

Hoffmann, Heiko; Krimmer, Pascal

Working Paper

Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer: Eine vergleichende Analyse anhand eines Simulationsmodells auf Mikrodatenbasis

Diskussionsbeiträge, No. 122

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Freiburg

Suggested Citation: Hoffmann, Heiko; Krimmer, Pascal (2004) : Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer: Eine vergleichende Analyse anhand eines Simulationsmodells auf Mikrodatenbasis, Diskussionsbeiträge, No. 122, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft, Freiburg i. Br., <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:25-opus-18528>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22996>

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.

DISKUSSIONSBEITRÄGE

DISCUSSION PAPERS

**Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller
Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer:
Eine vergleichende Analyse anhand eines
Simulationsmodells auf Mikrodatenbasis**

**Heiko Hoffmann
Pascal Krimmer**

122/04

INSTITUT FÜR FINANZWISSENSCHAFT
DER ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG IM BREISGAU



Prof. Dr. A. Oberhauser
Waldackerweg 14
79194 Gundelfingen

Prof. Dr. B. Raffelhüschen
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. W. Ehrlicher
Beethovenstrasse 23
79100 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. H.-H. Francke
Bertoldstraße 17
79098 Freiburg i. Br.

Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer:

**Eine vergleichende Analyse anhand eines
Simulationsmodells auf Mikrodatenbasis**

Heiko Hoffmann

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pascal Krimmer

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Wir danken Oliver Ehrentraut für nützliche Hinweise. Korrespondenz: Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Institut für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Bertoldstraße 17, D-79098 Freiburg.

1. Einleitung

Mit Beginn des Jahres 2005 wird die letzte Stufe der von der rot – grünen Bundesregierung initiierten Steuerreform in Kraft treten. Außerdem sind im Rahmen der Agenda 2010 weitere Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung vorgesehen. Unabhängig davon werden täglich aus Wissenschaft und Politik neue Vorschläge zur Umgestaltung des Sozialstaates unterbreitet. Dabei werden stets unterschiedliche Begründungen und Ziele angeführt, die es zu würdigen gilt. So sind zum einen die veränderten Rahmenbedingungen in Europa zu nennen. Die Defizit- und Verschuldungsbegrenzung der europäischen Unionsländer macht – jedenfalls de jure – eine stärkere Orientierung der staatlichen Ausgaben an den Einnahmen erforderlich. Die bisherige Praxis, die Anforderungen gesellschaftlicher Gruppen an den (anonymen) Staat über Schulden zu finanzieren und damit die Handlungsfähigkeit zukünftiger Generationen erheblich einzuschränken, muss schnellstmöglich geändert werden.¹

Außerdem gilt es, sich weltweit ändernden Bedingungen flexibler anzupassen. Die fortschreitende Globalisierung bringt besonders Veränderungen in der Kapitalmobilität mit sich. Das hat insbesondere weitreichende Implikationen für die Besteuerung von Kapital, aber auch für die Höhe der Kostenbelastung des Faktors Arbeit. Allerdings besteht der Handlungsbedarf nicht allein aufgrund einer neuen internationalen Basis. Die seit Jahrzehnten bekannte demographische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zwingt ebenfalls – vornehmlich im Bereich der Umlagefinanzierten Alterssicherung und medizinischen Versorgung – zum Handeln. Gefragt sind hierbei jedoch nachhaltige und ökonomisch rationale Konzepte, nicht politisch motivierte Maßnahmen, die ausschließlich kurzfristige Linderung der Symptome versprechen.

Eine hohe steuerliche Grenzbelastung und die Unübersichtlichkeit der derzeitigen Steuergesetzgebung, die selbst Fachleute überfordert,² sei hier als letzter Punkt genannt, der für die Umsetzung von Reformmaßnahmen sprechen sollte. Neben den systematischen Anforderungen an ein Steuersystem sind somit auch rein pragmatische Faktoren zu berücksichtigen.³ Die eigentliche Zielsetzung, eine gerechten Besteuerung, existiert oft nur auf dem Papier und wird im Allgemeinen von einer Mehrheit als das schlichte Gegenteil wahrgenommen.

Dass Reformen der Steuer- und Transfersysteme dringend notwendig sind, wird aus den genannten Gründen auch von einer gesellschaftlichen Mehrheit bestätigt. Geht es jedoch an deren Umsetzung, so ist kaum ein Konsens abzusehen. So versuchen alle betroffenen Gruppen, möglichst ihre – vermeintlich zu Recht erworbenen – Besitzstände zu wahren. Denn neben der Möglichkeit, umfangreiche Wachstumsimpulse zu setzen, ist eine Reform in hohem Maße mit Änderungen in der

¹ Vgl. Petersen, H.-G. (2003), S. 4.

² Es werden jedes Jahr ca. 65.000 Urteile im Bereich der Steuergesetzgebung gesprochen. Vgl. Rose, M. (2003), S. 5.

³ Vgl. Wagner, F. (2000), S. 432.

Umverteilung verbunden. So gilt es, bei Reformkonzepten nicht nur die Allokationswirkung und wirtschaftliche Effizienz zu berücksichtigen, sondern auch die distributiven Konsequenzen abzuschätzen.⁴

Ziel dieser Arbeit ist es, die Höhe der Ent- und Belastungen zu qualifizieren, die verschiedene gesellschaftliche Gruppen bei Realisierung des jeweiligen Konzepts werden tragen müssen. Ebenso wird ein Augenmerk auf die Finanzierbarkeit gelegt. Die Konzepte müssen nämlich, neben der Wahrung verteilungs- und wachstumspolitischer Zielsetzungen, auch das fiskalische Aufkommen generieren, das zur Aufrechterhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit notwendig ist.

In Kapitel 2 werden die gesetzlichen Grundlagen des Status quo und der Reformvorschläge beschrieben auf deren Grundlage im weiteren Verlauf der Arbeit die Simulation aufsetzt. Die verwandte Simulationsmethodik wird in Kapitel 3 kurz erläutert. Die Umsetzung und Berechnung der Vorschläge erfolgt dann in Kapitel 4. Formal wird hierfür der Weg einer differentiellen Analyse gewählt, wobei der gesetzliche Status quo des Jahres 2005 als Referenzgröße herangezogen wird. Die technische Umsetzung dieser Analyse beruht auf einer umfassenden Simulation dreier ausgewählter Vorschläge auf der Grundlage von Mikrodaten eines integrierten Datenfiles verschiedener empirischer Erhebungen. Die empirisch ermittelten Daten der untersuchten Reformmodelle werden in ihrer Aufkommens- und Verteilungswirkung in Kapitel 4 ausgewertet. In Kapitel 5 findet sich eine abschließende und zusammenfassende Würdigung der Ergebnisse.

2. Status quo und Reformkonzepte im Überblick

2.1. Status quo 2005

Im Rahmen dieser Arbeit wird die Gesetzeslage ab 2005, also die 3. Stufe der von der Bundesregierung durchgesetzten Steuerreform 2000, als Status quo bezeichnet. Die diversen Reformkonzepte können so als Alternativen bereits beschlossenen Rechts bewerten werden. Übergeordnetes Ziel aller Vorschläge ist eine drastische Vereinfachung des Steuerrechts.

Für eine umfassende Würdigung der Konzepte ist eine Abgrenzung der jeweiligen Terminologie unumgänglich. Grundsätzlich wird in Deutschland das Einkommen auf einer synthetischen Basis besteuert. Von diesem Prinzip gibt es jedoch zahlreiche Ausnahmen. Für eine reine Einkommensteuer ist die Verwendungsseite des Einkommens grundsätzlich unerheblich; nach derzeitiger Rechtslage ist dies aufgrund zahlreicher Sonderabzugsmöglichkeiten jedoch nicht gegeben. Gemäß dem Nettoprinzip können Aufwendungen, die für die Erlangung und Aufrechterhaltung der Erwerbsgrundlage getätigt werden, von den Einnahmen (systemkonform) abgezogen werden.⁵ Diese erwerbsbedingten Aufwendungen werden im Gesetz im Bereich der Gewinneinkunftsarten als Be-

⁴ Vgl. Anton, S. (2002), S. 42.

⁵ Besteuert wird also nicht der Rohertrag sondern der Reinertrag, der sich aus der Differenz der Einnahmen und der Erwerbsaufwendungen ergibt.

triebsausgaben bezeichnet, im Bereich der Überschusseinkunftsarten als Werbungskosten. Sie sind direkt in einer der sieben Einkunftsarten von den jeweiligen Einkünften abzugsfähig. Aufwendungen der privaten Lebensführung können hingegen grundsätzlich steuerlich nicht berücksichtigt werden. Allerdings sind derzeit zahlreiche Ausnahmen gewährt, um unter Bezugnahme auf das Leistungsfähigkeitsprinzip zum einen besondere Härten zu berücksichtigen (Außergewöhnliche Belastungen), zum anderen aber auch um sozialpolitische Ziele zu verfolgen (Sonderausgaben). Diese Aufwendungen sind nun allerdings nicht von den einzelnen Einkünften abzuziehen, sondern vom Einkommen. Im Bereich der Sonderausgaben sind insbesondere auch Versicherungsbeiträge zu nennen, die entweder unter Inanspruchnahme einer Vorsorgepauschale⁶ oder durch Nachweis der Aufwendungen im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung bis zu den Vorsorgehöchstbeträgen⁷ abzugsfähig sind. Die Vorsorgehöchstbeträge reichen allerdings je nach Einkommenssituation, Haushaltstyp oder Art der Beschäftigung nicht in jedem Fall dazu aus, die gesamten Arbeitnehmeranteile an den Sozialversicherungsbeiträgen steuerfrei zu stellen. So wurde ermittelt, dass im Jahre 1992 durchschnittlich 77% der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung aus steuerfreiem Einkommen stammen.⁸ Umgekehrt kann sich auch der Fall ergeben, dass die Vorsorgehöchstbeträge noch nicht voll ausgeschöpft sind und beispielsweise die Beiträge für eine Kapitallebensversicherung steuerfrei gestellt werden können. Durch diese unsystematische Abzugsfähigkeit von Versicherungsbeiträgen ergibt sich beispielsweise für einige Gruppen die durchaus legale Gestaltungsmöglichkeit, einen Einkommensanteil durch steuerfreie Auszahlung der Versicherungsleistung völlig der Steuer zu entziehen.⁹

Die Behandlung der Leistungen und Beiträge der Alterssicherung spielt in allen Steuersystemen eine zentrale Rolle. Die Abzugsfähigkeit der im Rahmen der Sozialversicherungsbeiträge gezahlten gesetzlichen Rentenversicherungsbeiträge wurde bereits angesprochen. Die Arbeitgeberanteile sind bei den Unternehmen als Betriebsausgaben abzugsfähig. Somit unterliegt dieser Beitragsteil (ebenefalls) keinem steuerlichen Zugriff. Die Rentenleistungen wurden bisher nur mit dem Ertragsanteil nachgelagert besteuert, so dass de facto die meisten Renten steuerfrei waren, die Beiträge zuvor jedoch größtenteils ebenfalls.¹⁰ Pensionen hingegen waren steuerpflichtig, da sie als nachträgliche Einnahmen aus einem früheren Dienstverhältnis qualifiziert werden. Nach einem Urteil des Verfassungsgerichts ist diese Besteuerungspraxis nicht länger zulässig, weshalb ab 2005 alle Altersein-

⁶ Für Arbeitnehmer sind dies 20% des Arbeitslohns, jedoch maximal 3.068 Euro abzüglich 16% des Arbeitslohnes zuzüglich maximal 1.334 Euro zuzüglich der Hälfte von 667 Euro. §10c Abs. 2 EStG. Dort ist auch eine Legaldefinition des hier Verwendeten Begriffs „Arbeitslohn“ angegeben.

⁷ Der Vorsorgehöchstbetrag setzt sich aus vier Teilbeträgen zusammen: Der Summe aus dem um 16% der Einnahmen aus selbstständiger Arbeit gekürzten Grundhöchstbetrag (1.334 Euro) und Vorwegabzug (3.068 Euro) sowie zuzüglich eines zusätzlichen Höchstbetrag für bestimmte Beiträge in Höhe von 184 Euro und dem hälftigen Höchstbetrag. §10 Abs. 3 EStG.

⁸ Vgl. Anton, S. (2002), S. 61.

⁹ Zur formalen Analyse vgl. Kiesewetter, D. (2002).

¹⁰ Vgl. Bork, C. (1997), S. 8.

künfte (darunter nun auch die Renten) steuerpflichtig werden.¹¹ Im Jahre 2002 wurde durch das Altersvermögensgesetz bereits ein Schritt in Richtung nachgelagerte Besteuerung unternommen.¹² Danach kann unter bestimmten Voraussetzungen ein Sonderausgabenabzug für private Altersvorsorgebeiträge geltend gemacht werden, außerdem werden direkte Subventionen in Form von Zulagen gezahlt. Am 29.4.2004 wurde im Bundestag die Neugestaltung der Rentenbesteuerung beschlossen, die Zustimmung im Bundesrat erfolgte nach der Einigung über einen Kompromiss im Bereich der Kapitallebensversicherung am 11.6.2004.¹³ Danach werden die Auszahlungen ab 2005 zu 50% besteuert und in jährlichen Schritten angepasst, bis im Jahre 2040 die Renten zu 100% zu versteuern sind. Im Gegenzug werden die Beiträge schrittweise von der Steuer befreit. Eine vollständige Freistellung wird im Jahr 2025 erreicht sein. Die Besteuerung erfasst allerdings aufgrund hoher Freibeträge wohl nur 20% der Rentner. Für die Berechnungen wird für das Simulationsjahr die nachgelagerte Besteuerung zu 50%, bei 60%-iger Abzugsfähigkeit der dafür aufgewendeten Ausgaben unterstellt.

Das zu versteuernde Einkommen einer natürlichen Person ist wie folgt zu ermitteln:¹⁴

- 1 Summen der positiven Einkünfte aus jeder Einkunftsart (§ 2 Abs. 3 Satz 2 EStG)
- 2 + Hinzurechnungsbetrag (§ 52 Abs. 3 Satz 3 EStG), sowie § 8 Abs. 5 Satz 2 AIG)
- 3 - ausgleichsfähige negative Summen der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 Sätze 3 bis 8 EStG)
- 4 = Summe der Einkünfte (→ Abs. 2)
- 5 - Altersentlastungsbetrag (§ 24a EStG)
- 6 - Freibetrag für Land- und Forstwirte (§ 13 Abs. 3 EStG)
- 7 = Gesamtbetrag der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 Satz 1 EStG)
- 8 - Verlustabzug nach § 10d EStG in der Fassung des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 vom 24.3.1999, BGBl I S. 402
- 9 - Sonderausgaben (§§ 10, 10a, 10b, 10c EStG)
- 10 - außergewöhnliche Belastungen (§§ 33 bis 33c EStG)
- 11 - Steuerbegünstigung der zu Wohnzwecken genutzten Wohnungen, Gebäude und Baudenkmale sowie der schutzwürdigen Kulturgüter (§§ 10e bis 10i EStG, 52 Abs. 21 Satz 6 EStG i. d. F. vom 16.4.1997, BGBl. I S. 821 und § 7 FördG)
- 12 - Verlustabzug nach § 10d EStG i. d. F. vom 16.4.1997, BGBl. I S. 821 (§ 52 Abs. 25 EStG)
- 13 + zuzurechnendes Einkommen gemäß § 15 Abs. 1 AStG
- 14 = Einkommen (§ 2 Abs. 4 EStG)
- 15 - Freibeträge für Kinder
(§§31, 32 Abs. 6 EStG)
- 16 - Härteausgleich nach § 46 Abs. 3 EStG, § 70 EStDV
- 17 = zu versteuerndes Einkommen (§ 2 Abs. 5 EStG).

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 09.04.2002, BFH/NV Beilage 2002/159.

¹² Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, BGBl. 2001 Teil I, S. 1310 – 1322, ergänzt durch das Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgebeträgen, BGBl. 2001 Teil I, S. 1322 – 1343.

¹³ Auszahlungen aus Kapitallebensversicherungen nach mindestens zwölfjähriger Laufzeit und nach Vollendung des 60. Lebensjahres werden künftig generell zur Hälfte besteuert.

¹⁴ Gemäß R3 Einkommensteuerrichtlinien, BStBl. (2003) Teil I Sondernummer 2 22., 15. Dezember 2003.

