2 \cdot \hat{\beta}_5 \cdot \ln Y_h.$$

Aus den Gleichungen (12) und (13) lassen sich in Kenntnis der geschätzten Koeffizienten $\hat{\beta}_1$ bis $\hat{\beta}_5$ sowie des Spendenpreises P_h und des Einkommens Y_h für jeden Haushalt seine geschätzte Preis- und Einkommenselastizität berechnen. Es bleibt deshalb zu klären, wie aus der vorliegenden Datenbasis und der zugrunde gelegten Translogfunktion die Schätzwerte der Koeffizienten ermittelt werden.

Bei der Wahl der geeigneten Schätzmethode muss man die jeweiligen Besonderheiten des verwendeten Datensatzes beachten. Im vorliegenden Datensatz lassen sich die Beobachtungen in zwei große Gruppen unterteilen. Die Gruppe H_1 enthält alle Haushalte, die Spenden steuerlich geltend gemacht haben. Bei diesen kann der Spendenwunsch (die eigentlich interessierende Variable) der beobachteten Spende gleichgesetzt werden. Die Gruppe H_0 umfasst hingegen alle Haushalte, die keine Spende steuerlich geltend gemacht haben ($S_h = 0$), für die also $\ln(S_h + 5) = \ln 5 = 1,61$. Der Spendenwunsch eines solchen Haushalts kann allerdings sogar negativ ausfallen, d.h. der Haushalt möchte, bildlich gesprochen, lieber Spendenempfänger als Spender sein. Ihre Spendenwünsche sind nicht zu beobachten, denn sie resultieren in einer Spende von $\ln(0 + 5) = 1,61$. Die Spendenvariable S_h ist folglich an der Stelle 1,61 zensiert.

Verwendet man ein ökonometrisches Schätzverfahren, welches diese Besonderheit in den Daten nicht beachtet, resultieren daraus in aller Regel verzerrte Schätzergebnisse. Ein für zensierte Daten adäquater Schätzansatz ist die so genannte *Tobit-Schätzung*. Auf Basis dieser Schätzformeln und der aufbereiteten Daten wurden die Schätzwerte sämtlicher Koeffizienten (β_0 bis β_5 sowie γ_1 bis γ_{13} und δ_1 bis δ_Q) ermittelt. Die Ergebnisse werden im nachfolgenden Abschnitt vorgestellt.

6. Schätzergebnisse

Entsprechend der Schichtung des vorhandenen Datensatzes wurden zwei getrennte Schätzungen vorgenommen. Eine Schätzung basierte auf den Daten der 10%-igen Stichprobe. Sie umfasste also nur Haushalte mit einem GBE von weniger als 200.000 DM. Die zweite Schätzung bediente sich der Daten der Totalerhebung. Hier gingen folglich nur Haushalte mit einem GBE von mindestens 200.000 DM (und weniger als 1.897.513 DM) ein. Die berechneten Werte der beiden Schätzungen unterscheiden sich. Dies ist ein Beleg dafür, dass getrennte Schätzungen tatsächlich angebracht waren.

Bevor die konkreten Werte präsentiert werden, muss noch darauf hingewiesen werden, dass die von der Tobit-Schätzung gelieferten „reinen“ Koeffizienten noch nicht ganz den eigentlich gesuchten entsprechen. Die reinen Koeffizienten gelten für alle Haushalte gleichermaßen. Sie beschreiben den Einfluss der jeweiligen erklärenden Variable (z.B. Haushalt in Ostdeutschland) auf eine zu erklärende *latente* Variable (hier der Spendenwunsch), die prinzipiell keiner Zensur unterliegt (also auch negative Spendenwünsche zulässt). Um den Einfluss auf die zu erklärende *zensierte* Variable, im vorliegenden Fall also die Spende, zu erhalten, muss der reine Koeffizient mit einem Korrekturterm multipliziert werden, welcher der haushaltsspezifischen Wahrscheinlichkeit entspricht, ein Spenderhaushalt zu sein. Damit gelangt man aber zu einer Vielzahl an haushaltsspezifischen Koeffizienten.

