

Christhart Bork*

Verteilungswirkungen des Karlsruher Entwurfs zur Einkommensteuerreform

Kürzlich hat der Karlsruher Arbeitskreis einen Entwurf zu einem radikal vereinfachten Einkommensteuergesetz vorgelegt. In der politischen Diskussion ist der Reformansatz auf ein positives Echo gestoßen. Einschränkend wurden von politischer Seite allerdings potentielle negative Verteilungswirkungen des Reformansatzes problematisiert. Welche Veränderungen bei der Einkommensteuerbelastung induziert der Reformansatz? Welche gesellschaftlichen Gruppen würden von dem veränderten Einkommensteuerrecht profitieren?

Auf Initiative von Bundesverfassungsrichter a. D. Paul Kirchhof hat sich im Herbst 1998 ein unabhängiger Arbeitskreis von Steuerwissenschaftlern und Steuerpraktikern gebildet, die sich zum Ziel gesetzt hatten, einen Grundlagenbeitrag zur Reform des Einkommensteuerrechts zu leisten. Am 9. Mai 2001 hat der Arbeitskreis sein Ergebnis, ein stark vereinfachtes Einkommensteuergesetz, der Öffentlichkeit präsentiert¹. Der Reformvorschlag beinhaltet eine deutliche Reduktion der derzeit rund 80 Paragraphen des geltenden Einkommensteuerrechts auf lediglich 21 Paragraphen. Gleichzeitig soll vor allem eine Systematisierung des Einkommensteuerrechts sowie eine Beseitigung von System- und Formulierungsmängeln vorgenommen werden. Analog zu den Vorstellungen der so genannten Bareis-Kommission² soll das Steuerrecht durch den Reformvorschlag von allen Lenkungs-, Interventions- und Verfremdungstatbeständen befreit werden. Ein weiteres Ziel stellt die Herstellung einer „Belastungsgleichheit“ dar³.

In diesem Beitrag wird zunächst ein kurzer Überblick über den Karlsruher Reformvorschlag gegeben. Die quantitativ bedeutsamste Reformmaßnahme stellt der neue linear-progressive Einkommensteuertarif dar. Der Tarifverlauf eines Reformvorschlags wird gelegentlich auch zu einer ersten Beurteilung der zu erwartenden Verteilungswirkungen herangezogen. Nach der Beschreibung des Reformansatzes erfolgt eine kurze Darstellung der Methodik des zur Analyse der

Verteilungswirkungen verwendeten Simulationsmodells. Die sich anschließenden Ergebnisse der Verteilungsanalyse verdeutlichen, dass eine reine Betrachtung des Tarifverlaufs bzw. vereinfachte Beispielsrechnungen bei weitem nicht ausreichen, um differenzierte Verteilungswirkungen des Reformvorschlages zu projizieren.

Da es im Jahre 2000 nach langen politischen Diskussionen gelungen ist, eine stufenweise ausgestaltete Steuerreform auf den Weg zu bringen, die im Jahre 2005 eine weitere deutliche Tarifentlastung vorsieht, ist es eher unwahrscheinlich, dass eine Implementierung des Karlsruher Entwurfs vor dem Jahre 2005 erfolgt. Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf die Notwendigkeit von Übergangsregelungen vorsieht, ohne jedoch solche konkret zu definieren. Hierzu bedürfte es noch weiterer Vorbereitungen. Infolgedessen beschränkt sich die Verteilungsanalyse auf das Jahr 2005; dies ist zugleich der Endzeitpunkt für die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Bundesministeriums der Finanzen.

Überblick über den Reformvorschlag

Der Reformvorschlag sieht im Rahmen der unbeschränkten Einkommensteuerpflicht eine Umsetzung der Reinvermögenszugangstheorie vor und verzichtet dabei auf eine Differenzierung des Einkommens nach

* Für wertvolle Hinweise danke ich Martin Albrecht, Stefan Anton und Elke Baumann.

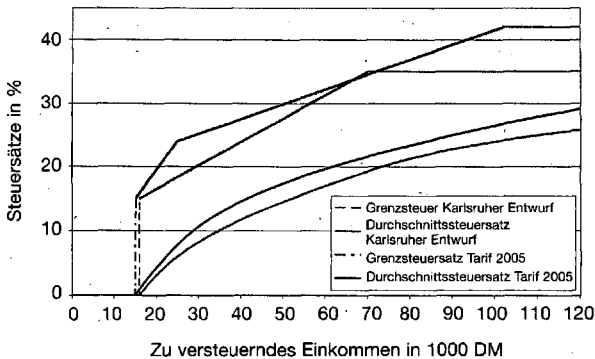
¹ Vgl. Karlsruher Arbeitskreis: Karlsruher Entwurf zu einem vereinfachten Einkommensteuergesetzbuch, Karlsruhe 2001.