Obwohl der Tarif letztendlich auf das unter Punkt 17 genannte zu versteuernde Einkommen insgesamt angewandt wird, und dieses sich aus der Summe der Einkünfte zusammensetzt, machen die unterschiedlichen Freibeträge für einzelne Einkunftsarten (beispielsweise Sparerfreibetrag für Einkünfte aus Kapitalvermögen) eine sinnvolle Definition des Bruttoeinkommens nach dem geltenden Steuerrecht unmöglich.¹⁵ Eine synthetische Bemessungsgrundlage ist also faktisch nicht gegeben. Der derzeitige Tarif verläuft linear-progressiv und ist als Formeltarif mit vier unterschiedlichen Tarifzonen ausgestaltet. Die bis zum Ende des Jahres 2003 übliche Berechnung über die Steuertabellen wird nicht mehr angewandt, wodurch die Problematik der inneren Regression bei Stufenbetragstarifen entfällt.¹⁶ Bis zu einem Grundfreibetrag von 7.664 Euro, der so genannten Nullzone, wird keine Steuer fällig.¹⁷ Der Grundfreibetrag soll die Sicherstellung des Existenzminimums gewährleisten und ist auch in allen anderen Steuerreformkonzepten ebenfalls berücksichtigt. Daran schließen sich zwei direkt progressive Tarifzonen an, die jeweils durch Polynome 2. Grades erzeugt werden. Ab 52.152 Euro gilt die obere Proportionalzone. Tabelle 2 enthält den in §32a Abs. 1 in Verbindung mit §52 Abs. 41 EStG geregelten Formeltarif. Die dargestellten Steuerbetragsfunktionen ergeben sich durch Einsetzen der im Gesetz genannten Beträge.

Tabelle 1: Steuerbetragsfunktion im Status quo

Klasse i	Untergrenze ^a U_i	Steuerbetrag $T_i(y)$
1	0	0
2	7.665	$1,0123 \cdot 10^{-6} \cdot y^2 + 0,009 \cdot y - 621$
3	12.740	$2,2874 \cdot 10^{-6} \cdot y^2 + 0,1814 \cdot y - 1713$
4	52.152	$0,42 \cdot y - 7.934$

a) in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.

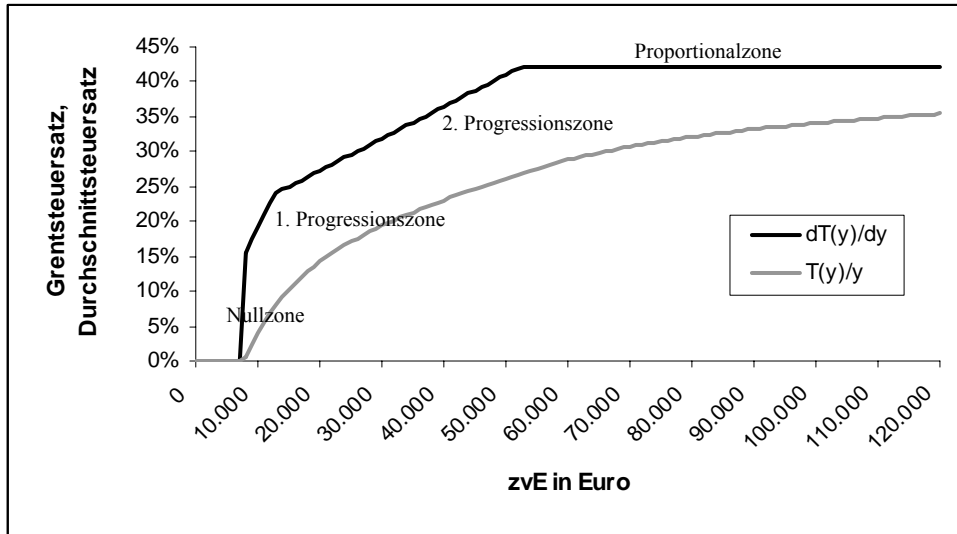
Die grafische Darstellung der aus den abschnittsweise definierten Steuerbetragsfunktionen hergeleiteten Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastungen für alternative Einkommen vermittelt folgendes Bild:

¹⁵ Vgl. Petersen, H.-G. (2003), S. 13.

¹⁶ Unter innerer Regression versteht man, wenn der Durchschnittsteuersatz zwar über den gesamten Tarif progressiv, jedoch auf einer Stufe regressiv ist. Die Regressionswirkung wird dadurch verursacht, dass eine gleich hohe Steuerbelastung bei um eine Klassenbreite differierenden Bemessungsgrundlagen entsteht. Außerdem kommt es an den Sprungstellen zur Reihenfolgeumkehr. Beide Nebeneffekte sind offensichtlich nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar.

¹⁷ Der von der Steuer freizustellende Betrag hat sich an dem im Sozialhilfegesetz festgelegten, soziokulturellen Existenzminimum zu orientieren. Dies wird vom Verfassungsgericht ausdrücklich vorgeschrieben. BVerfG v. 25.9.1992, NJW 1992, S. 3153.

Abbildung 1: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz im Status quo



Quelle: Eigene Darstellung.

Der relativ steile Anstieg in der ersten Progressionszone ermöglicht es, die hohen Steuerausfälle zu begrenzen, die bei Drehung der gesamten Tarifkurve entstehen würden.¹⁸ Es kann dadurch ein niedrigerer Eingansteuersatz implementiert werden, als ohne „Knick“ finanzierbar wäre.

Zur Minderung der Steuerlast im Vergleich zur Individualbesteuerung von Ehegatten sind eine Zusammenveranlagung und das damit verbundene Ehegattensplitting möglich.¹⁹ Die Berücksichtigung von Kindern ist entweder über die Zahlung von Kindergeld oder, bei höherer Entlastung, über einen Kinderfreibetrag vorgesehen. Außerdem sind noch weitere Sonderförderungen, wie z.B. höhere Freibeträge bei der Altersvorsorge möglich, die hier aber nicht weiter erläutert werden sollen.

Im Rahmen der Kapitaleinkommensbesteuerung erfolgt die Belastung der Dividenden (D) nach dem Halbeinkünfteverfahren. Danach erfolgt auf Unternehmensebene eine Definitivbelastung ($\tau_D \cdot D$) und zusätzlich auf Anteilseignerebene die Besteuerung der Hälfte der ausgeschütteten Nettodividende zum persönlichen Einkommensteuersatz (τ_E). Formal lässt sich dieser Sachverhalt darstellen als:

$$T(D) = \frac{D \cdot (1 - \tau_D)}{2} \cdot \tau_E + \tau_D \cdot D, \quad (1)$$

wobei aktuell $\tau_D = 0,25$ und $0,15 \leq \tau_E \leq 0,42$ gilt. Dabei ist grundsätzlich die Kapitalertragsteuer die Erhebungsform, die auf Einkünfte aus Kapitalvermögen im Quellenabzug angewandt wird.²⁰ Sie verursacht jedoch keine direkte Mehrfachbelastung,²¹ da der Betrag in voller Höhe auf die persönli-

¹⁸ Vgl. Homburg (2003), S. 88.

¹⁹ Dabei werden die Einkommen der Ehepartner addiert, durch zwei dividiert und schließlich der daraus resultierende Steuerbetrag wieder mit zwei multipliziert. Die Vorteile eines Splittingverfahrens bestehen nur bei konvexen Tarifen, da hier die Progressionswirkung unter bestimmten Einkommenskonstellationen vermindert wird.

²⁰ Der aktuelle Satz der Kapitalertragsteuer beträgt 20%.

²¹ Allerdings bestehen hier auch Ausnahmen. So gilt die Kapitalertragsteuer beispielsweise im Falle der beschränkten Steuerpflicht als Definitivbelastung. Siehe: § 50 Abs. 5 EStG.

che Steuerschuld anrechenbar ist. Das Pendant zur Kapitalertragsteuer ist bei Zinseinkünften die Zinsabschlagsteuer.²²

Private Veräußerungsgewinne sind hingegen grundsätzlich steuerfrei. Allerdings gelten ebenfalls wieder zahlreiche Ausnahmen. So wird der Gewinn aus Anteilen an Kapitalgesellschaften steuerpflichtig, wenn die Beteiligung mindestens 1% beträgt, oder wenn zwischen Kauf und Verkauf der Anteile weniger als 1 Jahr liegt.²³ Der so realisierte Gewinn unterliegt der Besteuerung nach dem Halbeinkünfteverfahren. Bei Gewinnen aus der Veräußerung von Immobilien entsteht die Steuerpflicht nur, wenn die nicht selbst genutzte Immobilie innerhalb von 10 Jahren wieder veräußert wird.²⁴ Für die generelle Steuerpflicht gilt dann aber wieder die Ausnahme, dass bei realisierten Spekulationsgewinnen keine Steuerpflicht besteht, wenn der Gewinn unterhalb der Freigrenze von 512 Euro je Steuerpflichtigem liegt. Die Kapitaleinkünfte insgesamt unterliegen dann wiederum nur mit dem Anteil der Steuer, der die Summe aus Sparerfreibetrag in Höhe von 1.550 Euro und die Werbungskostenpauschale von 51 Euro je Steuerpflichtigen übersteigt. Eine Anpassung des Tarifs und der Freibeträge an die Einkommensentwicklung und Geldentwertung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Somit wird gegenwärtig der Weg des geringsten Widerstandes für heimliche Steuererhöhungen gewählt.²⁵

2.2 Reformvorschlag der Unionsparteien

Ein gemeinsames Konzept der Unionsparteien liegt erst seit einer Präsidiumssitzung beider Parteien am 7. März 2004 vor. Es sieht im Wesentlichen die sukzessive Realisierung der im Voraus unabhängig entwickelten Konzepte vor. Da sich die beiden Konzepte in der Tarifgestaltung erheblich unterscheiden, sollen sie auch hier einer getrennten Betrachtung unterliegen.

Die erste Stufe der entwickelten Reform, im gemeinsamen Konzept als Sofortprogramm bezeichnet, stützt sich im Großen und Ganzen auf die von der CSU unter Führung von Kurt Faltlhauer im Konzept 21²⁶ geforderte Ausgestaltung des Steuersystems. Beide (Teil-)Vorschläge halten an der gegenwärtigen Terminologie fest, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Das Sofortprogramm sieht einen linear-progressiven Tarifverlauf vor, dies allerdings mit deutlich verringerten Steuersätzen im Vergleich zur gegenwärtigen Situation. So beträgt der Eingangssteuersatz 12% und der Spitzensteuersatz 36%, der ab einem zu versteuernden Einkommen von 45.000 Euro bei Ledigen, bzw. 90.000 Euro bei Verheirateten, erreicht wird. Der genaue Tarifverlauf wurde in den Leitsätzen jedoch nicht weiter spezifiziert, so dass grundsätzlich zwei Tarifverläufe denkbar wären. In Abbil-

²² Die Quellenbesteuerung auf Zinserträge erfolgt gegenwärtig mit einem Satz von 30%.

²³ Geregelt in den §§ 17, 23 Abs. 1 Nr. 2 EStG.

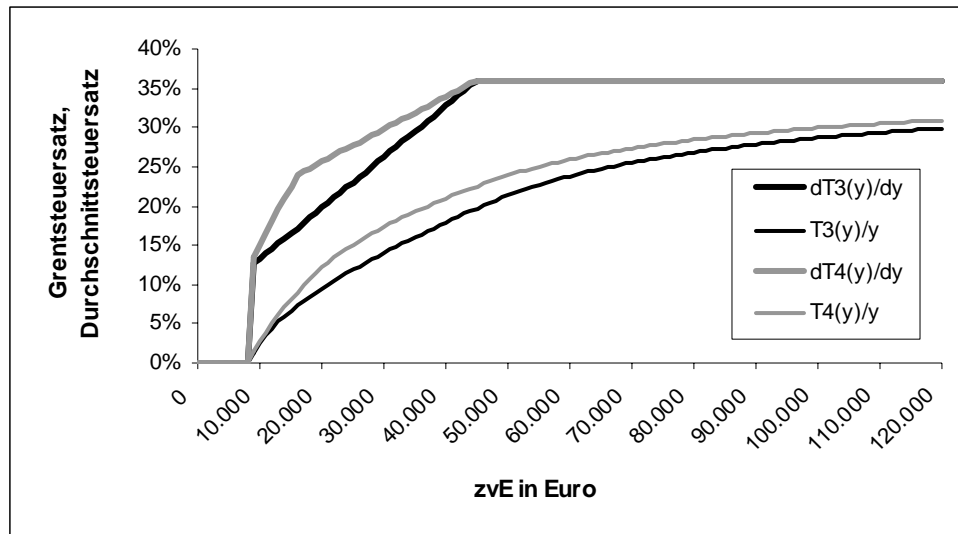
²⁴ Eine Immobilie gilt allerdings auch bereits dann als selbst genutzt, wenn diese 2 Jahre von dem Veräußerungstermin selbst genutzt wurde.

²⁵ Vgl. Elicker, M. (2000), S. 4.

²⁶ Vgl. Faltlhauer, K. (2004).

dung 2 sind diese Verläufe dargestellt; welcher der beiden Tarifverläufe wahrscheinlicher ist, wird im weiteren Verlauf der Arbeit erläutert.

Abbildung 2: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz des Sofortprogramms der Unionsparteien



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Absicherung des Existenzminimums erfolgt durch einen Grundfreibetrag in Höhe von 8000 Euro, der sowohl dem Steuerpflichtigen als auch dem Ehepartner sowie den zum Haushalt gehörenden Kindern zusteht. Damit ist auch eine erste Familienkomponente benannt, die durch den Fortbestand des Ehegattensplittings noch erweitert wird.

Eine Aufteilung des direkten Progressionsbereichs auf mehrere Teilbereiche ist nicht explizit erwähnt, ist jedoch aus Gründen einer fiskalisch schonenden Steuerpolitik durchaus denkbar.²⁷ Die Einkunftsarten sollen von derzeit sieben auf vier reduziert werden. So verbleiben Einkünfte aus „Unternehmerischer Tätigkeit“, die die bisherigen „Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft“, aus „Gewerbebetrieb“, aus „selbstständiger Arbeit“ sowie aus „Vermietung und Verpachtung“ umfassen, als eine Einkunftsart. Des Weiteren sollen „Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit“, aus „Kapitalvermögen“ sowie „Alterseinkünfte und sonstige Einkünfte“ eigenständig erhalten bleiben. Im Bereich der Bemessungsgrundlage soll zwar an der grundsätzlichen Systematik des derzeitigen Systems festgehalten werden, jedoch zahlreiche Vergünstigungen verringert bzw. ganz abgeschafft werden. So werden Veräußerungsgewinne, die aus dem Verkauf von Wirtschaftsgütern resultieren, grundsätzlich steuerpflichtig, wenn sie der Erzielung von Einkünften gedient haben; dies gilt unabhängig den Haltefristen.²⁸ Des Weiteren werden im Rahmen der Kapitaleinkommensbesteuerung nur generelle Angaben gemacht. So wird lediglich gefordert, dass die Dividendenbesteuerung mit

²⁷ Hier sei allerdings direkt auf das Konzept 21 verwiesen. Der grafischen Darstellung dort ist zu entnehmen, dass auch bei diesem Vorschlag zwei unterschiedlich stark ansteigende Progressionszonen vorgesehen sind. Vgl. Falthäuser, K. (2004), S. 39.

²⁸ Der Veräußerungserlös einer privat genutzten Immobilie bleibt demnach auch weiterhin steuerlich unberücksichtigt.

der weiterhin separaten Körperschaftssteuer abgestimmt werden muss; für die Besteuerung der Zinserträge liegen gar keine Entwürfe vor.

Die Besteuerung der Altersbezüge soll, wie bereits im Bundestag beschlossen, nachgelagert bei Abzugsfähigkeit der Altersvorsorgebeiträge erfolgen. Somit dürfte sich im Vergleich zum Status quo keine wesentliche Veränderung ergeben.

Die bisherigen Sonderausgaben und Außergewöhnlichen Belastungen werden als Posten „Persönliche Abzüge“ zusammengefasst und stark reduziert. So werden im Wesentlichen Versicherungsbeiträge und Krankheitskosten unter bestimmten Voraussetzungen abzugsfähig sein. Auch das Unionskonzept erkennt das Nettoprinzip an, setzt allerdings auf die typisierende Berücksichtigung von Werbungskosten, wie beispielsweise den Arbeitnehmerfreibetrag in Höhe von 840 Euro.