Während also die reinen Koeffizienten einheitlich für alle Haushalte Gültigkeit besitzen, sind die korrigierten Koeffizienten haushaltsspezifische Werte. Ein Abdruck all dieser korrigierten Koeffizienten wäre natürlich unsinnig. Deshalb werden hier jene Werte der korrigierten Koeffizienten angegeben, die sich bei einem „durchschnittlichen“ Haushalt einstellen würden, also bei einem Haushalt, dessen Spendenpreis dem durchschnittlichen Spendenpreis sämtlicher Haushalte entspricht und dessen Einkommen dem durchschnittlichen Einkommen sämtlicher Haushalte entspricht. Bei den Dummy-Variablen beziffert dieser Durchschnittswert den prozentualen Anteil der Haushalte, die das betreffende Merkmal aufweisen. Auf Basis der Durchschnittswerte wird der Korrekturterm des Durchschnittshaushalts berechnet. Multiplikation dieses Terms mit den reinen Koeffizienten liefert die korrigierten Koeffizienten des Durchschnittshaushalts.

Allerdings ist bei den angegebenen Koeffizienten der Dummy-Variablen noch eine Besonderheit zu beachten. Der angegebene Koeffizient einer Dummy-Variable misst nicht den (marginalen) Einfluss ausgehend von dem Durchschnittswert dieser Dummy-Variable, sondern stellt einen hochgerechneten Wert dar, welcher den wesentlich aussagekräftigeren Einfluss angibt, der sich aus einer diskreten Änderung des Wertes der Dummy-Variable von Null auf Eins ergibt.

Diesen Konventionen folgend, werden jeweils in der zweiten Spalte der nachfolgenden zwei Tabellen die geschätzten korrigierten Koeffizienten präsentiert. Dabei bezieht sich Tabelle 1 auf die Ergebnisse der 10%-Stichprobe (GBE < 200.000 DM). Die Ergebnisse der Totalerhebung (GBE ≥ 200.000 DM) finden sich in Tabelle 2. Die Resultate bezüglich der Koeffizienten δ_1 bis δ_Q , also bezüglich der Dummy-Variablen, welche für die „zu neutralisierenden“ Spender aufgenommen wurden, sind inhaltlich uninteressant und werden deshalb nicht abgedruckt.

Die Kerninformationen der Tabelle 1 finden sich in den ersten beiden Spalten. Die erste Zahl der zweiten Spalte besagt, dass der geschätzte korrigierte Koeffizient $\hat{\beta}_0$ den Wert 5,718 besitzt. Die viertletzte Zeile der zweiten Spalte zeigt an, dass der korrigierte geschätzte Koeffizient $\hat{\gamma}_{10}$ einen Wert von -0,329 aufweist. Dieser Schätzwert sagt aus, dass ein ostdeutscher (und ansonsten durchschnittlicher) Haushalt mit einem Einkommen von weniger als 200.000 DM um 32,9% weniger spendet, als ein identischer westdeutscher Haushalt. Die beiden rechten Spalten der Ergebnistabelle enthalten die üblichen statistischen Kontrollwerte. Bei fast allen Koeffizienten sind die *p*-Werte kleiner als 0,1%.

Bevor die resultierenden Preis- und Einkommenselastizitäten berechnet und besprochen werden, seien zunächst noch einmal die Koeffizienten der Dummy-Variablen genauer betrachtet. Der geschätzte Koeffizientenwert 0,240 der Dummy-Variable *Alter30-39* sagt aus, dass ein Haushalt dieser Altersgruppe um 24,0% mehr spendet als ein in Bezug auf alle anderen Charakteristika (Spendenpreis, Einkommen, Kinderzahl, etc.) vollkommen identischer Haushalt der Referenzgruppe der unter 30-jährigen. Der geschätzte Koeffizientenwert 0,472 der Dummy-Variable *Alter40-49* besagt, dass ein Haushalt dieser

Altersgruppe um 47,2% mehr spendet als ein identischer Haushalt der Referenzgruppe der unter 30-jährigen. Die steigenden Werte der Koeffizienten der Altersgruppen-Dummies signalisieren eine mit zunehmendem Alter steigende Spendenbereitschaft. Es ist allerdings zu vermuten, dass dieser Effekt nicht allein dem gestiegenen Lebensalter geschuldet ist, sondern auch weiteren die Spendenbereitschaft stimulierenden Variablen, deren Ausprägung sich erst mit zunehmendem Alter abzeichnet und die hier nicht erfasst werden können. An erster Stelle ist hier das persönliche Vermögen zu nennen, welches nicht explizit in Gleichung (11) auftaucht, da keine zuverlässigen Daten über das Vermögen zur Verfügung stehen.