² Vgl. Bareis-Kommission: Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, in: Der Betriebs-Berater, Heft 34, Beilage 24, 1994.

³ Vgl. Karlsruher Arbeitskreis, a.a.O.

Dr. Christhart Bork, 33, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Er vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung.

Schaubild 1
Grenzsteuersätze und Durchschnittssteuersätze des Einkommensteuertarifs im Jahre 2005 und des Karlsruher Reformvorschlag



den bisherigen sieben Einkunftsarten. Der Katalog der steuerfreien Einnahmen (§ 3 EStG) soll fast ausnahmslos entfallen. So sollen beispielsweise die derzeit steuerfreien Sonn-, Nacht- und Feiertagszuschläge voll der Einkommensbesteuerung unterworfen werden. Prinzipiell bleibt es zwar grundsätzlich bei der Abzugsfähigkeit von Erwerbsausgaben, aber sowohl die Aufwendungen zur Lebensführung als auch die Ausgaben für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sollen künftig hiervon ausgeschlossen werden.

Der Karlsruher Entwurf beinhaltet einen Ansatz zur Einführung einer nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte. Vorsorgeaufwendungen zur Zukunftssicherung der Steuerpflichtigen sind vollständig von der Bemessungsgrundlage absetzbar. Im Gegenzug entfallen die gegenwärtigen einkommensteuerlichen Regelungen zur Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen. Gleichzeitig sind die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung vom Arbeitnehmer zu versteuern. Allein diese Maßnahme erweitert die steuerliche Bemessungsgrundlage eines Steuerpflichtigen um bis zu 6000 DM pro Jahr, was zu steuerlichen Mehrbelastungen – unter Berücksichtigung des bereits reduzierten Einkommensteuertarifs – von über 1000 DM führen kann. Das Institut der Ehe wird auch im Karlsruher Entwurf als Erwerbsgemeinschaft von Mann und Frau verstanden, infolgedessen sieht der Reformentwurf eine Beibehaltung des gegenwärtigen Splittingverfahrens vor.

Ferner enthält der Entwurf eine Reihe von Maßnahmen zur Veränderung von Gewinnermittlungsvorschriften. Hierunter fallen insbesondere eine Einschränkung von steuerlichen Rückstellungen und eine Verschärfung der Regeln zur Absetzung für Abnutzun-

gen. Der derzeit geltende Verlustrücktrag soll vollständig aufgehoben und der Verlustvortrag eingeschränkt werden. Mit der Ausnahme von Grundstücken, die zu eigenen Wohnzwecken genutzt werden, unterliegen alle Veräußerungsgewinne nach dem Karlsruher Entwurf der Besteuerung. Flankierend ist eine Lockerung des Bankgeheimnisses zur besseren Durchführung der Besteuerung geplant⁴.

Der Tarifverlauf

Besondere Bedeutung kommt aufgrund des Umfangs der entlastenden Maßnahmen dem Einkommensteuertarif zu. Der Tarifverlauf ist für rund 57% des gesamten Entlastungsvolumens in Höhe von etwa 153 Mrd. DM verantwortlich. Die finanzierenden Maßnahmen haben ein Volumen von rund 83 Mrd. DM⁵. Für den Einkommensteuertarif sieht der Karlsruher Entwurf eine Reduktion von vier auf drei Tarifbereiche vor (vgl. Schaubild 1). Der Grundfreibetrag soll von 15010 DM auf 16000 DM erhöht werden. Durch die Ausweitung des steuerfreien Existenzminimums eines Steuerpflichtigen soll auch eine Anpassung des gesetzlichen Kindergelds von derzeit 270 DM auf 470 DM (16000 DM x 35% : 12) erfolgen. Der Eingangssteuersatz von 15% im Jahre 2005 würde beibehalten. Demgegenüber würde der Spitzensteuersatz von 42% auf 35% verringert und bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 70000 DM einsetzen.