Im Rahmen der zweiten Stufe (Zieltarif) sollen dann die wesentlichen Forderungen von Friedrich Merz (CDU) realisiert werden.²⁹ Danach wird der linear-progressive Tarif durch einen Stufentarif mit drei unterschiedlichen Steuerstufen ersetzt. Da allerdings im gemeinsamen Konzept keine expliziten Angaben zur Staffelung und den Sätzen der einzelnen Tarifstufen gemacht werden, wird die ursprüngliche, vor dem Präsidiumsbeschluss eigenständige Konzeption von Friedrich Merz als Quelle herangezogen. Formal handelt es sich bei dem Tarif um einen Stufengrenzsatztarif (auch Teilmengenstaffeltarif) der sich wie folgt darstellen lässt:

$$T_i = \tau_i \cdot (y - U_i) + \sum_{j=1}^{i-1} \tau_j \cdot (U_{j+1} - U_j). \quad (2)$$

Dabei bezeichnet U die jeweilige Untergrenze der Bemessungsgrundlage, ab der eine neue Tarifzone beginnt. Aus dieser Tariffunktion lassen sich durch einfache Umformungen nun die jeweiligen Anstoßtarife berechnen:

$$T_i = \tau_i \cdot y - \tau_i \cdot U_i + \underbrace{\sum_{j=1}^{i-1} \tau_j \cdot (U_{j+1} - U_j)}_{\equiv c_i} \quad (3)$$

$$T_i = \tau_i \cdot y - \delta_i$$

Die Abzugsbeträge der Anstoßtarife lassen sich mit Hilfe der Teilmengenstaffelung ermitteln:

$$\delta_i = \tau_i \cdot U_i - \sum_{j=1}^{i-1} \tau_j \cdot (U_{j+1} - U_j) \quad (4)$$

Werden die Eckdaten eingesetzt ergeben sich folgende Abzugsbeträge:

$$\delta_1 = \tau_1 \cdot U_1 = 0 \cdot 0 = 0$$

$$\delta_2 = 0,12 \cdot 8.000 - 0 = 960$$

$$\delta_3 = 0,24 \cdot 16.000 - 0,12 \cdot (16.000 - 8.000) - 0 = 2.880$$

$$\delta_4 = 0,36 \cdot 40.000 - 0,24 \cdot (40.000 - 16.000) - 0,12 \cdot (16.000 - 8.000) - 0 = 7.680$$

²⁹ Es wird ein Zeitraum bis 2008 diskutiert.

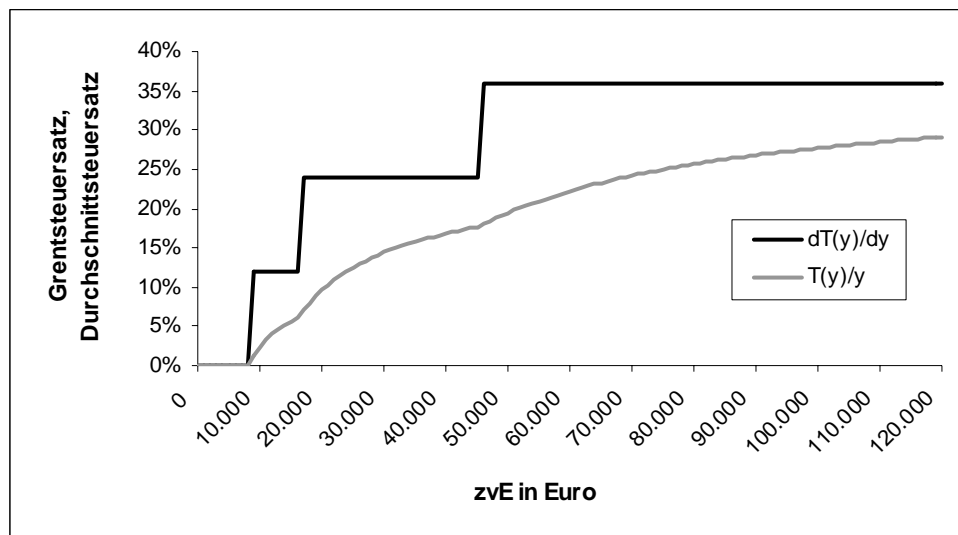
Die Aufstellung der Anstoßtarife erleichtert den Rechenaufwand erheblich; so kann die Steuerlast direkt durch Einsetzen in die jeweilige Stufe ermittelt werden.

Tabelle 2: Steuerbetragsfunktionen des Zieltarifs der Unionsparteien

Klasse i	Untergrenze U_i	Grenzsteuersatz $T_i'(y)$	Steuerbetrag T_i
1	0	0%	0
2	8.001	12%	$0,12 \cdot y - 960$
3	16.001	24%	$0,24 \cdot y - 2.880$
4	40.001	36%	$0,36 \cdot y - 7.680$

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz des Zieltarifs der Unionsparteien



Quelle: Eigene Darstellung.

Da in dem gemeinsam Konzept der Unionsparteien für die einzelnen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kein expliziter Zeitpunkt genannt wird, soll an dieser Stelle nicht weiter auf Unterschiede in den vormalig separaten Vorschlägen eingegangen werden. Es wird unterstellt, dass die im Rahmen des Sofortprogramms entwickelten Steuertatbestände weiter Geltung haben und nur die Tarifgestaltung modifiziert wird. Für weitere Einzelheiten des Konzepts sei direkt auf den Vorschlag von Friedrich Merz verwiesen.

2.3 Reformvorschlag der FDP

Zu Beginn dieses Jahres wurde von der FDP-Fraktion ein Gesetzentwurf zur Einführung einer neuen Einkommensteuer in den Deutschen Bundestag eingebracht,³⁰ der sich weitgehend an dem von Hermann-Otto Solms im September 2003 vorgelegten Berliner Entwurf orientiert.

Der Reformvorschlag zeichnet sich dadurch aus, dass über den gesamten Tarifverlauf nur vier unterschiedliche Grenzsteuersätze existieren. Unterhalb des Existenz sichernden Freibetrags wird keine Steuer erhoben. Der Grundfreibetrag in Höhe von 7.700 Euro gilt zum einen für den Steuerpflichtigen, aber auch für den Ehegatten.³¹ Der Tarif (Tabelle 3) ist von der Konzeption her ein Stufengrenzsatztarif, wie er bereits im vorherigen Abschnitt erläutert wurde.

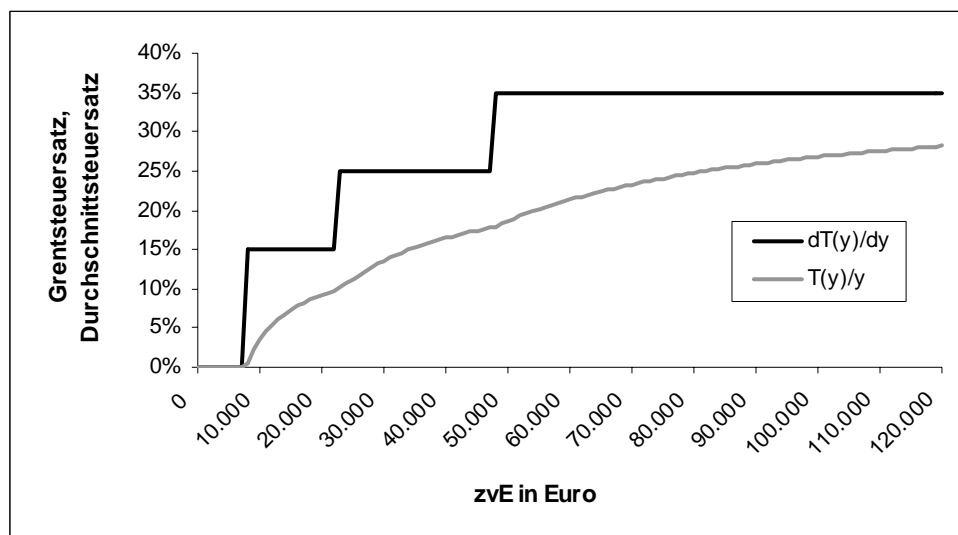
Tabelle 3: Steuerbetragsfunktionen des FDP Entwurfs

Klasse i	Untergrenze ^a U_i	Grenzsteuersatz $T_i'(y)$	Steuerbetrag T_i
1	0	0%	0
2	7.701	15%	$0,15 \cdot y - 1.155$
3	22.701	25%	$0,25 \cdot y - 3.425$
4	47.701	35%	$0,35 \cdot y - 8.195$

a) in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz des FDP Entwurfs



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bemessungsgrundlage orientiert sich am System einer synthetischen Einkommensteuer und lässt gemäß Nettoprinzip die Abzugsfähigkeit von Erwerbсаufwendungen zu. Den Arbeitnehmern

³⁰ BT-Drs. 15/2349 vom 14.1.2004.

³¹ Siehe § 27 des Gesetzentwurfs.

werden pauschal 2% der steuerpflichtigen Einnahmen als Erwerbsausgaben abgezogen, ein darüber hinausgehender Betrag ist nicht abzugsfähig.

Im Bereich der Kapitaleinkünfte, wie Zinsen, wird von der FDP der Weg einer Abgeltungssteuer in Höhe von 25% gewählt, die direkt an der Quelle von der auszahlenden Stelle einzubehalten ist.³² Die Dividenden sind hingegen gänzlich von der Einkommensteuer befreit, wenn bereits eine Versteuerung mit 35% auf Ebene des Unternehmens stattgefunden hat. Veräußerungsgewinne sind voll zu versteuern, wenn sie aus dem Verkauf eines Wirtschaftsgutes stammen, das der Erzielung von Einkünften gedient hat.³³ Die Einkünfte aus dem Verkauf von privaten Sammlungen oder einer selbst genutzten Immobilie sind also nicht steuerpflichtig.

Im Bereich der Alterssicherung wurde sich für eine nachgelagerte Besteuerung ausgesprochen, die somit die Leistungen in vollem Umfang³⁴ der Steuer unterwirft und die Beiträge zum Sonderaufwendungsabzug zulässt.

2.4 Kirchhofentwurf

Ähnlich wie bei der Einfachsteuer des Heidelberger Kreises³⁵ wird bei diesem Entwurf viel Wert auf eine einfache Handhabung der gesetzlichen Vorschriften gelegt. Dem Nettoprinzip folgend sind die Erwerbsaufwendungen von den Einnahmen abzugsfähig. Hierbei setzt Kirchhof auf eine möglichst pauschalierende Berücksichtigung dieser Erwerbsaufwendungen. So steht jedem Arbeitnehmer eine Vereinfachungspauschale in Höhe von 2.000 Euro zu, die typisierend die Erwerbsaufwendungen berücksichtigt.³⁶

Die Sicherung des Existenzminimums wird durch einen Grundfreibetrag gewährleistet, der sich an den Sätzen des Sozialhilferechts orientiert. Darüber hinausgehende Ausgaben, wie Außergewöhnliche Belastungen bzw. Sonderausgaben, sind nicht abzugsfähig.

Der Schutz und die steuerliche Nichtdiskriminierung der Ehe werden durch die Übertragbarkeit von Grundfreibetrag und Vereinfachungspauschale auf den Ehegatten sichergestellt. Die Berücksichtigung der Kinder erfolgt aus Vereinfachungsgründen ausschließlich über die Zahlung von Kindergeld.³⁷ Die Höhe des Kindergelds sollte aber mindestens einer Steuerentlastung in Höhe des Grundfreibetrages entsprechen. Daher scheint Kindergeld von mindestens 2.000 Euro pro Jahr an-

³² Vgl. BT-Drs. 15/2349, S. 13, unter: 7. Besteuerung von Kapitaleinkünften.

³³ Es wird allerdings die Möglichkeit eröffnet, die stillen Reserven auf andere Wirtschaftsgüter zu übertragen oder eine Rücklage zu bilden. Zu Details siehe: BT-Drs. 15/2349, § 17 Abs. 3.

³⁴ Allerdings sollen nach dem vorliegenden Entwurf bei vollständig eigenverantwortlicher Vorsorge nur 30% der Leistungen aus der Rentenversicherung in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden.

³⁵ Vgl. Rose, M. (2002).

³⁶ Alternativ kann anstatt der Pauschale auch der Einzelnachweis der Werbungskosten erfolgen. Allerdings sind bisher abzugsfähige Kosten, wie beispielsweise die Fahrten zur Arbeit, nicht mehr zu berücksichtigen.

³⁷ Würde ein Kinderfreibetrag gewährt, so müsste zum Ausgleich bei Geringverdienern zusätzlich ein Kindergeld gezahlt werden, da diese wegen des geringen Einkommens den Freibetrag nicht in Anspruch nehmen können. Vgl. Kirchhof (2003), S. 6.

gemessen;³⁸ eine Einbeziehung des Kindergeldes in die Bemessungsgrundlage unterbleibt.³⁹ Andere Unterhaltsberechtigte können den Grundfreibetrag auf den Unterhaltspflichtigen übertragen.⁴⁰

Der Steuertarif ist als proportionaler Satz ab einem Einkommen von 18.000 Euro mit einer Entlastung der unteren Einkommensbereiche ausgestaltet.⁴¹ Die Entlastung geschieht zum einen durch die vollständige Freistellung des Existenzminimums von 8.000 Euro. Zum anderen werden eine 40% Freistellung der ersten 5.000 Euro und eine 20% Freistellung der darauf folgenden 5.000 Euro gewährt (Sozialausgleich). Wird diese Gestaltung – Senkung der Bemessungsgrundlage und Besteuerung mit dem vollen Proportionalersatz in eine Steuersatzmechanik uminterpretiert, ergibt sich ein Stufengrenzsatztarif mit vier unterschiedlichen Sätzen:

Tabelle 4: Steuerbetragsfunktionen des Kirchhof Entwurfs

Klasse i	Untergrenze ^a U_i	Grenzsteuersatz $T_i'(y)$	Steuerbetrag T_i
1	0	0	0
2	8.001	15%	$0,15 \cdot y - 1.200$
3	13.001	20%	$0,20 \cdot y - 1.850$
4	18.001	25%	$0,25 \cdot y - 2.750$

a) in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die diversen Grenzsteuersätze lassen sich aus der Modifikation der Bemessungsgrundlage herleiten. Bezieht man nur 60% der Bemessungsgrundlage bei einem Grenzsteuersatz von $T'(y)=25\%$ ein, so kann dies auch als Grenzsteuersatz von

$$T_i'(y) = 0,25 \cdot (0,6 \cdot y) = 0,15 \cdot y \quad (5)$$

aufgefasst werden.

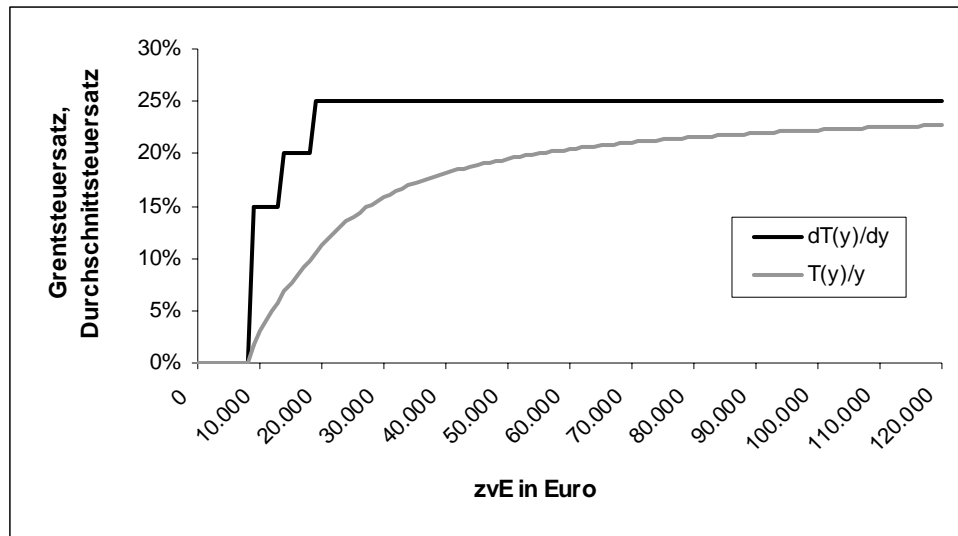
³⁸ Vgl. Kirchhof (2003), S. 6.

³⁹ Dies ergibt sich bereits aus der Definition des steuerbaren Einkommens, das als Erwerbshandeln eine Beteiligung am Markt voraussetzt.

⁴⁰ Andere Unterhaltsberechtigte sind beispielsweise der geschiedene Ehepartner oder Kinder, für die kein Kindergeldanspruch besteht.

⁴¹ Die 18.000 Euro können auch überschritten werden, wenn nämlich die Freibeträge anderer Familienmitglieder übertragen werden.

Abbildung 5: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz des Kirchhof Entwurfs



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei dem dargestellten Tarifverlauf wird deutlich, warum die systematische Einordnung als proportionaler Tarif und nicht als Stufengrenzsatztarif gewählt wurde. Die Stufen sind nicht über einen weitläufigen Bereich gültig, sondern zielen einzig auf eine Entlastung der unteren Einkommensbereiche ab.