Tab 1: Schätzergebnisse auf Basis der Haushalte mit GBE < 200.000 DM.

Variable	Koeffizient	Standardabw.	p-Wert
Konstante	5,718	0,585	<0,001
lnP	-11,176	0,459	<0,001
lnY	-2,173	0,119	<0,001
(lnP)(lnY)	0,904	0,045	<0,001
(lnP) ²	-0,871	0,056	<0,001
(lnY) ²	0,157	0,006	<0,001
Alter30-39	0,240	0,010	<0,001
Alter40-49	0,472	0,010	<0,001
Alter50-59	0,785	0,010	<0,001
Alter60-69	1,323	0,011	<0,001
Alter \geq 70	1,844	0,012	<0,001
Kinder1	-0,019	0,007	0,004
Kinder2	0,108	0,008	<0,001
Kinder3	0,258	0,013	<0,001
Kinder>3	0,341	0,024	<0,001
Ost	-0,329	0,006	<0,001
Mann	-0,283	0,008	<0,001
Frau	-0,050	0,008	<0,001
VGW	-0,135	0,019	<0,001

Interessant sind auch die Koeffizienten der Dummy-Variablen, welche die Kinderzahl erfassen. Der Wert dieser Koeffizienten nimmt bis auf eine Ausnahme zu. Das heißt, dass die Anzahl der Kinder sich tendenziell positiv auf das Spendenverhalten auswirkt. Diese Beobachtung erscheint durchaus plausibel, denn die bewusste Entscheidung für Kinder, fällt im Durchschnitt umso leichter, je größer die vorhandene Bereitschaft ist, Verantwortung für das Wohl anderer Menschen zu übernehmen. Ferner dürfte die Existenz von Kindern dieses Verantwortungsgefühl weiter fördern. Menschen mit einem solchen Verantwortungsgefühl dürften normalerweise eine stärker ausgeprägte Spendenbereitschaft besitzen. Ob Eltern versuchen, mit ihren Spenden auch beispielgebend auf ihre Kinder zu wirken, ist weniger klar. Für diesen Zweck würden sich viele kleine Klingelbeutelgaben und der Groschen für den Leierkastenmann wahrscheinlich besser eignen.

Auffallend ist auch der bereits besprochene negative Koeffizient der Dummy-Variable *Ost*. Haushalte in den neuen Bundesländern spenden 32,9% weniger als identische Haushalte in

Westdeutschland. Ursächlich könnte hier die unterschiedliche Vermögenssituation in Ost- und Westdeutschland sein. Im Jahr 1998 könnte auch noch ein gewisser Nachholbedarf an Konsum bestanden haben, so dass die Spendenbereitschaft von eigenen Konsuminteressen verdrängt wurde. Schließlich ist auch zu vermuten, dass aus historischen Gründen in den neuen Bundesländern eine schwächer ausgeprägte Spendentradition besteht.

Die Koeffizienten der Dummy-Variablen zur Erfassung des Familienstandes deuten darauf hin, dass zusammenveranlagte Ehepaare am spendenfreudigsten sind, wobei allerdings alleinstehende Frauen kaum weniger spenden. Verheiratete Personen, welche die getrennte Veranlagung wählen (VGV), spenden 13,5% weniger als zusammenveranlagte Ehepaare. Bei den alleinstehenden Männern beträgt der Abstand sogar 28,3%.