Durch die starke Verminderung des Eingangsbereichs des Spitzensteuersatzes läge der Grenzsteuersatz des Reformvorschlags nicht mehr durchgängig unter demjenigen des Tarifs 2005, bei einem zu versteuernden Einkommen von etwa 67000 DM bis 72000 DM übersteigt er ihn sogar. Über den gesamten Tarifbereich hinweg reduziert sich der Durchschnittssteuersatz, wobei die Entlastung bis zu einem zu versteuernden Einkommen von rund 45000 DM zunimmt, dann aber wieder leicht abnimmt, um bei einem zu versteuernden Einkommen von etwa 80000 DM wieder anzusteigen. Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 120000 DM sinkt der Durchschnittssteuersatz um durchschnittlich 2,5 Prozentpunkte.

Der Karlsruher Entwurf orientiert sich in Bezug auf die Erweiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage am Einkommensteuerreformvorschlag der

⁴ Allein diese Maßnahme dürfte ein erhebliches, kaum quantifizierbares Aufkommenspotential enthalten.

⁵ Vgl. Karlsruher Arbeitskreis, a.a.O., S. 29. Da die Bestimmung der Mehr- und Mindereinnahmen auf der Basis des Steuerrechts aus dem Jahre 2000 erfolgte, ist ein Vergleich der ermittelten Aufkommenseffekte für das Jahr 2005 mit den Schätzungen des Karlsruher Arbeitskreises kaum sinnvoll.

Bareis-Kommission aus dem Jahre 1994⁶. Insgesamt würde durch den Reformentwurf das Einkommensteuerrecht deutlich transparenter. Die Verminderung der Grenzsteuersätze dürfte positive Anreizwirkungen haben und dadurch zusätzliches Wachstum induzieren. Die deutliche Vereinfachung des Einkommensteuerrechts könnte auch eine effizientere Steuererhebung ermöglichen. Die nachfolgend dargestellten Verteilungswirkungen des Reformansatzes müssen jedoch stets vor dem Hintergrund der derzeit relativ intransparenten Verteilungswirkungen des Status quo gesehen werden⁷.

Da neben den tariflichen Veränderungen auch eine Reihe von Erweiterungen der Bemessungsgrundlage vorgesehen ist, ist tendenziell mit einer Ausweitung des zu versteuernden Einkommens bei vielen Steuerpflichtigen und einer Absenkung der rein tarifären Steuerbelastung zu rechnen. Dies wirft die Frage auf, ob die Tarifsenkung die Ausweitung der Bemessungsgrundlage bei den Steuerpflichtigen kompensiert oder nicht.

Das Simulationsmodell

Zur Analyse der Verteilungswirkungen wird ein Mikrosimulationsmodell verwendet. Diese Modelle nutzen einzelne Mikroeinheiten⁸, z.B. Haushalte, Familien oder Personen, als Simulationsgrundlage. Sie sind daher prinzipiell in der Lage, individuelle Bedingungen⁹ der einzelnen Mikroeinheiten, sofern die Datenbasis dies zulässt, exakt und differenziert abzubilden. Das heißt, im Idealfall stehen vollständige Strukturinformationen der Untersuchungseinheiten zur Verfügung, die eine Quasiveranlagung der Steuerpflichtigen oder die Nachbildung von transferauslösenden Umständen ermöglichen.

Mikroanalytische Ansätze werden in der Form von Einzelsimulationen, wie etwa Beispielsrechnungen über Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf ein Alleinverdienerehepaar mit zwei Kindern, bereits seit langem genutzt, um distributive Effekte von steuer- und transferrechtlichen Änderungen zu prognostizieren, wobei allerdings die Repräsentativität solcher Be-

⁶ Vgl. Bareis-Kommission: Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, a.a.O.

⁷ Zur Analyse der Verteilungswirkungen des derzeitigen Einkommensteuerrechts vgl. C. Bork: Steuern, Transfers und private Haushalte – Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen, Frankfurt am Main 2000.

⁸ Als erster erkannte Orcutt die Möglichkeit, individuelle Entscheidungsprozesse mit Hilfe einer Simulation von Mikroeinheiten abzubilden, vgl. G. Orcutt: A new type of socio-economic systems, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 58, 1957, S. 773 - 797.

⁹ Im Rahmen der Einkommensteuersimulation ist beispielsweise an Werbungskosten, Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen und dergleichen zu denken.

rechnungen fragwürdig ist¹⁰. Die fiskalischen Auswirkungen von Reformmaßnahmen können auf der Basis von Einzelfallbeispielen – wenn überhaupt – nur rudimentär quantifiziert werden¹¹. Aufgrund dessen bietet sich das Instrument der Mikrosimulation zur Politikanalyse an, das eine repräsentative Stichprobe der von den Politikmaßnahmen betroffenen Bevölkerung untersucht.