Die Verlustverrechnung nach dem Modell Kirchhofs ist intratemporal mit allen positiven Einkünften ausgleichbar. Intertemporal ist allerdings ein Verlustvortrag nur in die gleiche Einkunftsart vorgesehen, was die Reduktion der Kategorisierung auf Einkünfte aus Erwerbshandeln konterkariert, da somit die Abgrenzungsproblematik weitestgehend erhalten bleibt.⁴²

Im Bereich der Alterssicherung folgt auch dieser Vorschlag der Systematik einer nachgelagerten Besteuerung. Danach sind die Beiträge zur gesetzlichen und privaten Altersvorsorge ohne Höchstgrenzen als Vorsorgeaufwendungen abzugsfähig und im Gegenzug bei Rückfluss nach Eintritt in die Ruhestandsphase steuerpflichtig.⁴³

Abschließend soll noch die steuerliche Behandlung der Kapitaleinkünfte dieses Vorschlages erläutert werden. Da dem Gesetzesentwurf eine Integration der Unternehmensteuer und der persönlichen Einkommensteuer zu Grunde liegt und somit Personen- und Kapitalgesellschaften einem einheitlichen Tarif unterliegen, können Beteiligungserlöse wie Dividenden direkt auf Unternehmensebene besteuert werden und auf Anteilseignerebene kann eine Freistellung erfolgen. Etwaige Korrekturen sind ebenfalls nicht notwendig. Die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen ist jedoch nicht vollkommen auf Ebene des Anteilseigners unberücksichtigt. Da neben der reinen Wertsteigerung aufgrund thesaurierter Gewinne auch spekulative Elemente sowie stille Reserven im Veräußerungsgewinn enthalten sind, muss eine Differenzierung erfolgen. Die einzelnen Komponenten sind jedoch nicht gegeneinander abzugrenzen, weshalb ein fiktiver Gewinn pauschalierend unterstellt

⁴² Vgl. Sachverständigenrat (2003), Ziffer 609, S. 344.

⁴³ Dies gilt nur für zertifizierte Leibrentenverträge.

werden muss. Es wird von einem Gewinnanteil von 10% am gesamten Veräußerungspreis ausgegangen, was letztendlich die Besteuerung des Gesamtgewinns mit einem Satz von 2,5% bedeutet. Kirchhoff argumentiert, mit dieser Lösung einen pragmatischen Weg der Veräußerungsgewinnbesteuerung gefunden und gleichzeitig wegen der geringen Steuerlasten den Anreiz zu Vermeidungsstrategien genommen zu haben.⁴⁴ Bei der Handhabung von Zinserträgen spricht sich Kirchhof eindeutig gegen eine lebenszeitliche Betrachtungsweise aus. Daher wird nach seinem Konzept, anders als bei der Zinsbereinigung des Heidelberger Kreises, eine doppelte Belastung unter Berufung auf die Jahresgerechtigkeit in Kauf genommen.⁴⁵

3. Simulationsmethodik

3.1 Datengrundlage

Zur Berechnung der zu erwartenden individuellen Steuerlast und des gesamten Steueraufkommens wird ein integrierter Datensatz verwandt, der an der Universität Potsdam entwickelt wurde.⁴⁶ Die verwendeten Einzeldatensätze und die Methodik der Zusammenführung sollen folgend kurz erläutert werden.

Für die Simulation der Steuersystemoptionen werden zwei Mikrodatensätze verwendet. Da keiner der empirisch erhobenen Datensätze alleine für die Zwecke der vorliegenden Simulation ausreichende Informationen zur Verfügung stellt, wurde eine Zusammenfassung der Einzeldaten zu einem integrierten Datenfile durchgeführt. Makrodatensätze, wie die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die Lohn- und Einkommensteuerstatistik, werden nicht für Zwecke der Simulation verwendet, da sie auf einer funktionalen Einkommensverteilung basieren.⁴⁷ Von Interesse bei der Analyse von Verteilungseffekten ist hingegen die personelle Einkommensverteilung, d.h. wie teilt sich das Einkommen auf diverse soziale Gruppierungen auf. Allerdings können Makrodatensätze eine Aussage über die Qualität der Simulation treffen, nachdem die simulierten Mikrodaten aggregiert wurden.

Als Primärdatenfile fungiert die Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) des Jahres 1993,⁴⁸ die ein umfassendes Abbild der personellen Einkommensverteilung liefert und auf DM-Basis vorliegt.⁴⁹ Für 2004 wird ein aktueller Datensatz erwartet, der aber zurzeit noch nicht vorliegt. Die EVS wird aufgrund fehlender Nachweise für Spitzenverdiener mit Einkommen oberhalb von 35.000 DM monatlich (~17.895 Euro) durch Daten des Instituts für Angewandte Wirtschaftsfor-

⁴⁴ Vgl. Kirchhof (2003), S. 11.

⁴⁵ Vgl. Kirchhof (2003), S. 8.

⁴⁶ Vgl. Bork, C. (2000).

⁴⁷ Die funktionale Einkommensverteilung beschreibt, wie sich das Einkommen auf verschiedene Produktionsfaktoren verteilt. Vgl. Zimmermann, H. (1994), S. 218.

⁴⁸ Die EVS wird vom Statistischen Bundesamt erstellt. Dabei werden maximal 0,3% der Bevölkerung auf freiwilliger Basis nach ihrem Einkommen und ihren Ausgaben befragt.

⁴⁹ Die Umrechnung erfolgte zu 1 Euro = 1,95583 DM.

schung (IAW) erweitert.⁵⁰ Dabei liegen der EVS die privaten Haushalte als Mikroeinheit zu Grunde, dem IAW Datensatz hingegen einzelne Steuerpflichtige.

Da die Datensätze auf unterschiedlichen Mikroeinheiten basieren, erfolgte eine Aufteilung der Haushalte aus der EVS in einzelne Steuerpflichtige. Dabei kann das persönliche Einkommen aus den vorhandenen Informationen direkt zugeordnet werden, die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapitaleinkünfte liegen hingegen nur in aggregierter Form vor. Die Aufteilung dieser Einkünfte erfolgt hierbei gemäß den Anteilen der persönlichen Einkünfte an der Summe der Haushaltseinkünfte.⁵¹ Sind alle Einkünfte auf die Einzelmitglieder des Haushaltes verteilt, so werden die Ausgaben den Einkünftequoten entsprechend zugeordnet. Der IAW-Datensatz liegt bereits in disaggregierter Form vor und muss daher nicht weiter modifiziert werden. Die Zusammenführung der Datensätze erfolgt schlussendlich über eine multifaktorielle Verknüpfungsfunktion⁵² der Form:

$$VF_{ij} = Sp_{ij} \cdot 10^7 + EK_{ij} \cdot 10 + K_{ij} \cdot 10^4 + \ddot{u}wEK_{ij} \cdot 10^3 + ZV_{ij} \cdot \quad (6)$$

Dabei bezeichne i den Datensatz und j die Datengrundlage. Die eindeutige Zuordnungszahl VF_{ij} wird für beide Datensätze ermittelt und ermöglicht unter der Bedingung

$$VF_{i1} = VF_{i2} \quad (7)$$

eine Zusammenführung der Datensatzpartner. Die Argumente der Verknüpfungsfunktion sind steuerrelevante Variablen. Dabei steht Sp_{ij} als Dummievariable für „Zusammenveranlagt“ bzw. „Nicht-Zusammenveranlagt“, EK_{ij} für „Gesamtbetrag der Einkünfte“⁵³, K_{ij} für die Anzahl der Kinder, $\ddot{u}wEK_{ij}$ für die überwiegende Einkunftsart und ZV_{ij} ist eine ganzzahlige Zufallszahl.

Die Sonderproblematik, die sich bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ergibt, soll hier nicht weiter erörtert werden.⁵⁴ Die ermittelten Stichproben müssen, um ein möglichst realitätsnahes Bild zu liefern, zum einen auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet werden, zum anderen müssen bestimmte Angaben, wie Arbeitslosenquote oder Preisentwicklung an die Gegenwart angepasst werden. Die Hochrechnung erfolgt überwiegend anhand von Daten des Mikrozensus. Auf die einzelnen Hochrechnungsfaktoren soll hier nicht weiter eingegangen werden. Es kann konstatiert werden, dass ein Steuerpflichtiger der Stichprobe etwa 1.320 Steuerpflichtigen der Bundesrepublik entspricht.⁵⁵

⁵⁰ Es handelt sich um Daten, die mit der Finanzverwaltung des Landes Baden-Württemberg abgeglichen wurden. Die Daten gliedern sich in einen Datensatz der Lohnsteueranmeldung mit 30.914 Fällen und einen Datensatz der Einkommensteueranmeldung, der insgesamt 137.059 Steuerpflichtige repräsentiert. Vgl. Bork, C. (2000), S. 107.

⁵¹ Erwirtschaftet ein Steuerpflichtiger des Haushalts mehr als $\frac{3}{4}$ der persönlichen Einkünfte des Gesamthaushaltes, werden ihm 100% der anderen Einkünfte zugerechnet.

⁵² Eine exakte Zusammenführung ist durch fehlende Informationen aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen nicht durchführbar. Vgl. Bork, C. (2000), S. 118.

⁵³ Der Gesamtbetrag der Einkünfte ist nach 25 Einkommensbereichen klassifiziert.

⁵⁴ Vgl. Bork, C. (2000), S. 120.

⁵⁵ Vgl. Bork, C. (2000), S. 125.

Die Fortschreibung muss gewährleisten, dass die Daten aus der Stichprobe des Jahres 1993 etwa der Realität des Jahres 2005 entsprechen. Dazu sind vor allem die Fortschreibung der Lohn- und Gehaltsentwicklung, sowie die Beschäftigungsentwicklung zu berücksichtigen. Eine demografische Anpassung erfolgt nicht; die Bevölkerung wird statisch fortgeschrieben.

3.2 Modellaufbau

Im vorliegenden Fall wird nur die steuerliche Systematik der die privaten Haushalte betreffenden Sachverhalte berücksichtigt; es handelt sich folglich um ein partialanalytisches Modell. Dieses Partialmodell erlaubt es, sowohl die Nivellierungseffekte, die sich aus dem Tarifverlauf ergeben, als auch jene, die aus der jeweils definierten Steuerbasis resultieren, in der Gesamtmechanik zu analysieren.⁵⁶ Da als Simulationshorizont das Jahr 2005 gewählt wurde, kann auf eine umfangreiche Modellierung von „second-order“ Effekten und „macro-feedback“ Effekten verzichtet werden. Dies bedeutet, es werden keine Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuersubjekte modelliert. Ebenso bleiben gesamtwirtschaftliche Anpassungen durch veränderte Gleichgewichtslösungen außer Acht.

Um die allokativen und distributiven Effekte der Reformmaßnahmen empirisch bewerten zu können, ist eine hinreichend genaue Nachbildung des Steuer- und Transfersystems notwendig. Im Bereich der direkten Steuern sind alle fiskalisch bedeutenden Posten einbezogen. Die Transferleistungen und -beiträge wurden ebenfalls – soweit dies die Datenlage erlaubte – umfassend simuliert.

Im Bereich der Riesterrente wurden aufgrund fehlender Informationen alle gesetzlich Rentenversicherten sowie Beamte als Riestersparer behandelt. Daraus dürfte sich ein Unterschätzen des Steueraufkommens ergeben, da sich empirisch nachweisen lässt, dass eben gerade die Riesterrente mit einem starken Akzeptanzproblem behaftet ist.⁵⁷

Kapitaleinkünfte wurden zu 45% als Dividenden und zu 55% als Zinseinkünfte behandelt, genauere Daten sind nicht verfügbar. Eine Aufteilung ist notwendig, denn teilweise ergeben sich unterschiedliche steuerliche Folgen je nach Quelle der Kapitaleinkünfte.

Nicht im Modell enthalten sind der Verlustvortrag und Verlustrücktrag, sowie die Regelungen zu Immobiliengeschäften. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die Gewerbesteuer betreffende Tatbestände oder die vorgeschlagenen Konzepte der Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer.

⁵⁶ Vgl. Müller, K. (1997), S. 215.

⁵⁷ Im Modell werden also höhere Zulagen gezahlt, bzw. ein höherer Sonderausgabenabzug zugelassen, als dies in der Realität der Fall ist.

4 Analyse und empirische Bewertung der Reformansätze

4.1 Referenzpunkt: Status quo des Jahres 2005

Zur Analyse der Reformvorschläge wird grundsätzlich geltendes Recht des Jahres 2005 als Referenzpunkt verwendet. Somit ist gewährleistet, dass Aufkommens- und Lastverschiebungen immer vor dem Hintergrund derzeitig beschlossener Regelungen gesehen werden können.

Es sei an dieser Stelle noch einmal deutlich darauf hingewiesen, dass sowohl im Status quo, als auch bei den Reformvorschlägen von der Nachgelagerten Besteuerung ausgegangen wird. Danach werden für das Jahr 2005 die Altersvorsorgeaufwendungen zu 60% abzugsfähig sein, die Rentenleistungen werden zu 50% steuerpflichtig. Freibeträge für Rentenleistungen sind aus Vereinfachungsgründen nicht berücksichtigt.

In den Tabellen 5 und 6 werden die Aufkommenswirkungen, aufgeteilt nach einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, dargestellt und somit ein erster Überblick über die Größenordnungen der Beträge gegeben. Die Differenzierung des Gesamtaufkommens nach Haushaltstypen sowie sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes ermöglicht eine erste Einschätzung der Lastverteilung.

Tabelle 5: Basiskennzahlen zum Modellaufbau und den Einkommensgrößen im Status quo

Gruppierung	Stichprobenumfang - nachrichtlich -	Hochrechnung	Bruttolohnsumme	Verfügbares Einkommen
	Anzahl Haushalte		in Mio. Euro	
Insgesamt	40.799	35.445.109	1.522.101	1.160.823
Haushaltstyp				
Alleinstehende ohne Kinder	9.131	12.233.274	306.899	242.104
Alleinstehende mit Kindern	1.910	1.814.892	53.215	42.744
Ehepaare ohne Kinder	10.829	8.520.350	410.005	319.601
Ehepaare mit Kindern	16.377	10.522.574	635.228	465.628
Sonstige Haushalte	2.552	2.354.018	116.754	90.746
Soziale Stellung^a				
Arbeiter und Angestellte	19.217	16.236.417	808.608	580.495
Beamte	5.315	1.677.124	99.004	77.677
Selbstständige	2.710	2.301.933	227.796	163.230
Rentner	8.046	9.570.682	244.954	216.414
Pensionäre	1.870	1.092.877	53.876	43.535
Sonstige Nichterwerbstätige	3.641	4.566.076	87.863	79.473

^a des Familienvorstandes
Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei den Reformvorschlägen ändert sich die Bruttolohnsumme nicht, da Anpassungsreaktionen der Steuersubjekte nicht modelliert wurden. Deshalb wird auch auf eine Projektion in weitere Jahre verzichtet, weil nur in der kurzen Frist von statischen Erwartungen der Steuerpflichtigen ausgegangen werden kann.

Tabelle 6: Basis- und Aufkommensgrößen im Status quo

Gruppierung	Steuerbasis	Einkommensteuer ^b	Kindergeld	Sozialbeiträge
	in Mio. Euro			
Insgesamt	922.916	176.247	28.211	177.516
Haushaltstyp				
Alleinstehende ohne Kinder	165.979	31.964	0	33.452
Alleinstehende mit Kindern	28.606	5.704	3.455	6.049
Ehepaare ohne Kinder	238.951	45.632	0	42.971
Ehepaare mit Kindern	421.800	80.714	23.115	80.720
Sonstige Haushalte	67.580	12.232	1.642	14.323
Soziale Stellung^a				
Arbeiter und Angestellte	533.943	94.854	19.264	135.669
Beamte	71.662	13.554	2.112	3.046
Selbstständige	174.541	54.316	2.383	12.018
Rentner	90.079	6.794	654	18.356
Pensionäre	34.542	4.893	162	1.314
Sonstige Nichterwerbstätige	18.149	1.837	3.636	7.113

^a des Familienvorstandes

^b Ausweis inklusive Kindergeld

Quelle: Eigene Berechnungen.