Am oberen Ende der zweiten Spalte der Ergebnistabelle finden sich auch die Werte der Koeffizienten $\hat{\beta}_1 (= -11,176)$ bis $\hat{\beta}_5 (= 0,157)$. Mit Hilfe dieser Koeffizienten werden auf Basis der Gleichungen (12) und (13) die Preis- und Einkommenselastizitäten berechnet. Da es sich wiederum um haushaltsspezifische Werte handelt, muss man auch hier wieder entscheiden, welche dieser Elastizitäten angegeben werden sollen. Verschiedene Varianten sind dabei denkbar. Hier wurden zunächst für alle Haushalte deren haushaltsspezifische Preis- und Einkommenselastizitäten berechnet und anschließend der (ungewichtete) Durchschnitt aus diesen individuellen Werten gebildet. Die geschätzte Preiselastizität $\hat{\epsilon}_h$ liegt bei diesem Verfahren bei $-1,11$, die geschätzte Einkommenselastizität $\hat{\nu}_h$ bei $0,66$. Demnach würde bei einem Haushalt mit den durchschnittlichen Elastizitäten eine Erhöhung des *Spendenpreises* um 1%, bei gleichzeitig unverändertem Einkommen, zu einer Absenkung seiner Spende um 1,11% führen. Die Erhöhung seines Einkommens um 1% würde, bei gleichzeitig unverändertem Spendenpreis, seine Spende um 0,66% erhöhen. Er würde also einen lediglich unterproportionalen Anteil der Einkommenserhöhung in zusätzliche Spenden verwandeln. Dieser Anteil fällt allerdings umso höher aus, je höher das Einkommen des Haushalts, denn für den Koeffizienten $\hat{\beta}_5$ in Gleichung (5) ergab sich in der Schätzung der positive Wert $0,157$.

Die bislang präsentierten Schätzergebnisse bezogen sich auf die Gruppe der Haushalte mit einem GBE von weniger als 200.000 DM. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Schätzung, welche auf Basis der Haushaltsgruppe mit einem GBE von mindestens 200.000 DM durchgeführt wurde.

Die Vorzeichen der Koeffizienten der Dummy-Variablen entsprechen bis auf zwei kleine Ausnahmen genau denjenigen der Tabelle 1. Ferner bestätigt sich auch hier wieder, dass die Spendenfreudigkeit mit der Altersgruppe und der Kinderzahl steigt. Bezüglich der Kinderzahl sind diese Effekte hier sogar noch klarer ausgeprägt als in Tabelle 1. Dies gilt auch für die geringere Spendenbereitschaft in Ostdeutschland. Ein kleiner Unterschied bei den Dummy-Variablen der beiden betrachteten Haushaltsgruppen betrifft die verheirateten getrennt veranlagten Haushalte (*VGV*). Sie sind hier spendenfreudiger als die verheirateten gemeinsam veranlagten Ehepaare. In Tabelle 1 ergab sich das umgekehrte Ergebnis.

Was lässt sich über die Preis- und Einkommenselastizitäten aussagen? Bei der Preiselastizität ergibt sich ein Wert von $\hat{\epsilon}_h = -1,05$ und bei der Einkommenselastizität ein Wert von $\hat{\nu}_h = 0,69$. Zum Vergleich, die Elastizitäten bei den Haushalten mit einem GBE von weniger als 200.000 DM betragen $\hat{\epsilon}_h = -1,11$ und $\hat{\nu}_h = 0,66$. Die Unterschiede sind demnach nicht gravierend.

Damit wären sämtliche relevanten Größen geschätzt, so dass nun wieder das eigentliche Ziel dieser Studie in den Mittelpunkt gerückt werden kann. Dieses Ziel bestand darin, den fiskalischen Gesamteffekt eines Reformsystems dem fiskalischen Gesamteffekt des bestehenden Systems gegenüberzustellen. Dieser Vergleich ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

Tab. 2: Schätzergebnisse auf Basis der Haushalte mit GBE \geq 200.000 DM.

Variable	Koeffizient	Standardabw.	p-Wert
Konstante	7,543	0,984	<0,001
lnP	8,787	0,579	<0,001
lnY	-1,104	0,158	<0,001
(lnP)(lnY)	-1,000	0,048	<0,001
(lnP) ²	-1,169	0,050	<0,001
(lnY) ²	0,047	0,007	<0,001
Alter30-39	0,208	0,042	<0,001
Alter40-49	0,664	0,041	<0,001
Alter50-59	0,993	0,041	<0,001
Alter60-69	1,166	0,041	<0,001
Alter \geq 70	1,849	0,043	<0,001
Kinder1	0,218	0,009	<0,001
Kinder2	0,551	0,009	<0,001
Kinder3	0,939	0,013	<0,001
Kinder>3	1,194	0,022	<0,001
Ost	-0,519	0,013	<0,001
Mann	-0,503	0,013	<0,001
Frau	-0,055	0,018	0,003
VGW	0,093	0,028	0,001