Basis des Mikrosimulationsansatzes ist der Gedanke, dass in der Realität beobachtbare soziale und wirtschaftliche Prozesse auf individuell handelnde Mikroeinheiten zurückführbar sind¹². Gesamtwirtschaftliche Aggregate werden durch das Verhalten der beteiligten Mikroeinheiten und deren Interaktionen determiniert; daher sollten Erklärungsansätze zur Bestimmung aggregierter Größen oder individueller Wirkungen von Politikmaßnahmen bei den sie determinierenden Faktoren ansetzen¹³. Da im Allgemeinen nicht die vollständige Population eines Landes in ein Modell aufgenommen werden kann, basieren Mikrosimulationsmodelle auf Stichproben, die (im Idealfall) einen repräsentativen Querschnitt der zu analysierenden Bevölkerung darstellen¹⁴. Um Ergebnisse für die gesamte Population abzuleiten, wird die Stichprobe entsprechend gewichtet, so dass sie die Grundgesamtheit repräsentiert. Hierzu sind die Gewichte zur Hochrechnung entsprechend den amtlichen statistischen Vorgaben der gesamtwirtschaftlichen Aggregate zu wählen¹⁵.

Untersuchungsgegenstand „private Haushalte“

Das verwendete Mikrosimulationsmodell¹⁶ hat einen primär statischen Charakter und basiert auf rund 40 000 Einzeldaten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Die Datengrundlagen werden durch „static-aging“ auf das Jahr 2005 fortgeschrie-

¹⁰ Vgl. G. Gyárfás: Ein Simulationsmodell der Einkommensbesteuerung auf der Grundlage synthetischer Mikrodaten, Berichte der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung Nr. 184, München, Wien 1990, S. 9 f.

¹¹ Vgl. P.B. Spahn, H.P. Galler, H. Kaiser, T. Kassella, J. Merz: Mikrosimulation in der Steuerpolitik, Heidelberg 1992, S. 10.

¹² Der Mikrosimulation liegt demnach das Gedankengebäude der traditionellen mikroökonomischen Theorie zugrunde. Vgl. H. P. Galler: Mikrosimulation, in: R. Hauser, N. Ott, G. Wagner (Hrsg.): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik: Ergebnisse des gleichnamigen Sonderforschungsbereichs, Deutsche Forschungsgemeinschaft, Band 2, Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin 1994, S. 370.

¹³ Vgl. P.B. Spahn u. a., a.a.O., S. 11.

¹⁴ Vgl. A. Harding: Lifetime Income Distribution and Redistribution – Application of a Microsimulation Model, Amsterdam, London, New York, Tokyo 1993, S. 13.

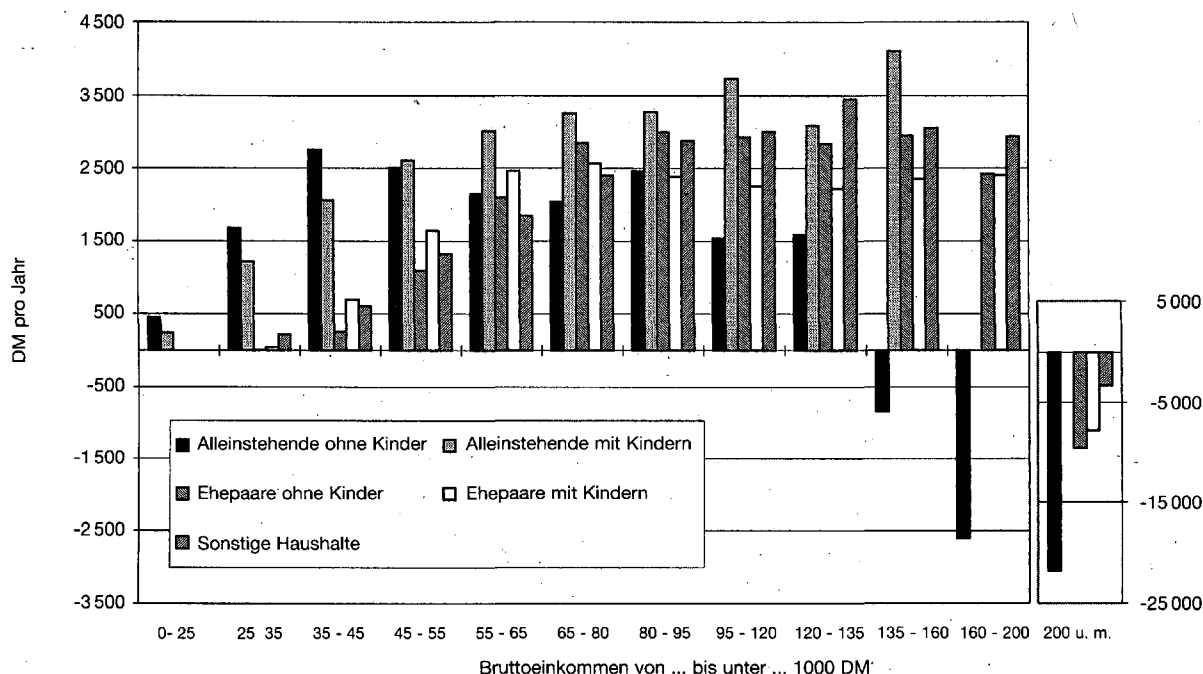
¹⁵ Zu geeigneten Hochrechnungsverfahren vgl. J. Merz: Microdata Adjustment Using the Minimum Information Loss Principle, FFB-Discussion Paper Nr. 9, Forschungsinstitut Freie Berufe, Universität Lüneburg, 1994.