Es ist zu beachten, dass die Kindergeldzahlungen aus dem Einkommensteueraufkommen finanziert werden und daher in der oben dargestellten Position Einkommensteuer abgezogen werden müssen, um das Nettoeinkommensteueraufkommen zu erhalten. Daher wird im weiteren Verlauf der Arbeit das Einkommensteueraufkommen zusätzlich auch exklusive des Kindergeldes ausgewiesen. Diese Nettogröße des Einkommensteueraufkommens beläuft sich auf rund 148 Mrd. Euro. Die in der Tabelle angegebenen 28,2 Mrd. Euro Kindergeld ergeben sich nach der Günstigerprüfung, die über Kindergeld- bzw. Freibetraggewährung entscheidet. Sie sind daher nicht mit den sonst in Statistiken ausgewiesenen kassenmäßigen Ausgaben von rund 34 Mrd. Euro zu vergleichen.⁵⁸

Die Reformvorschläge haben die Zielsetzung, durch eine breitere Bemessungsgrundlage Spielraum für die Senkung der tarifären Belastung zu erreichen. Es zeigt sich, dass nach gegenwärtiger Rechtslage nur 60% des Bruttoeinkommens der Haushalte bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens berücksichtigt werden. Diese niedrige Steuerbasis resultiert aus den reichlich gewährten Abzugsmöglichkeiten bestimmter Aufwendungen von den Einkünften für steuerliche Zwecke. Dadurch wird ein hoher Grad an gesetzlichen Bestimmungen notwendig, die konkret die Voraussetzungen regeln, unter denen die Abzugsfähigkeit zulässig ist. Die breiteste Steuerbasis wird mit über 70% des Bruttoeinkommens durch Umsetzung des Vorschlags von Kirchhof erreicht. Er setzt die angestrebte Vereinfachung des Steuerrechts am konsequentesten um.

Die geringsten Änderungen treten bei dem Vorschlag der Unionsparteien auf; es werden nur 1,5% (Sofortprogramm) respektive 3,5% (Zieltarif) des Bruttoeinkommens mehr als im Status quo zu steuerpflichtigen Einnahmen erklärt. Diese Tatsache ergibt sich wohl aus den weitreichenden Zugeständnissen, die Friedrich Merz der CSU für ein gemeinsames steuerpolitisches Konzept ma-

⁵⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2004).

chen musste. Erinnert sei hier beispielsweise an die Regelungen zur Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zur Arbeitsstätte.

Die Erfassung des Bruttoeinkommens für steuerliche Zwecke liegt nach dem Entwurf der FDP mit rund 68% des Bruttoeinkommens im moderaten Mittelfeld. Auffällig bei diesem Entwurf ist, dass die Spitzeneinkommen nicht nur tarifär entlastet werden, sondern dass auch die Bemessungsgrundlage für diese Einkommenskategorie deutlich gesenkt wird. Im Gegenzug wird allerdings die Bemessungsgrundlage für die Geringverdiener stark ausgeweitet. Welche Auswirkungen die verbreiterte Bemessungsgrundlage letztendlich auf die durchschnittliche Steuerlast der Haushalte hat, wird, ebenso wie die Verteilungswirkungen, noch zu diskutieren sein.

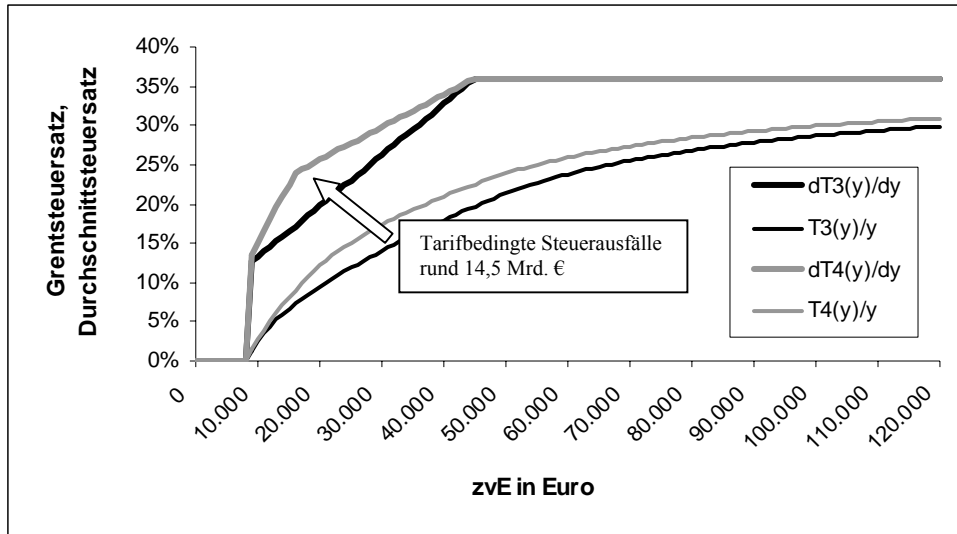
4.2 Vorschlag der Unionsparteien

Zur Untersuchung der Wirkungsweise der Vorschläge werden die Tarife der jeweiligen Konzepte einerseits auf die Bemessungsgrundlage des Status quo und andererseits auf die nach dem jeweiligen Vorschlag definierten, verbreiterten Bemessungsgrundlagen angewandt. Es lassen sich somit die Effekte, die allein aus einer veränderten Tarifhydraulik resultieren, von denen einer umfassenden Neugestaltung des Steuersystems trennen.

Das Unionskonzept sieht, wie bereits dargestellt, im Sofortprogramm einen weiterhin linear-progressiven Tarif mit wesentlich verringerten Sätzen vor. Da allerdings im Entwurf keine eindeutigen Aussagen über den genauen Tarifverlauf gemacht sind, wurden zur Abgrenzung zwei potenzielle Alternativen berechnet. So ist einmal das zu erwartende Steueraufkommen bei einem Tarif mit 4 Tarifabschnitten,⁵⁹ ein weiteres Mal bei einem Tarif mit nur 3 Tarifabschnitten geschätzt worden. Der Unterschied liegt im linear-progressiven Bereich. Es kann entweder ein durchgehender Progressionsbereich ($dT3(y)/dy$) oder ein – fiskalisch schonender – „abgeknickter“ Bereich ($dT4(y)/dy$) gestaltet werden. Abbildung 6 möge den Sachverhalt veranschaulichen.

⁵⁹ Der Aufteilung des direkten Progressionsbereichs wurde bei einer Steuerbasis von 16.000 Euro zu einem Satz von 24% vorgenommen. Dies entspricht den Eckwerten des von Friedrich Merz vorgeschlagenen Stufentarifs.

Abbildung 6: Potenzielle Tarifverläufe des Sofortprogramms der Unionsparteien



Quelle: Eigene Darstellung.

In Tabelle 7 sind die resultierenden Auswirkungen auf Steuerbasis, Steueraufkommen und Kindergeld der beiden Alternativen dargestellt. Auf eine Untergliederung nach den verschiedenen sozialen Gruppen wurde an dieser Stelle verzichtet.

Tabelle 7: Steuerbasis, Steueraufkommen und Kindergeld bei unterschiedlich gestalteter Progressionszone des Sofortprogramms der Unionsparteien jeweils im Vergleich zum Status quo

Progressionsbereiche ^a	Steuerbasis	Einkommensteuer		Kindergeld
		inklusive Kindergeld	ohne Kindergeld	
in Mio. Euro				
1 Bereich	43.238	-39.138	-40.622	1.484
2 Bereiche	22.972	-24.692	-21.605	-3.087
Unterschiedsbetrag	20.267	-14.446	-19.018	4.572

^a jeweils linear-progressiv

Quelle: Eigene Berechnungen.

Es zeigt sich, dass allein aufgrund des „geknickten“ Progressionsbereichs in der Bruttobetrachtung rund 14,5 Mrd. Euro bei Einführung der Steuerreform nach den Vorstellungen der Unionsparteien an Steuerausfällen vermieden werden können. Da der dreiteilige Verlauf aus den genannten Gründen nicht zu erwarten ist,⁶⁰ wird in der weiteren Betrachtung ausschließlich der vierteilige Verlauf, d.h. mit einem genickten Progressionsbereich im Sofortprogramm unterstellt.

In Tabelle 8 wird sowohl die reine Tarifwirkung des Unionstarifs aus dem Sofortprogramm als auch die Wirkung von Tarif und Anpassung der Steuerbasis dargestellt:

⁶⁰ Kurt Faltilhauser (CSU) schlägt in seinem Konzept ebenfalls einen abgeknickten Progressionsbereich vor. Vgl. Faltilhauser, K. (2003), S. 39 f.

Tabelle 8: Differenzen der Steuerbasis, des Einkommensteueraufkommens und des Kindergeldes nach dem Sofortprogramm der Unionsparteien im Vergleich zum Status quo

Gruppierung	Steuerbasis	Einkommen- steuer ^b	Kindergeld	Steuerbasis	Einkommen- steuer ^b	Kindergeld
	bei unveränderter Basis			bei angepasster Basis		
	in Mio. Euro					
Insgesamt	4.228	-22.493	912	22.972	-21.605	-3.087
Haushaltstyp						
Alleinstehende ohne Kinder	87	-3.840	0	12.787	-2.372	0
Alleinstehende mit Kindern	59	-711	0	-923	-1.000	-310
Ehepaare ohne Kinder	188	-5.862	0	15.037	-4.514	0
Ehepaare mit Kindern	3.703	-10.556	880	-6.824	-12.392	-2.671
Sonstige Haushalte	190	-1.525	32	2.895	-1.327	-106
Soziale Stellung ^a						
Arbeiter und Angestellte	3.021	-11.990	617	6.397	-11.359	-2.261
Beamte	432	-1.602	124	-1.187	-1.431	-585
Selbstständige	659	-6.853	159	-2.555	-7.500	-469
Rentner	48	-1.036	6	14.142	-391	30
Pensionäre	25	-708	2	2.127	-236	-44
Sonstige Nichterwerbstätige	43	-305	5	4.048	-687	241

^a des Familienvorstandes

^b Ausweis ohne Kindergeld

Quelle: Eigene Berechnungen.

Allein durch Senkung der Tarife nach dem Unionsmodell würden Steuerausfälle von rund 22,5 Mrd. Euro erzeugt. Allerdings zeigt sich, dass selbst bei relativ ähnlichem Tarifverlauf die sozialen Gruppen unterschiedlich stark entlastet werden. Die höchsten Entlastungen könnten die Verheirateten mit Kindern in der Gruppierung nach dem Haushaltstyp realisieren. Dies dürfte aus dem höheren Kinderfreibetrag sowie den höheren Grundfreibeträgen resultieren, die in dieser Gruppe akkumuliert werden. Die höhere Steuerbasis trotz unveränderter Bemessungsgrundlage resultiert aus den Effekten der Günstigerprüfung zur Gewährung von Zulagen nach den Riesterverträgen sowie den Kindergeldzahlungen.

Trotz einer durchgängig höheren Bemessungsgrundlage würden alle gesellschaftlichen Gruppen von einer Tarifsenkung der dargestellten Art profitieren. Es zeigt sich, wie erwartet, dass die Steuermindereinnahmen durch die verbreiterte Bemessungsgrundlage geringer ausfallen, als bei einer ausschließlichen Tarifreform. Deutlich wird aber auch, dass die Bereinigung der Bemessungsgrundlage nur einen Effekt von nicht einmal 1 Mrd. Euro hat.

Besonders die Gruppe der Rentner würde sich bei einer Tarifreform ohne Verbreiterung der Bemessungsgrundlage deutlich besser stellen, als bei der geplanten Gesamtreform. Sie würden im ersten Fall eine um 645 Mio. Euro höhere Entlastung realisieren können.

Nach einer Übergangsfrist soll der Tarif der Union von einem linear-progressiven Verlauf in einen Stufentarif überführt werden. Bei der Berechnung des Aufkommens wurde von der gleichen

Bemessungsgrundlage wie im Sofortprogramm ausgegangen. Tabelle 9 stellt wieder die Aufkommenswirkung bei einer Tarifänderung dem Gesamteffekt gegenüber.

Tabelle 9: Differenzen der Steuerbasis, des Einkommensteueraufkommens und des Kindergeldes nach dem Zielprogramm der Unionsparteien im Vergleich zum Status quo

Gruppierung	Steuerbasis	Einkommen- steuer ^b	Kindergeld	Steuerbasis	Einkommen- steuer ^b	Kindergeld
	bei unveränderter Basis			bei angepasster Basis		
	in Mio. Euro					
Insgesamt	8.585	-47.177	1.580	54.227	-50.082	3.767
Haushaltstyp						
Alleinstehende ohne Kinder	239	-8.114	0	12.970	-7.451	0
Alleinstehende mit Kindern	165	-1.482	0	1.002	-2.023	113
Ehepaare ohne Kinder	445	-11.553	0	15.435	-11.287	0
Ehepaare mit Kindern	7.377	-22.714	1.541	20.628	-25.905	3.499
Sonstige Haushalte	359	-3.315	39	4.192	-3.416	154
Soziale Stellung^a						
Arbeiter und Angestellte	6.187	-28.011	999	28.816	-29.573	2.562
Beamte	753	-4.015	202	2.835	-4.140	363
Selbstständige	1.372	-10.909	351	1.522	-11.954	473
Rentner	87	-2.051	6	14.315	-1.882	59
Pensionäre	60	-1.555	3	2.400	-1.481	12
Sonstige Nichterwerbstätige	125	-636	17	4.339	-1.051	297

^a des Familienvorstandes

^b Ausweis ohne Kindergeld

Quelle: Eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Differenzen des vollständigen Unionskonzepts in der Zielgestaltung mit derzeitiger Rechtslage, so ergibt sich ein erstaunliches Ergebnis. Obwohl die Bemessungsgrundlage im Vergleich zum Status quo um 54 Milliarden Euro verbreitert wurde, ergeben sich Steuermindereinnahmen von etwa 50 Milliarden Euro. Es ist allerdings ersichtlich, dass diese Ausfälle im Wesentlichen durch den Tarif verursacht werden. So nimmt das Steueraufkommen bei einer ausschließlichen Tarifreform bereits um rund 47 Mrd. Euro ab.⁶¹

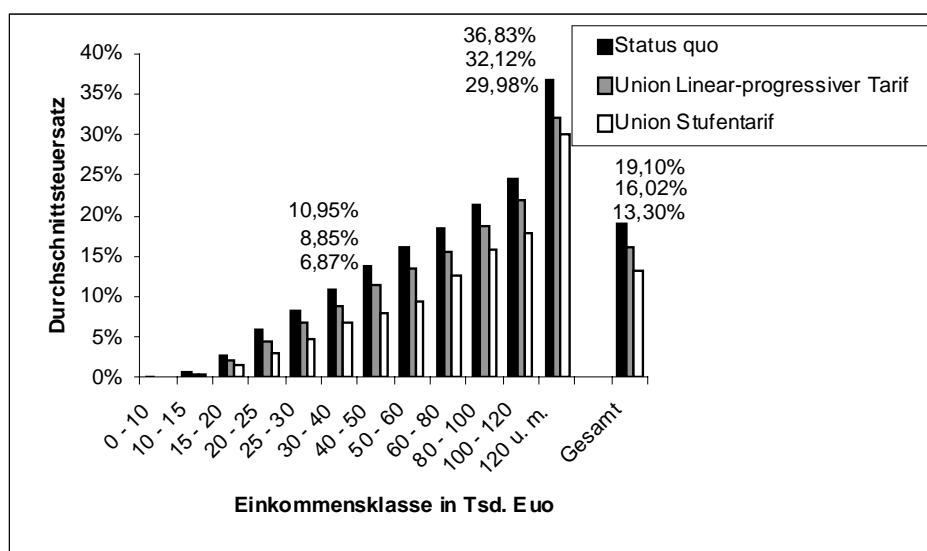
Auf den ersten Blick ebenfalls unerwartet ist die Tatsache, dass bei der verbreiterten (angepassten) Bemessungsgrundlage die Ausfälle noch wesentlich höher ausfallen. Dies lässt sich jedoch durch die höheren Kindergeldzahlungen und die Kinderfreibeträge erklären. Die Simulation eines Szenarios mit angepasster Bemessungsgrundlage, jedoch ohne eine Veränderung der Regelungen zu Kindergeld und Kinderfreibetrag hat ergeben, dass sich die Steuerausfälle auf ca. 46 Mrd. Euro ver-

⁶¹ In einem Arbeitspapier des Instituts für Weltwirtschaft wird für den Vorschlag von Friedrich Merz ein Steuerausfall von 50,8 Mrd. Euro berechnet. Berücksichtigt man, dass zwar das Zielprogramm der Union in einigen Teilen dem Merz Konzept entspricht, jedoch weitaus weniger Vergünstigungen gestrichen wurden, scheinen die Ergebnisse einen ähnlichen Trend anzuzeigen. Vgl. Boss, A. (2004).

ringern würden. Der Effekt durch die verbreiterte Bemessungsgrundlage wird durch die Mehrausgaben von rund 4 Mrd. Euro für Kindergeld und Kinderfreibetrag konterkariert.⁶²

Nach der Betrachtung der Aufkommenswirkung sollen nun auch die resultierenden Verteilungseffekte analysiert werden. Einen ersten Überblick geben hierzu die Durchschnittsteuersätze verschiedener Einkommensklassen in Abbildung 7.