7 Fiskalische Auswirkungen des Reformsystems

Um den fiskalischen Gesamteffekt des bestehenden Systems zu ermitteln, wäre keine ökonometrische Schätzung notwendig gewesen. Man benötigt lediglich für jeden Haushalt den Spendenpreis P_h und die Spendenhöhe S_h . Das Produkt $P_h \cdot S_h$ ist der fiskalische Effekt des Haushalts h . Bei einem Haushalt, der nicht spendet, ergibt sich ein fiskalischer Effekt von Null. Jeder positiv spendende Haushalt löst einen positiven fiskalischen Effekt aus.

Die Summe der fiskalischen Effekte aller Haushalte liefert den *fiskalischen Gesamteffekt* des bestehenden steuerlichen Anreizsystems. Auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten, ergibt sich ein fiskalischer Gesamteffekt von 865,2 Mio. €. Dabei wurden die fiskalischen Effekte der 10%-Stichprobe (Haushalte mit GBE $<$ 200.000 DM) mit dem Faktor zehn hochgerechnet. Der positive fiskalische Gesamteffekt ist für sich genommen bereits ein wichtiges Resultat: Eine Abschaffung der Spendenförderung würde den Staat deutlich mehr kosten als es ihm an Ersparnissen bringt.

Die tatsächliche Entlastung des Staatshaushaltes ist sicherlich größer als die ermittelten 865,2 Mio. €, da die Berechnung dieses Betrages nur auf den in der Schätzung verwendeten Haushalten basiert. Wie in Auer und Kalusche (2007) genauer beschrieben, wurden jedoch einige Haushaltsgruppen von der empirischen Analyse ausgeschlossen, darunter die extrem einkommensstarken Haushalte (GBE $>$ 1.897.513 DM). Deren Spendenanteil ist jedoch signifikant, und entsprechend spürbar wäre auch deren Beitrag zum fiskalischen Gesamteffekt. Da die gleichen Haushaltsgruppen aber auch bei der Berechnung des

fiskalischen Gesamteffektes des Reformsystems ausgeschlossen werden, bleibt der Vergleich der beiden Systeme und ihrer fiskalischen Gesamteffekte aussagekräftig.

Im bestehenden System ergeben sich *haushaltsspezifische* Spendenpreise P_h , denn der Spendenpreis wird unmittelbar durch den individuellen Grenzsteuersatz m_h des betreffenden Haushalts festgelegt. Das Reformsystem ist hingegen durch einen *einheitlichen* Spendenpreis P gekennzeichnet, dessen Höhe durch den einheitlichen Steuerabschlagssatz a festgelegt wird.

Um den fiskalischen Gesamteffekt des Reformsystems zu berechnen, muss zunächst auf Basis der bisherigen Schätzergebnisse der optimale Abschlagssatz ermittelt werden. Gesucht wird also der für alle Haushalte identische Steuerabschlagssatz a (bzw. Spendenpreis $P = 1 - a$), bei dem sich Spenden S_h und Preiselastizitäten ε_h ergeben, für die Optimalbedingung (9) erfüllt ist. Um diesen Steuerabschlagssatz zu ermitteln, muss mit verschiedenen Abschlagssätzen experimentiert werden. Jeder Abschlagssatz generiert andere Spenden und Elastizitäten und damit einen neuen Wert auf der linken Seite der Bedingung (9). Ergibt sich dort der Wert -1 , dann ist der aus fiskalischer Sicht optimale Abschlagssatz gefunden.

Welche Spenden sich bei welchem Abschlagssatz ergeben würden, kann mit Hilfe der in den Tabelle 1 und 2 aufgelisteten Werte der Koeffizienten prognostiziert werden. Das notwendige Vorgehen ist in Auer und Kalusche (2007) beschrieben. Dort ist gezeigt, dass man für jeden möglichen Preis P^{neu} und jeden Haushalt h seine individuelle Spende \hat{S}_h^{neu} prognostizieren kann. Anschließend lässt sich durch Summierung über alle Haushalte ein prognostiziertes Spendenaufkommen ermitteln. Ferner liefert Gleichung (12) die neuen haushaltsspezifischen Preiselastizitäten $\hat{\varepsilon}_h^{neu}$, die sich unter sonst gleichen Bedingungen beim neuen Spendenpreis P^{neu} einstellen würden. Es ist also möglich, für jeden neuen Spendenpreis P^{neu} die Werte sämtlicher Variablen des Summenterms auf der linken Seite der Optimalbedingung (9) zu berechnen. Es muss nun lediglich noch überprüft werden, bei welchem Spendenpreis P^{neu} der Summenterm den Wert -1 annimmt, also die Optimalbedingung erfüllt. Dieser Spendenpreis stellt den optimalen Spendenpreis P^{opt} dar. Der entsprechende optimale Steuerabschlagssatz a^{opt} ergibt sich direkt aus $a^{opt} = 1 - P^{opt}$.

Angewendet auf den vorhandenen Datensatz lieferte diese Vorgehensweise einen optimalen Spendenpreis von 0,52. Dies entspricht einem optimalen Abschlagssatz von 48%. Bei den daraus resultierenden Preiselastizitäten ergibt sich gegenüber dem bestehenden System ein wichtiger Unterschied. Die durchschnittliche Preiselastizität der unteren Einkommensgruppe ist deutlich geringer als diejenige der oberen Einkommensgruppe ($\hat{\varepsilon}_h^{neu} = -0,72$ gegenüber $\hat{\varepsilon}_h^{neu} = -1,22$). Im bestehenden System war die Differenz weit weniger ausgeprägt ($\hat{\varepsilon}_h = -1,11$ gegenüber $\hat{\varepsilon}_h = -1,05$). Um diesen Effekt zu verstehen, muss man sich klar machen, dass das Reformsystem den Spendenpreis P_h für die untere Einkommensgruppe (GBE < 200.000 DM) deutlich absenkt, für die wohlhabenderen Haushalte aber nur wenig Veränderung auslöst. Der niedrigere Spendenpreis schlägt sich gemäß Gleichung (12) über den Koeffizienten $\hat{\beta}_4$ in der Preiselastizität $\hat{\varepsilon}_h$ nieder. Der Wert von $\hat{\beta}_4$ ($=-0,871$) besagt, dass die Preiselastizität bei gesenktem Spendenpreis steigt. Da die Preiselastizität negativ ist, bedeutet eine Erhöhung zugleich eine Verringerung ihres Absolutwertes (von 1,11 auf 0,72). Bei den durchschnittlichen Einkommenselastizitäten ergeben sich im Reformsystem ebenfalls deutliche Abweichungen zum bestehenden System. Für die untere Einkommensgruppe ergibt sich ein Wert von $\hat{\nu}_h^{neu} = 0,46$ und bei der oberen Einkommensgruppe ein Wert von $\hat{\nu}_h^{neu} = 0,62$. Im bestehenden System ergab sich $\hat{\nu}_h = 0,66$ gegenüber $\hat{\nu}_h = 0,69$. Ursache ist auch hier die deutliche Absenkung des Spendenpreises für die untere Einkommensgruppe. Diese Absenkung schlägt sich gemäß Gleichung (13) über den Koeffizienten $\hat{\beta}_3$ ($=0,904$) in einer Verringerung der positiven Einkommenselastizität nieder.

Oberstes Ziel dieser Studie war die Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen des Reformsystems. Die Berechnung des optimalen Abschlagssatzes war dabei lediglich eine

Zwischenetappe. Im Reformsystem beträgt der prognostizierte fiskalische Effekt eines einzelnen Haushalts $P^{opt} \cdot \hat{S}_h^{neu}$, wobei \hat{S}_h^{neu} die zum Spendenpreis P^{opt} prognostizierte Spende des Haushalts ist. Die Summe der fiskalischen Effekte aller Haushalte, $P^{opt} \cdot \sum \hat{S}_h^{neu}$, entspricht wieder dem fiskalischen Gesamteffekt.