Abbildung 7: Durchschnittsteuersätze beider Unionstarife im Vergleich zum Status quo



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Durchschnittsteuersätze sind explizit für das durchschnittliche Haushaltseinkommen in der Einkommensklasse von 30.000 bis 40.000 Euro, die Spitzenverdiener und den Durchschnitt aller Haushalte angegeben. Wie Abbildung 7 entnommen werden kann, ist durch beide Reformstufen eine deutliche Entlastungswirkung für alle Haushalte zu konstatieren.

Zur Verdeutlichung der relativen Belastungsveränderungen sollen die Lastkoeffizienten betrachtet werden. Der Lastkoeffizient gibt an, inwieweit der Anteil am Bruttoeinkommen einer Einkommensklasse dem Anteil der Steuerlast dieser Einkommensgruppe entspricht. Formal lässt sich der Lastkoeffizient darstellen als:

$$LK_i = \frac{\frac{\alpha_i}{\sum_{i=1}^n \alpha_i}}{\frac{y_i^b}{\sum_{i=1}^n y_i^b}} \quad (8)$$

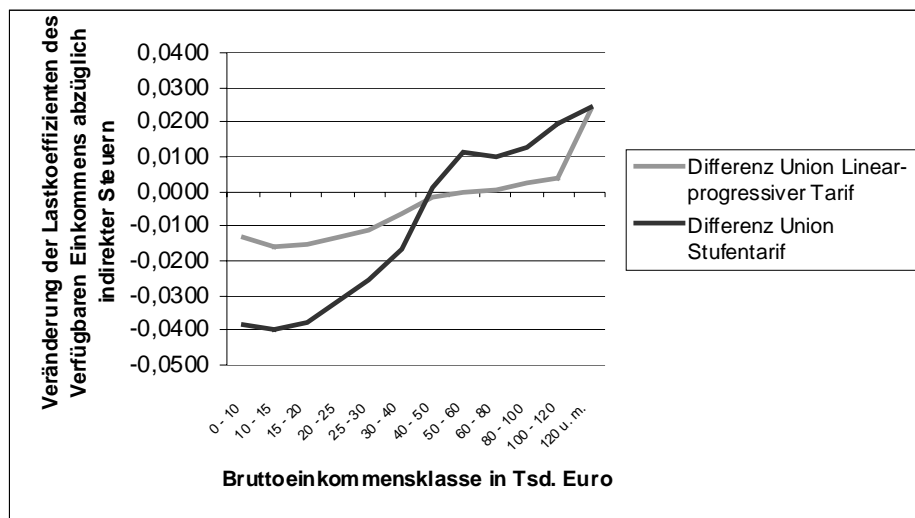
Dieser Koeffizient nimmt den Wert 1 an, wenn der Anteil am Steueraufkommen einer betrachteten Gruppe dem Anteil dieser Gruppe am Bruttoeinkommen entspricht.⁶³ In der hier verwendeten Form

⁶² Aufgrund des signifikanten Einflusses auf die Aufkommenswirkung, sollten die Regelungen zu Kindergeld und den entsprechenden Freibeträgen daher keinesfalls unberücksichtigt bleiben.

⁶³ Vgl. Bork, C. (2000), S. 51.

steht α_i für das verfügbare Einkommen abzüglich indirekter Steuern, da somit auch Transferzahlungen berücksichtigt werden können. Die Gruppen, die einen Lastkoeffizienten größer als 1 aufweisen, tragen folglich einen höheren Anteil an den öffentlichen Finanzierungslasten, als ihrem Anteil am Bruttoeinkommen entspricht. Die Veränderung der Lastkoeffizienten spiegelt daher die resultierende relative Be- oder Entlastungswirkung der verschiedenen Einkommensklassen durch eine Steuerreform wider.

Abbildung 8: Veränderung der Lastkoeffizienten des Verfügbaren Einkommens abzüglich indirekter Steuern der Unionstarife im Vergleich zum Status quo



Quelle: Eigene Darstellung.

In Abbildung 8 wird deutlich, dass die Einkommen bis 40.000 Euro relativ zur derzeitigen Besteuerung entlastet werden, die Einkommen über 50.000 Euro hingegen einer höheren relativen Abgabenbelastung unterliegen. Beide Tarifverläufe haben dabei in etwa den gleichen systematischen Effekt, jedoch in unterschiedlich starker Ausprägung. Da beiden Szenarien der Union die gleiche Bemessungsgrundlage zugrunde liegt, handelt es sich bei der Spreizung um einen reinen Tarifeffekt. Da sich die Änderungen der Lastkoeffizienten der anderen Vorschläge nur marginal unterscheiden, soll auf deren gesonderte Darstellung verzichtet werden.

Konkrete Aussagen über die Verteilungswirkungen lassen sich machen, wenn die resultierenden Steuer mehr/–minderzahlungen der Haushalte in Tabelle 10 betrachtet werden.

Tabelle 10: Veränderung der durchschnittlichen Steuerzahlungen pro Haushalt nach dem Sofortprogramm der Unionsparteien im Vergleich zum Status quo - differenziert nach Haushaltstypen und Einkommensklassen

Brutto-einkommensklasse	Alle Haushalte	Allein-stehende ohne Kinder	Allein-stehende mit Kindern	Ehepaare ohne Kinder	Ehepaare mit Kindern	Sonstige Haushalte
in Tsd. Euro	in Euro pro Haushalt					
0 - 10	0	0	0	-	-	-
10 - 15	-5	-5	-15	0	(0)	/
15 - 20	-18	-17	-104	0	0	-7
20 - 25	-58	-82	-179	-6	-43	-45
25 - 30	-129	-162	-277	-48	-174	-104
30 - 40	-297	-241	-1.122	-177	-354	-194
40 - 50	-503	-242	-1.552	-430	-582	-388
50 - 60	-884	-467	(-1.520)	-521	-1.174	-649
60 - 80	-1.691	-836	(-2.157)	-597	-2.471	-933
80 - 100	-1.633	(-1.707)	-	-825	-2.073	-1.194
100 - 120	-1.824	/	-	-1.140	-1.983	(-1.720)
120 u. m.	-8.979	/	-	-8.809	-8.527	(-6.254)
Insgesamt	-697	-194	-722	-530	-1.432	-609

-: weniger als 25 auswertbare Fälle; /: weniger als 50 auswertbare Fälle; (...): weniger als 100 auswertbare Fälle.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Im untersten Einkommenssegment zeigt sich bei allen Haushaltstypen keine Veränderung, da die Freistellung des Existenzminimums in beiden Fällen die Steuerzahlung ausschließt. Außerdem ist eine Entlastung für alle Haushaltstypen zu konstatieren, wobei die Gruppe der Ehepaare mit Kindern am meisten profitiert. Die Entlastung fällt für die Gruppen mit Kindern zur jeweiligen Referenzgruppe ohne Kinder ebenfalls über alle Einkommensklassen durchgehend höher aus, was vor dem Hintergrund des demographischen Wandels eine durchaus wünschenswerte Eigenschaft des dargestellten Reformprojekts sein dürfte.

Die hohe Entlastungswirkung in der obersten Einkommensklasse mag vielleicht auf den ersten Blick als ungerecht wahrgenommen werden, allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass bereits geringe Steuersatzänderungen eine hohe absolute Änderung der Steuerzahlungen bei dieser Gruppe implizieren. Außerdem dürfte gerade in diesem Einkommensbereich ein hohes Potenzial an Selbstfinanzierungseffekten vorhanden sein; einerseits wird Kapitalflucht ins Ausland vermieden und somit Investivmittel im Land gebunden, andererseits ist auch der Anreiz zu Steuerhinterziehung deutlich verringert worden. Die Verteilungswirkungen nach dem Zielprogramm der Union sollen hier nicht weiter erläutert werden, da mit dem Entwurf der FDP ein Stufentarif der genaueren Untersuchung unterliegen wird.

4.3 FDP Entwurf

Es sei zur Abgrenzung der Tarifwirkung einmal mehr zunächst der vorgeschlagene Tarifverlauf auf die gegenwärtige Bemessungsgrundlage angewandt. Es zeigt sich in Tabelle 11, dass mit Einkommensteuerausfällen in Höhe von rund 47,8 Mrd. Euro zu rechnen ist. Die höheren Kindergeldzahlungen resultieren aus den ausgeweiteten Kinderfreibeträgen. Die Freibeträge werden erst ab einem höheren Einkommen günstiger als die Kindergeldzahlungen.

Tabelle 11: Veränderung der Steuerbasis, des Einkommensteueraufkommens und des Kindergeldes nach dem FDP Entwurf im Vergleich zum Status quo

Gruppierung	Steuerbasis	Einkommen-	Kindergeld	Steuerbasis	Einkommen-	Kindergeld
	steuer ^b			steuer ^b		
	bei unveränderter Basis			bei angepasster Basis		
in Mio. Euro						
Insgesamt	9.876	-47.813	1.928	110.737	-50.581	10.817
Haushaltstyp						
Alleinstehende ohne Kinder	153	-8.694	0	14.658	-8.149	0
Alleinstehende mit Kindern	233	-1.514	0	4.498	-2.370	911
Ehepaare ohne Kinder	438	-12.031	0	26.128	-11.004	0
Ehepaare mit Kindern	8.662	-22.167	1.876	56.725	-25.692	9.365
Sonstige Haushalte	389	-3.407	52	8.728	-3.367	540
Soziale Stellung^a						
Arbeiter und Angestellte	6.963	-27.794	1.177	73.070	-26.800	7.252
Beamte	890	-4.149	244	6.113	-3.959	939
Selbstständige	1.784	-11.989	479	-381	-14.351	1.284
Rentner	64	-1.889	6	1.079	-3.078	201
Pensionäre	54	-1.458	3	660	-1.558	60
Sonstige Nichterwerbstätige	120	-533	17	30.196	-836	1.081

^a des Familienvorstandes

^b Ausweis ohne Kindergeld

Quelle: Eigene Berechnungen.

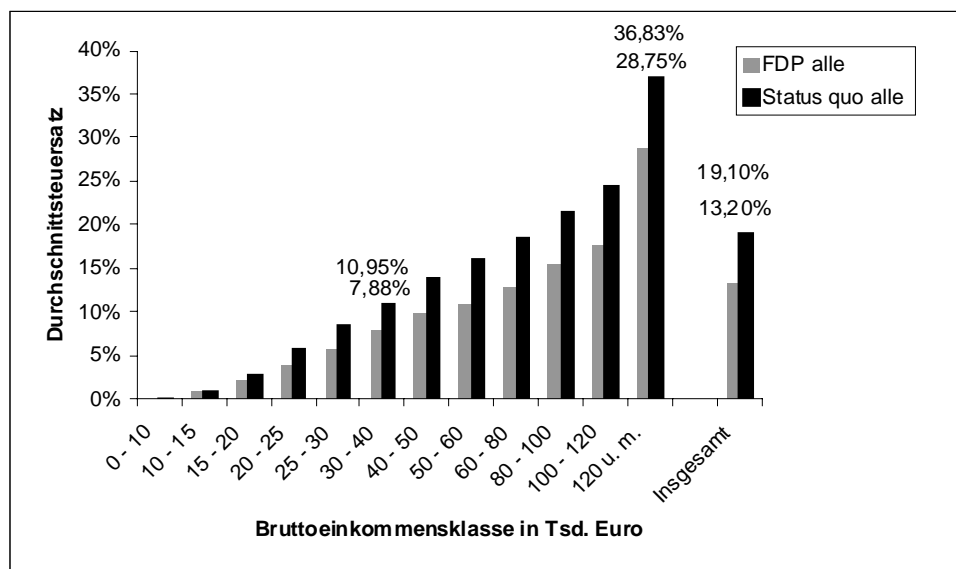
Die deutliche Differenz in der Steuerbasis resultiert sowohl aus dem höheren Grundfreibetrag, als auch aus der veränderten Ausgangslage für die Günstigerprüfungen bei Riesterzulagen und Kindergeld.

Betrachtet man hingegen den vollständig umgesetzten Entwurf (Tabelle 11), so ist aufgrund der um etwa 110 Mrd. Euro höheren Bemessungsgrundlage auch mit wesentlich höheren Steuereinnahmen zu rechnen. Dies scheint sich auch auf den ersten Blick zu bestätigen. Die Differenz zum Status quo fällt mit 39,7 Mrd. Euro um 6 Mrd. Euro geringer aus. Allerdings sieht der FDP Entwurf eine Ausweitung des Kindergeldes auf 200 Euro vor, was zu einer Umkehrung des dargestellten Effektes führt und trotz einer um 10% höheren Bemessungsgrundlage Steuerausfälle in einer Grö-

Benordnung von 50,5 Mrd. Euro zur Folge hat.⁶⁴ Die Wirkungsweise der Tarifynamik, die bereits bei dem Stufentarifvorschlag der Unionsparteien ähnlich ausgefallen ist, hat sich somit bestätigt. Vor dem Hintergrund der jährlich wiederkehrenden Verletzung der Brüsseler Defizitkriterien ist allerdings fraglich, ob sich eine Steuerreform in diesem Umfang realisieren lässt. Eine Alternative zur Schuldenfinanzierung wäre, die Ausgaben des Staates im Gegenzug drastisch zu kürzen oder aber durch Erhöhung der direkten Steuern eine aufkommensneutrale Situation herbeizuführen.

Eine erste Aussage über die Verteilungswirkung lässt sich wiederum mittels der Entwicklung des Durchschnittsteuersatzes machen. Abbildung 9 stellt die Entwicklung der Durchschnittsteuersätze des Status quo sowie der FDP gegenüber. Es wird deutlich, dass in beiden Fällen ein steigender Durchschnittsteuersatz vorliegt und somit der Forderung nach einem progressiven Tarifverlauf jeweils entsprochen wird.

Abbildung 9: Entwicklung der Durchschnittsteuersätze nach dem FDP Entwurf und im Status quo



Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtet man jedoch die jeweiligen Differenzen genauer, so wird deutlich, dass der FDP Entwurf einen – wenn auch nur geringfügig – höheren Durchschnittsteuersatz im Bereich bis 15.000 Euro Bruttoeinkommen zur Folge hat, die resultierende Entlastungswirkung jedoch kontinuierlich mit der Einkommenshöhe ansteigt. Die tatsächlichen Steuerwirkungen, die aus den dargestellten Durchschnittsteuersätzen resultieren, sind in Tabelle 12 aufgeführt.

⁶⁴ Die von der FDP ermittelten Ausfälle von 15 - 20 Mrd. Euro dürften wohl auf sehr optimistischen Schätzungen beruhen. Es werden leider keine weiteren Angaben zur verwandten Methodik oder dem dieser Schätzung zugrunde liegenden Modellaufbau gemacht. Vgl. BT-Drs. 15/2349, S. 2.

Tabelle 7: Veränderung der durchschnittlichen Einkommensteuerzahlungen pro Haushalt nach dem FDP Entwurf im Vergleich zum Status quo - differenziert nach Haushaltstypen und Einkommensklassen

Brutto- einkommensklasse	Alle Haushalte	Allein- stehende ohne Kinder	Allein- stehende mit Kindern	Ehepaare ohne Kinder	Ehepaare mit Kindern	Sonstige Haushalte
in Tsd. Euro	in Euro pro Haushalt					
0 - 10	3	3	1	-	-	-
10 - 15	27	28	55	0	(0)	/
15 - 20	31	34	105	5	20	16
20 - 25	-37	-150	-161	68	123	57
25 - 30	-137	-581	-361	123	282	12
30 - 40	-312	-1.138	-849	106	101	-240
40 - 50	-755	-1.867	-1.288	-448	-475	-625
50 - 60	-1.474	-2.865	(-1.820)	-1.330	-1.243	-1.244
60 - 80	-2.213	-4.050	(-3.563)	-2.209	-1.948	-1.913
80 - 100	-2.924	(-5.795)	-	-3.632	-2.114	-3.484
100 - 120	-4.197	/	-	-5.389	-3.116	(-4.371)
120 u. m.	-17.192	/	-	-20.823	-15.221	(-11.386)
Insgesamt	-1.122	-666	-804	-1.291	-1.552	-1.201

-: weniger als 25 auswertbare Fälle; /: weniger als 50 auswertbare Fälle; (...): weniger als 100 auswertbare Fälle.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Es wird sichtbar, dass das Reformkonzept tatsächlich geringfügige Mehrbelastungen für die unteren Einkommensgruppen zur Folge hat. Allerdings wird bei den Haushalten mit Kindern diese Mehrbelastung durch die Kindergeldzahlungen überkompensiert. Betrachtet man die Gruppe der Alleinstehenden ohne Kinder, so wird deutlich, dass dieser Gruppe die höchste Einkommensteuerentlastung zugesprochen wird. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung eine durchaus fragwürdige Lösung.

Im Einkommensbereich über 120.000 Euro werden erheblich höhere Entlastungen generiert als nach dem Konzept der Unionsparteien. Diese Tatsache dürfte besonders bei den unteren Einkommensgruppen, die mit einer Mehrbelastung zu rechnen haben, auf Unverständnis stoßen. Die bereits bei der Analyse der Systematik angesprochenen Klienteleffekte lassen sich somit auch empirisch untermauern. Die Mehrbelastungen der Einkommen bis etwa 30.000 Euro pro Jahr resultieren offensichtlich aus den in starkem Umfang reduzierten Abzugsmöglichkeiten für Werbungskosten bei abhängig Beschäftigten. Den weitaus größten Anteil dürften dabei bereits die Fahrtkostenregelungen ausmachen. Im Gegenzug sind die hohen Entlastungswirkungen der oberen Einkommensbereiche wohl auf die großzügigen Regelungen zum Spendenabzug zurückzuführen.

Tabelle 13: Veränderung der durchschnittlichen Einkommensteuerzahlungen pro Haushalt nach dem FDP Entwurf im Vergleich zum Status quo – differenziert nach sozialer Stellung und Einkommensklassen

Brutto-einkommensklasse	Arbeiter und Angestellte	Beamte	Selbstständige	Rentner	Pensionäre	Nicht Erwerbstätige
in Tsd. Euro	In Euro pro Haushalt					
0 - 10	/	-	-	1	-	3
10 - 15	103	-	/	0	-	46
15 - 20	121	(57)	/	-5	/	56
20 - 25	-84	(-453)	(-171)	-44	-21	114
25 - 30	-238	-590	-366	-69	-112	255
30 - 40	-389	-619	-542	-155	-363	295
40 - 50	-692	-1.169	-1.329	-602	-1.060	-66
50 - 60	-1.407	-1.727	-2.105	-1.233	-1.783	(-597)
60 - 80	-2.156	-2.229	-2.798	-2.207	-2.173	/
80 - 100	-2.686	-2.731	-3.792	-3.953	-3.316	-
100 - 120	-3.728	-3.469	-5.308	/	/	-
120 u. m.	-9.809	-9.131	-24.536	/	/	-
Insgesamt	-1.204	-1.800	-5.677	-301	-1.371	54

-: weniger als 25 auswertbare Fälle; /: weniger als 50 auswertbare Fälle; (...): weniger als 100 auswertbare Fälle.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Betrachtet man nun auch die Lastverteilung bei den unterschiedlichen sozialen Gruppen in Tabelle 13, so scheint es unter sozialpolitischen Aspekten fragwürdig, ob bei einer umfassenden Entlastung die Gruppe der nicht Erwerbstätigen – darunter in erster Linie Studierende und Arbeitslose – als einzige Gruppe insgesamt belastet werden sollte. Die Selbstständigen hingegen werden mit deutlich mehr als 5.000 Euro durchschnittlich pro Haushalt entlastet. Die Belastung der Pensionäre im Bereich zwischen 10.000 bis 15.000 Euro dürfte auf die Abschaffung des Sparerfreibetrages zurückzuführen sein. Allerdings sei an dieser Stelle auch noch einmal betont, dass es sich bei der Analyse um die Veränderung zur derzeitigen Situation handelt und keine Aussagen darüber gemacht werden, inwieweit derzeitige Regelungen diskriminierend bzw. privilegierend wirken.

4.4 Kirchhofentwurf

Als letzter Vorschlag zu einem Systemwechsel im Bereich der Einkommensbesteuerung soll der Vorschlag des ehemaligen Verfassungsrichters Kirchhof untersucht werden. Da dieser in weiten Teilen mit dem Konzept des Heidelberger Steuerkreises übereinstimmt, kann auf die gesonderte Modellierung des letzten Vorschlages verzichtet werden. Die Größenordnungen dürften in etwa in die gleiche Richtung abzielen, wenngleich auch Differenzen im einstelligen Milliardenbereich zu erwarten sind. In der Verteilungswirkung dürften sich die beiden Vorschläge ebenfalls nur unwesentlich unterscheiden. Der Sozialausgleich Kirchhofscher Prägung wird beispielsweise durch höhere Freibeträge nach dem Einkommensteuergesetz ausgeglichen.

Das Einkommensteueraufkommen nach dem Vorschlag von Kirchhof zeigt ein ähnliches Bild wie die bereits vorgestellten Stufentarife. In diesem Fall ist jedoch erst die Verbreiterung der Be-

messungsgrundlage die Voraussetzung für eine deutliche Reduktion der Steuerausfälle. Betrachtet man die Steuerausfälle des Szenarios ohne Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, sind Ausfälle in der Größenordnung von 46 Mrd. Euro zu erwarten. Nach Anpassung der Bemessungsgrundlage belaufen sich die Steuerausfälle nur noch auf rund 30 Mrd. Euro (Tabelle 14). Im Vergleich zu den Vorschlägen der Parteien bedeutet dies eine wesentlich geringere Belastung des Staatshaushaltes.⁶⁵

Tabelle 14: Differenzen der Steuerbasis, des Einkommensteueraufkommens und des Kindergeldes nach dem Kirchhof Entwurf im Vergleich zum Status quo

Gruppierung	Steuerbasis	Einkommen- steuer ^b	Kindergeld	Steuerbasis	Einkommen- steuer ^b	Kindergeld
	bei unveränderter Basis			bei angepasster Basis		
	in Mio. Euro					
Insgesamt	11.231	-46.140	2.860	163.419	-29.765	5.408
Haushaltstyp						
Alleinstehende ohne Kinder	125	-8.070	0	34.423	-4.345	0
Alleinstehende mit Kindern	83	-1.481	0	6.087	-1.073	294
Ehepaare ohne Kinder	307	-12.195	0	46.700	-7.358	0
Ehepaare mit Kindern	10.379	-21.385	2.796	63.929	-15.212	4.914
Sonstige Haushalte	337	-3.009	63	12.280	-1.777	200
Soziale Stellung^a						
Arbeiter und Angestellte	6.400	-21.696	1.497	83.957	-10.400	3.209
Beamte	903	-2.972	261	7.933	-1.441	457
Selbstständige	3.667	-18.251	1.052	9.172	-17.453	1.332
Rentner	58	-1.672	8	25.284	-583	61
Pensionäre	109	-1.123	25	4.980	-175	41
Sonstige Nichterwerbstätige	93	-426	17	32.094	288	309

^a des Familienvorstandes

^b Ausweis ohne Kindergeld

Quelle: Eigene Berechnungen.

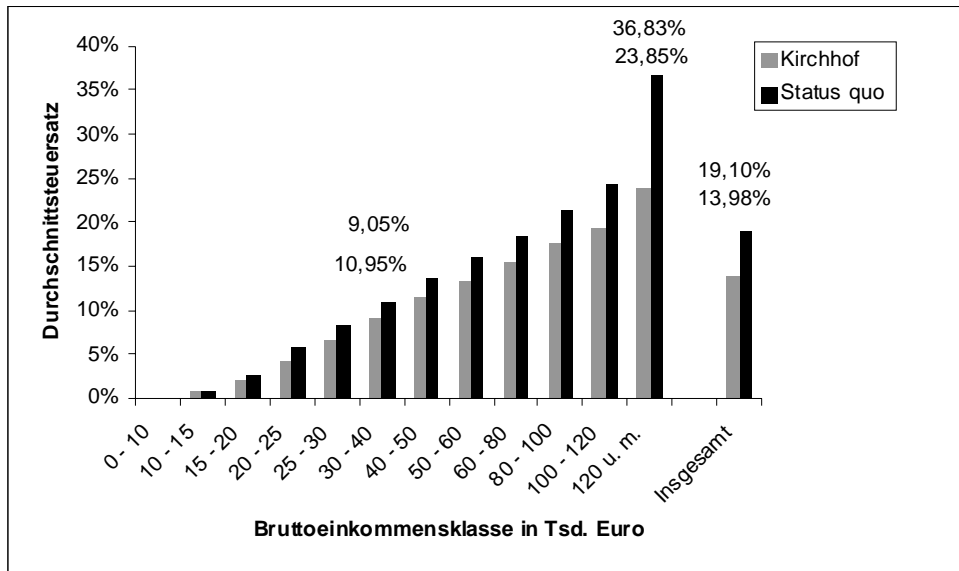
Die deutlich höheren Kindergeldzahlungen resultieren einerseits aus dem höheren Satz, der pro Kind gewährt wird, andererseits aus der Tatsache, dass keine Freibeträge mehr gewährt werden, sondern der Familienleistungsausgleich ausschließlich über die Transferzahlung erfolgt. Allein aus dieser Gestaltung ergibt sich bereits eine Vereinfachung der Steueradministration durch den Wegfall der Günstigerprüfungen. Die um 163 Mrd. Euro breitere Bemessungsgrundlage im Vergleich zum Status quo übertrifft alle anderen Vorschläge bei weitem. Der Vorschlag der FDP sieht nur eine Verbreiterung um 110 Mrd. vor.

Die Abbildung des Durchschnittsteuersatzes (Abbildung 10) zeigt, dass der Tarif, obwohl weitgehend proportional verlaufend, der Forderung nach einem progressiven Steuersystem nachkommt. Die Progressionswirkung wird sowohl durch die Freibeträge, als auch durch die nur teilweise Einbeziehung unterer Einkommensanteile in die Bemessungsgrundlage erreicht. Die radikale Streichung der Abzugsfähigkeit für bestimmte Aufwendungen ermöglicht es, nur geringe Steuersätze zu

⁶⁵ Aus dem Sofortprogramm der Unionsparteien resultieren zwar geringere Steuerausfälle, allerdings ist bei diesem Vorschlag der Reformanspruch am geringsten.

erheben. Der Durchschnittsverdienerhaushalt sähe sich bei einem Systemwechsel nach dem Entwurf Kirchhofs mit einem durchschnittlichen Steuersatz von 9,05% allerdings mit einer ähnlich hohen Belastung wie nach gegenwärtiger Situation konfrontiert.

Abbildung 10: Entwicklung der Durchschnittsteuersätze nach dem Kirchhof Entwurf und im Status quo



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine deutliche Reduktion der durchschnittlichen Belastung erfahren die Spitzeneinkommen, was allerdings in erster Linie durch den Tarif verursacht sein dürfte. So beträgt die tarifäre Belastung maximal nur 25%, im Vergleich zu vormals 42%. Der Durchschnittsteuersatz der Gesamtheit aller Haushalte von knapp 14% darf durchaus als moderat bezeichnet werden.

Tabelle 15: Veränderung der durchschnittlichen Steuerzahlungen pro Haushalt nach dem Kirchhof Entwurf im Vergleich zum Status quo - differenziert nach Haushaltstypen und Einkommensklassen

Brutto- einkommensklasse in Tsd. Euro	Alle Haushalte	Allein- stehende ohne Kinder	Allein- stehende mit Kindern	Ehepaare ohne Kinder	Ehepaare mit Kindern	Sonstige Haushalte
	in Euro pro Haushalt					
0 - 10	2	2	0	-	0	-
10 - 15	21	23	33	(0)	0	/
15 - 20	44	59	92	3	5	14
20 - 25	55	62	19	63	36	39
25 - 30	84	34	65	120	139	34
30 - 40	51	-126	-13	198	96	-4
40 - 50	-91	-483	-297	85	-29	-44
50 - 60	-283	-1.314	(-436)	-22	-172	-234
60 - 80	-596	-2.665	(-1.688)	-389	-384	-457
80 - 100	-950	(-5.401)	-	-1.408	-164	-1.447
100 - 120	-2.084	/	-	-2.858	-818	(-2.504)
120 u. m.	-22.928	/	-	-26.580	-19.466	(-15.595)
Insgesamt	-687	-355	-429	-864	-979	-670

-: weniger als 25 auswertbare Fälle; /: weniger als 50 auswertbare Fälle; (...): weniger als 100 auswertbare Fälle.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Betrachtet man hingegen die einzelnen Einkommensklassen differenziert nach Haushaltstypen in Tabelle 15, so lassen sich nicht nur Gewinner dieser Reform ausmachen. Es werden alle unteren Einkommen bis etwa zum Durchschnittseinkommen belastet. Diese Belastungen fallen jedoch mit 198 Euro pro Jahr für Ehepaare ohne Kinder sehr moderat aus.

Vergleicht man die Entlastungswirkungen insgesamt, so ist auffällig, dass sich die Unterschiede in den Belastungsverteilungen der einzelnen Einkommensgruppen in der Gesamtbetrachtung weitgehend ausgleichen. Es scheint somit einmal mehr bewiesen, dass eine Argumentation, die mit globalen Zahlen geführt wird, durchaus zu Fehlinterpretationen leiten kann. Es zeigt sich allerdings auch bei diesem Entwurf, dass im Bereich der kinderlosen Singlehaushalte im obersten Einkommenssegment die mit Abstand höchsten absoluten Entlastungen realisiert werden.

Betrachtet man hingegen in Tabelle 16 eine Differenzierung nach der sozialen Stellung, so stellt sich das Bild wesentlich uneinheitlicher dar:

Tabelle 16: Veränderung der durchschnittlichen Steuerzahlungen pro Haushalt nach dem Kirchhof Entwurf im Vergleich zum Status quo - differenziert nach sozialer Stellung und Einkommensklassen

Brutto-einkommensklasse in Tsd. Euro	Arbeiter und Angestellte	Beamte	Selbst-ständige	Rentner	Pensionäre	Nicht Erwerbstätige
	in Euro pro Haushalt					
0 - 10	/	-	-	0	-	2
10 - 15	45	-	/	3	-	44
15 - 20	85	(77)	/	24	/	66
20 - 25	3	(-203)	(5)	62	112	149
25 - 30	72	-151	-155	64	181	311
30 - 40	8	-92	-179	90	275	448
40 - 50	-77	-322	-530	7	116	337
50 - 60	-252	-355	-925	-210	-67	(509)
60 - 80	-578	-513	-1.257	-541	-103	/
80 - 100	-750	-707	-2.126	-1.274	-713	-
100 - 120	-1.516	-1.311	-3.713	/	/	-
120 u. m.	-10.467	-8.811	-37.619	/	/	-
Insgesamt	-443	-587	-7.003	-55	-123	131

-: weniger als 25 auswertbare Fälle; /: weniger als 50 auswertbare Fälle; (...): weniger als 100 auswertbare Fälle.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die deutlich geringeren Entlastungen im Bereich der niedrigeren Einkommen sind wohl auf die stärkere Gewichtung von nicht mehr gewährten Abzugsmöglichkeiten zurückzuführen.

Betrachtet man die Gruppe im der Haushalte mit Bruttoeinkommen zwischen 30.000 Euro - 40.000 Euro, so fällt sofort das Missverhältnis zwischen der Gruppe der nicht Erwerbstätigen und der Selbstständigen auf. Während erstere eine Mehrbelastung von durchschnittlich 450 Euro tragen muss, werden die Selbstständigen der gleichen Einkommensklasse mit 179 Euro entlastet. Im Bereich der nicht Erwerbstätigen macht sich hier die Wirkung der nicht mehr steuerfreien Einkommen besonders bemerkbar, da es sich in erster Linie um Einkommen durch verschiedenartige Transferleistungen handeln dürfte.

6 Ausblick

Allen Reformvorschlägen ist gemeinsam, dass eine Vereinfachung des Steuersystems durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erreicht werden soll. Diese erweiterte Basis ermöglicht wiederum, die Tarife zu senken, um dadurch Wachstumsimpulse zu setzen. Darüber, wie weitreichend die Reformen sein sollten, herrscht allerdings Uneinigkeit. Während die Unionsparteien in erster Linie eine Fortführung der bestehenden Terminologie fordern, plädiert beispielsweise Kirchhof für eine völlige Neuorientierung der Steuersystematik. Positiv zu bewerten ist sicher auch, dass ausnahmslos alle Vorschläge eine Abschaffung der gegenwärtigen Gewerbesteuer vorsehen und die komplizierte pauschale Anrechnung nach §35 somit ebenfalls obsolet wird. Durch den Wegfall von Spekulationsfristen wird der so genannte Lock-In Effekt vermieden, der allein aufgrund steuerlicher Rahmenbedingungen zu einer längeren Haltedauer von Wertpapieren oder Immobilien führt, als dies ökonomisch geboten ist.⁶⁶

Die möglichst niedrige Besteuerung von Kapital dürfte – zumindest als rein pragmatisches Argument – der Standortsicherung dienen,⁶⁷ wobei allerdings auch zahlreiche Ansätze zur Begründung der auf den ersten Blick scheinbaren Ungleichbehandlung von Kapital- und Arbeitseinkommen geliefert werden können.