Auf Basis der verwendeten Daten und den daraus entwickelten Schätzungen und Prognosen ergab sich für das Reformsystem ein hochgerechneter fiskalischer Gesamteffekt in Höhe von 874,2 Mio. €. Gegenüber dem fiskalischen Gesamteffekt des bestehenden Systems bedeutet dies eine geringfügige Verbesserung um 9,0 Mio. €, also um etwas mehr als 1,0%. Das prognostizierte Spendenaufkommen im Reformsystem beträgt 1,68 Mrd. €. Im bestehenden System betrug das Spendenaufkommen 1,55 Mrd. €. In Tabelle 3 sind die empirischen Kernresultate der Studie nochmals zusammengefasst.

Tab 3: Kennzahlenüberblick

	Bestehendes System			Reformsystem		
Spendenpreis	abhängig vom Grenzsteuersatz			0,52		
Einkommensklasse	untere	obere	gesamt	untere	obere	gesamt
Durchschnitt der Preiselastizität	-1,11	-1,05	-1,11	-0,72	-1,22	-0,77
Durchschnitt der Einkommenselastizität	0,66	0,69	0,67	0,46	0,62	0,48
Spendenaufkommen (hochgerechnet)	1,55 Mrd. €			1,68 Mrd. €		
fiskal. Gesamteffekt (hochgerechnet)	865,2 Mio. €			874,2 Mio. €		

Es wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Anonymisierungsmaßnahmen des Statistischen Bundesamtes Haushalte mit einem GBE von über 1.897.513 DM nicht in die empirische Analyse einfließen konnten. Da ihr Anteil am gesamten Spendenaufkommen weit über 10% beträgt, lohnt es sich, darüber zu spekulieren, welche Ergebnisse sich unter Einschluss dieser Haushalte einstellen würden.

Auf der linken Seite der Optimalbedingung (9) würden die hinzugekommenen Haushalte mit großem Gewicht eingehen. Die Festlegung des optimalen Abschlagsanteils würde sich folglich stärker an den hohen und höchsten Einkommensgruppen orientieren, als es bislang der Fall war. Ihre Preiselastizitäten müssen dichter an den Wert -1 herangeführt werden, als es ohne die Gruppe der Höchsteinkommensempfänger der Fall war. Die Preiselastizitäten der hohen Einkommensgruppen sind betragsmäßig im gegenwärtigen Optimum größer als -1 (siehe Tabelle 3). Simulationen auf Basis der Ergebnisse der Tobit-Schätzung zeigen, dass diese Preiselastizitäten bei fallendem Spendenpreis betragsmäßig ebenfalls fallen. Die Preiselastizitäten der hohen und höchsten Einkommensgruppen werden also durch eine *Absenkung des Spendenpreises* dichter an den Wert -1 geführt. Die Absenkung des Spendenpreises erfordert wiederum einen *erhöhten Abschlagssatz*. Im Ergebnis wird der optimale Abschlagssatz für das vollständige Spektrum der in Deutschland lebenden Haushaltsgruppen also größer als die bislang berechneten 48% ausfallen.

Welche Rückwirkungen ergeben sich auf den fiskalischen Gesamteffekt? Es wurde im vorhandenen Datensatz ermittelt, dass 60,7% des gesamten Spendenaufkommens des Reformsystems von Haushalten kommt, die eine Preiselastizität besitzen, welche betragsmäßig größer als 1 ist. Dies sind vor allem die einkommensstarken Haushalte. Die betragsmäßig hohe Preiselastizität bedeutet, dass die Absenkung des Spendenpreises eine überproportionale Erhöhung des Spendenaufkommens auslöst. Umgekehrtes gilt bei den Haushalten, welche eine Preiselastizität besitzen, die betragsmäßig kleiner als 1 ist. Sie tragen allerdings nur 39,3% zum gesamten Spendenaufkommen bei. Insgesamt ergibt sich also eine Erhöhung des Spendenaufkommens, welche größer ausfällt als die Erhöhung des Abschlagssatzes. Der fiskalische Gesamteffekt des Reformsystems würde also noch besser ausfallen, hätten die Spitzenverdiener in der ökonometrischen Analyse mitberücksichtigt werden können.

In der konkreten Ausgestaltung des Reformsystems ergeben sich allerdings noch einige grundsätzliche Fragen, welche hier nicht explizit behandelt werden können. Eine Diskussion dieser Aspekte findet sich in Auer und Kalusche (2007).