Eine weitere Gemeinsamkeit der vorgestellten Steuerreformkonzepte ist, dass im ersten Kassensjahr mit hohen Steuerausfällen zu rechnen ist. Die erwarteten Steuermindereinnahmen wurden anhand eines Simulationsmodells, das auf Mikrodaten gründet, quantifiziert. Da der umfangreiche Modellaufbau allerdings auch zahlreiche Annahmen notwendig macht, bei deren Variation das Ergebnis durchaus sensitiv reagiert, sollten die Ergebnisse mehr als Wirkungsrichtung gewertet werden. Die Änderungen in der durchschnittlichen Steuerlast sollten daher ebenfalls nicht absolut gewertet, sondern in Relation zu den übrigen Variationen der anderen sozialen Gruppen gesehen werden.

Das Sofortprogramm der Unionsparteien scheint zwar von den Steuerausfällen her gesehen am leichtesten umsetzbar, hat jedoch auch im Vergleich zu den anderen Vorschlägen den geringsten Reformanspruch und aus diesem Grund auch relativ geringe Auswirkungen auf die Verteilung.

Aus dem Tarifverlauf des Kirchhof-Vorschlages ergeben sich hingegen die größten Vorteile. So haben weitgehend proportionale Tarife den Vorteil, dass die Steuerlast eines intertemporal schwankenden Einkommens und eines gleichmäßigen Einkommensflusses relativ ähnlich sind. Außerdem ergeben sich in eben diesem Kontext auch Vorteile beim Vor- respektive Rücktrag von Verlusten oder Gewinnen. Es wird kein Anreiz geboten, Einkommen aufgrund der direkten Progressionswirkung in andere Erfassungszeiträume zu verschieben. Bei Kirchhof ist allerdings erstaunlich, dass

⁶⁶ Vgl. Lahl, D. (2003), S. 51.

⁶⁷ Wagner, F. (2000), S. 432.

die diversen Einkunftsarten zwar entfallen sollen, aber gerade beim Verlustvortrag nur die Verrechnung in der jeweiligen Einkunftsart zulässig sein soll, wodurch die Abgrenzungsproblematik weitgehend erhalten bleibt. Die Steuerfreiheit von Kapitalerträgen oder eine scheinbare Bevorzugung dieser Einkünfte durch einen niedrigen Proportionalsteuersatz dürfte mit einem Akzeptanzproblem behaftet sein, da die Steuerfreiheit eines Einkommens ohne „geleisteten Arbeitseinsatz“ nur schwer zu vermitteln ist. Der von Kirchhof vorgestellte Entwurf dürfte trotz hoher Steuerausfälle im ersten Kassenjahr – die allerdings deutlich moderater als bei den Stufentarifen ausfallen – und teilweise kritischer Verteilungseffekte eine gangbare Alternative zum derzeit geltenden Steuerrecht darstellen.

Mit einem hohen Akzeptanzproblem dürfte der Vorschlag der FDP behaftet sein, bei dem deutliche Klientelgestaltungen zu Tage treten. So werden konsequent alle steuerlichen Sonderregelungen im Bereich der nichtselbstständigen Arbeit durch eine pauschale Berücksichtigung von Werbungskosten ersetzt. Bei der Abzugsfähigkeit von Spenden werden allerdings die bestehenden Regelungen nicht nur beibehalten, sondern sogar noch ausgeweitet. Besonders die 10-jährige Frist für den Vortrag von nicht genutztem Sonderausgabenabzug für Spendenzahlungen scheint äußerst fragwürdig. Hieraus resultieren einige problematische Effekte bezüglich der Verteilungswirkung. Die Entlastung insbesondere der Singlehaushalte ohne Kinder und der höheren Einkommen scheint vor dem demografischen Hintergrund wenig angebracht und dürfte auch auf nur wenig Akzeptanz stoßen.

In der vorliegenden Arbeit wurden nur die direkten Effekte auf Steueraufkommen und Verteilung untersucht, die sich im Jahr der Einführung ergeben. Es ist aber mittelfristig mit Selbstfinanzierungseffekten der Reformmaßnahmen durch verminderten Anreiz zu Kapitalflucht ins Ausland oder Steuerhinterziehung zu rechnen. Außerdem dürften Effizienzgewinne durch eine leichtere Administrierbarkeit einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss haben.⁶⁸ Wird zusätzlich die staatliche Ausgabenpraxis in geeigneter Weise modifiziert, so kann unter Berücksichtigung dieser Zweite-Runde-Effekte eine tiefgreifende Steuerreform, wie z.B. der Vorschlag von Kirchhof durchaus finanziert werden.

⁶⁸ Vgl. Boss, A. (2004), S. 24.

LITERATURVERZEICHNIS

- Anton, Stefan, Mathias Brehe und Hans-Georg Petersen (2002), Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Test, in: Manfred Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland*, Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft, S. 42 – 121.
- Bork, Christhart (2000): *Steuern, Transfers und private Haushalte: Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen*, Frankfurt am Main: Lang.
- Bork, Christhart, Klaus Müller (1997): Aufkommens- und Verteilungswirkung einer Reform der Rentenbesteuerung, *Diskussionsbeitrag Nr. 12/97 des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Potsdam*.
- Boss, Alfred, Thomas Erlender (2004), Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was „kosten“ sie? *Kieler Arbeitspapiere* Nr. 1205, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Bundesministerium der Finanzen (2004), *Ergebnis der 123. Sitzung des Arbeitskreis „Steuerschätzung“ vom 11. bis 13. Mai 2004 in Gotha*, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundestags-Drucksache, 15/2349 vom 14.1.2004, <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm>
- BVerfG, Beschluss vom 09.04.2002, BFH/NV Beilage 2002/159.
- BVerfG, Urteil v. 25.9.1992, NJW 1992, S. 3153.
- CDU (2003), *Ein modernes Steuerrecht für Deutschland*, Beschluss des Bundesvorstandes am 3. November 2003.
- CDU/CSU (2004), *Gemeinsames steuerpolitisches Programm von CDU und CSU - Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21*, Beschluss der Präsidien der Christlich Demokratischen Union und der Christlich-Sozialen Union am 7. März 2004.
- Elicker, Michael (2000), Zum 100. Geburtstag von Friedrich August von Hayek (1899 – 1992): Kritik der direkt progressiven Einkommensbesteuerung – Plädoyer für die „flache Steuer“ – aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: *Steuer und Wirtschaft*, vol. 30 (2000), S. 3 – 17.
- Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.10.2002 I 4210 zuletzt geändert durch Art. 9 Gesetz vom 29.12.2003 I 3076 (HBeglG 2004) m.W.v. 1.1. 2004.
- Einkommensteuerrichtlinien, BStBl. (2003) Teil I Sondernummer 2 22., 15.Dezember 2003.
- Faltlhauser, Kurt (2004), *Konzept 21 – Steuerreform*, Onlinezugriff am 27.4.2003, www.csu.de.
- Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens, BGBl. 2001 Teil I, S. 1310 – 1322.

- Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgebeträgen, BGBl. 2001 Teil I, S. 1322 – 1343.
- Homburg, Stefan (2003), *Allgemeine Steuerlehre*, 3. Auflage, München: Vahlen.
- Kiesewetter, Dirk, Rainer Niemann (2002), Zur steuerlichen Vorteilhaftigkeit von Kapitallebensversicherungen, *Tübinger Diskussionsbeitrag* Nr. 239/02.
- Kirchhof, Paul (2003), Das EStGB – ein Vorschlag zur Reform des Ertragsteuerrechts, in: *DStR* Beihefter 5 zu Heft 37/2003.
- Lahl, David, Peter Westerheide (2003), *Auswirkungen der Besteuerung von Kapitaleinkünften und Veräußerungsgewinnen auf Vermögensbildung und Finanzmärkte – Status quo und Reformoptionen*, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Müller, Klaus, Christhart Bork (1998), Verteilung und Fiskus: Die Auswirkungen der Einkommensbesteuerung auf die Einkommensverteilung, in: Gahlen, Bernhard, Helmut Hesse und Hans Jürgen Ramser (Hrsg.), *Verteilungsprobleme der Gegenwart: Diagnose und Therapie*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Petersen, Hans-Georg (2003), Soziale Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit in dynamischer Perspektive, *Diskussionsbeitrag Nr. 35/03 des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Potsdam*.
- Rose, Manfred (2002), Die Einfachsteuer: „Das Konzept“, in: Manfred Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland*, Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft, S. 15 – 41.
- Rose, Manfred (2003), *Vom Steuerchaos zur Einfachsteuer – Der Wegweiser durch die Steuerdebatte*, Stuttgart: Schäffer-Pöschel.
- Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (2003), *Kurzfassung des Abschlussberichts vom 11. 03. 2003*, Berlin.
- Sachverständigenrat (2003), *Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren*, Jahresgutachten 2003/2004, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Solms, Hermann Otto (2003), Die neue Einkommensteuer: Niedrig, einfach und gerecht.
- Wagner, Franz (2000), Korrektur des Einkünfte dualismus durch Tarifiedualismus – Zum Konstruktionsprinzip der Dual Income Taxation, in *Steuer und Wirtschaft* (2000), S. 431 – 441.
- Zimmermann, Horst, Klaus-Dirk Henke (1994), *Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 7. Auflage, München: Vahlen.

Seit 2000 erschienene Beiträge

- 82/00 Jochen **Michaelis**/Michael **Pflüger**
The Impact of Tax Reforms on Unemployment in a SMOPEC
erschienen in: Journal of Economics (Zeitschrift für Nationalökonomie), Vol. 72, No. 2, S. 175-201
- 83/00 Harald **Nitsch**
Disintermediation of Payment Streams
- 84/00 Harald **Nitsch**
Digital Cash as a Medium of Exchange: A Comment on the Application of the Whitesell-Model
- 85/00 Harald **Nitsch**
Efficient Design of Wholesale Payment Systems: The Case of TARGET
- 86/00 Christian **Keuschnigg**/Mirela **Keuschnigg**/Reinhard **Koman**/Erik **Lüth**/Bernd **Raffelhüschen**
Public Debt and Generational Balance in Austria
erschienen in: Empirica, 27 (2000), S. 225-252.
- 87/00 Daniel **Besendorfer**/Holger **Bonin**/Bernd **Raffelhüschen**
Reformbedarf der sozialen Alterssicherung bei alternativen demographischen Prognosen
erschienen in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr (2000), S. 105-122
- 88/00 Erik **Lüth**
The Bequest Wave and its Taxation
- 89/00 Hans-Georg **Petersen**/Bernd **Raffelhüschen**
Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
- 90/00 Patrick A. **Muhl**
Der walrasianische Auktionator - wer ist das eigentlich?
- 91/00 Michael **Pflüger**
Ecological Dumping Under Monopolistic Competition
erschienen in: Scandinavian Journal of Economics, 103(4), S. 689-706
- 92/01 Christoph **Borgmann**/Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüschen**
Rentenreformen 1998 - 2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme
erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2001, 2(3), S. 319-334
- 93/01 Christian **Keuschnigg**/Mirela **Keuschnigg**/Reinhard **Koman**/Erik **Lüth**/Bernd **Raffelhüschen**
Intergenerative Inzidenz der österreichischen Finanzpolitik
erschienen in: Engelbert Theurl u.a. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien New York 2002, S. 263 - 295
- 94/01 Daniel **Besendorfer**/A. Katharina **Greulich**
Company Pensions and Taxation
- 95/01 Bernd **Raffelhüschen**
Generational Accounting - Quo Vadis?
erschienen in: Nordic Journal of Political Economy, Vol. 28, No. 1, 2002, S. 75-89
- 96/01 Bernd **Raffelhüschen**
Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause
erschienen in: B. Genser (Hrsg.), Finanzpolitik und Arbeitsmärkte, Schriften des Vereins für

- Socialpolitik, N.F. Band 289, Berlin 2002, S. 83-118*
- 97/01 Christoph **Borgmann**
Assessing Social Security: Some Useful Results
- 98/01 Karen **Feist**/Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüschen**
Intergenerative Effekte einer lebenszyklusorientierten Einkommensteuerreform: Die Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises
erschienen in: Manfred Rose (Hrsg.): Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland, Schriften des Betriebs-Beraters Band 122, Heidelberg 2002, S. 122-145
- 99/01 Stefan **Fetzer**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung
erschienen in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 3/2002, S. 279-302
- 100/02 Christoph **Borgmann**
Labor income risk, demographic risk, and the design of (wage-indexed) social security
- 101/02 Philip M.V. **Hallensleben**
Monetäre Transmission in Europa und Folgen für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank
- 102/02 Josef **Honerkamp**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Earlier or Later in CGE-Models: The Case of a Tax Reform Proposal
- 103/02 Stefan **Fetzer**/Bernd **Raffelhüschen**
Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda
erscheint demnächst in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik
- 104/03 Oliver **Ehrentraut**/Stefan **Fetzer**
Wiedervereinigung, Aufholprozess Ost und Nachhaltigkeit
erschienen in: Wirtschaftsdienst, Heft 4, 2003, S. 260-264
- 105/03 Pascal **Krimmer**/Bernd **Raffelhüschen**
Intergenerative Umverteilung und Wachstumsimpulse der Steuerreformen 1999 bis 2005 - Die Perspektive der Generationenbilanz
erschienen in: Michael Ahlheim/Heinz-Dieter Wenzel/Wolfgang Wiegard (Hrsg.): Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Frankfurt, Heidelberg, New York 2003, S. 521-541.
- 106/03 Stefan **Fetzer**/Stefan **Moog**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung: Diagnose und Therapie
erschienen in: Manfred Albring/Eberhard Wille (Hrsg.): Die GKV zwischen Ausgabendynamik, Einnahmenschwäche und Koordinierungsproblemen, Frankfurt 2003, S. 85-114
- 107/03 Christoph **Borgmann**/Matthias **Heidler**
Demographics and Volatile Social Security Wealth: Political Risks of Benefit Rule Changes in Germany
erschienen in: CESifo Working Paper No. 1021
- 108/03 Stefan **Fetzer**/Dirk **Mevis**/Bernd **Raffelhüschen**
Zur Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens. Eine Nachhaltigkeitsstudie zur marktorientierten Reform des deutschen Gesundheitssystems
- 109/03 Oliver **Ehrentraut**/Bernd **Raffelhüschen**
Die Rentenversicherung unter Reformdruck – Ein Drama in drei Akten
erschienen in: Wirtschaftsdienst 11/2003, S. 711-719
- 110/03 Jasmin **Häcker**/Bernd **Raffelhüschen**
Denn sie wussten was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung

- erschienen in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73/1 (2004), S. 158-174*
- 111/03 Harald **Nitsch**
One Size Fits – Whom? Taylorzinsen im Euroraum
- 112/03 Harald **Nitsch**
Aggregationsprobleme von Investitionsfunktionen im Immobilienbereich
- 113/04 Bernd **Raffelhüschen**/Jörg **Schoder**
Wohneigentumsförderung unter neuen Vorzeichen: Skizze einer zukunftsorientierten Reform
- 114/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**
GMG, Kopfpauschalen und Bürgerversicherungen: Der aktuelle Reformstand und seine intergenerativen Verteilungswirkungen
- 115/04 Christian **Hagist**/Bernd **Raffelhüschen**
Friedens– versus Ausscheidegrenze in der Krankenversicherung: Ein *kriegerischer* Beitrag für mehr Nachhaltigkeit
erschienen in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 2/2004, S. 185-206
- 116/04 Sandra **Haasis**
Interbankenverrechnung – eine Bedrohung für die Europäische Geldpolitik? Nachfrage bei der Deutschen Kreditwirtschaft
- 117/04 Ulrich **Benz**/Stefan **Fetzer**
Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich
- 118/04 Ulrich **Benz**/Stefan **Fetzer**
Indicators for Measuring Fiscal Sustainability – A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting
Englische Fassung von Diskussionsbeitrag 117/04
- 119/04 Jasmin **Häcker**/Max A. **Höfer**/Bernd **Raffelhüschen**
Wie kann die Gesetzliche Pflegeversicherung nachhaltig reformiert werden?
- 120/04 Stefan **Fetzer**/Christian **Hagist**/Bernd **Raffelhüschen**
Was bringen Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie wirklich?
erschienen in: ifo Schnelldienst, 15/2004, S. 3-13
- 121/04 Jasmin **Häcker**/Matthias **Heidler**
Intergenerational Fairness During Demographic Transition
- 122/04 Heiko **Hoffmann**/Pascal **Krimmer**
Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer: Eine vergleichende Analyse anhand eines Simulationsmodells auf Mikrodatenbasis
-