8. Steuerpolitisches Fazit

Das gegenwärtige System der staatlichen Förderung privater Spendentätigkeit vollzieht sich im Rahmen des Sonderausgabenabzugs der Einkommensteuerermittlung. Dieses System wurde im Rahmen dieser Studie mit einem Reformsystem verglichen, welches einen für alle Steuerhaushalte einheitlichen Steuerabschlagssatz vorsieht. Es wurde argumentiert, dass dieses Reformsystem allein schon aus Transparenz- und Gerechtigkeitserwägungen einen Fortschritt darstellen würde.

Die empirischen Schätzungen liefern klare Indizien dafür, dass das gegenwärtige Anreizsystem wirksam ist und beim Staatshaushalt zu einer spürbaren Nettoentlastung führt. Dies stellt eine hohe Hürde für jegliches Reformsystem dar, muss es doch, zumindest aus Sicht der Finanzpolitiker, vergleichbare Nettoentlastungen herbeiführen wie das gegenwärtige System. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass das Reformsystem genau dies leistet. Bei einem einheitlichen steuerlichen Abschlagssatz von 48% (oder etwas mehr) ergibt sich eine gegenüber dem gegenwärtigen System erhöhte Nettoentlastung.

Angesichts der vielfältigen Vorzüge des Reformsystems wird hier empfohlen im EStG die Abzugsfähigkeit von Spenden durch einen Steuerabschlag auf die fällige Einkommensteuer zu ersetzen. Dieser Abschlag sollte mindestens 48% der steuerlich geltend gemachten Spenden betragen.

Zusammenfassend scheint der Übergang auf ein System mit einem einheitlichen Spendenpreis eine attraktive Reformvariante zu sein. Das Reformsystem zeichnet sich durch seine hohe Transparenz aus, bietet aus Gerechtigkeitserwägungen wenig Anlass zu Kritik, honoriert private Spendentätigkeit stärker als es bislang der Fall war und führt dennoch zu einer weiteren Entlastung des Staatshaushalts.

Literaturverzeichnis

Auer, L. von, A. Kalusche (2007), Spendenaufkommen, Steueraufkommen und Staatsausgaben: Eine empirische Analyse, in: W. R. Walz, L. von Auer, T. von Hippel (Hrsg.), Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht in Europa, Tübingen: Mohr Siebeck, 11-86.

Auten, G. E., H. Sieg, C. T. Clotfelter (2002), Charitable Giving, Income, and Taxes: An Analysis of Panel Data, *American Economic Review* 92 No. 1, S. 371-382.

Barrett, K. S. (1991), Panel-Data Estimates of Charitable Giving: A Synthesis of Techniques, *National Tax Journal* 44 No. 3, S. 365-381.

Barrett, K. S., A. M. McGuirk, R. Steinberg (1997), Further Evidence on the Dynamic Impact of Taxes on Charitable Giving, *National Tax Journal* 50 No. 2, S. 312 – 334.

Clotfelter, C. T. (1980), Tax Incentives and Charitable Giving: Evidence from a Panel of Taxpayers, *Journal of Public Economics* 13, S. 319-340.

Clotfelter, C. T., C. E. Steuerle (1981), Charitable Contributions, in H. J. Aaron und J. A. Pechman (Hrsg.): *How Taxes Affect Economic Behavior*, Washington, S. 403-437.

Feldstein, M. S. (1975), The Income Tax and Charitable Contributions, Part I: Aggregate and Distributional Effects, *National Tax Journal* 28 No. 1, S. 81-100.

Paqué, K.-H. (1986), *Philanthropie und Steuerpolitik – Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Taussig, M. K. (1967), Economic Aspects of the Personal Income Tax Treatment of Charitable Contributions, *National Tax Journal* 20 No. 1, S. 1-19.

Prof. Dr. Ludwig Auer
Universität Trier
Fachbereich IV – Volkswirtschaftslehre
Professur für Finanzwissenschaft
D-54286 Trier
E-Mail: vonauer@uni-trier.de

Dr. Andreas Kalusche
FDP-Fraktion im Landtag von Sachsen Anhalt
Domplatz 1a
D-39104 Magdeburg
E-Mail: akalusche@fdp.lt.sachsen-anhalt.de