¹⁶ Zur umfassenden Beschreibung des Simulationsmodells vgl. C. Bork, a.a.O.

Simulierte Einzelmaßnahmen

Lfd. Nr.	Rechtsnorm	Kurzbezeichnung	simulierbar ja nein
1	§ 2 Abs. 3, § 2b EStG	Streichung der Vorschriften zur Mindestbesteuerung	x
2	§ 2a EStG	Streichung der Begrenzung der Verluste mit Auslandsbezug	x
3	§ 3 Nrn. 1, 2, 2a EStG	Streichung der Steuerfreiheit von Lohnersatzleistungen außer Sachleistungen	x
4	§ 3 Nr. 9 EStG	Steuerpflicht der Abfindungszahlungen nach Kündigung des Arbeitsverhältnisses	x
5	§ 3 Nr. 15 EStG	Steuerpflicht der Zuwendungen des Arbeitgebers anlässlich der Eheschließung	x
6	§ 3 Nr. 26 EStG	Steuerpflicht der Aufwandsentschädigungen für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher etc.	x
7	§ 3 Nr. 27 EStG	Steuerpflicht des Grundbetrags der Produktionsaufgabenrente und des Ausgleichsgeldes bei Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	x
8	§ 3 Nr. 33 EStG	Wegfall der Steuerfreiheit der Leistungen der Arbeitgeber zur Unterbringung und Betreuung von Arbeitnehmerkindern in Kindergärten	x
9	§ 3 Nr. 34 EStG	Steuerpflicht der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	x
10	§ 3 Nr. 39 EStG	Streichung der Steuerbefreiung für Geringverdiener	x
11	§ 3 Nr. 46 EStG	Steuerpflicht der Bergmannsprämien	x
12	§ 3 Nr. 64 EStG	Steuerpflicht der Zuschläge bei Tätigkeit im Ausland	x
13	§ 3 b EStG	Steuerpflicht der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	x
14	§ 8 Abs. 3 EStG	Wegfall des Rabattpauschbetrags	x
15	§§ 6b u. 6c EStG	Streichung der Übertragungsmöglichkeit von stillen Reserven	x
16	§ 6 EStG	Bewertung von Wirtschaftsgütern des Erwerbsvermögens auf Einzelkostenbasis	x
17	§ 6 Abs. 2 EStG	Erhöhung der Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter von 800 DM auf 1 000 DM	x
18	§ 7 Abs. 2 EStG	Wegfall der degressiven AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter	x
19	§ 7 Abs. 4 EStG	Senkung der linearen AfA für Betriebsgebäude von 4% auf 2%	x
20	§ 7 Abs. 5 EStG	Wegfall der degressiven AfA für Mietwohngebäude.	x
21	§§ 7g,h,i EStG u. § 10 f,g,h EStG	Streichung der Sonderabschreibungen und der Steuervergünstigung für die eigene Wohnung	x
22	§ 4 Abs. 5 Nr. 6b EStG	Vollständiger Wegfall des Abzugs der Werbungskosten für Arbeitszimmer in der eigenen Wohnung	x
23	§ 9 Abs. 1 Nr. 4, § 9 Abs. 2 und § 4 Abs. 5 Nr. 6 EStG	Wegfall der steuerlichen Berücksichtigung der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte	x
24	§ 9a Satz 1 Nr. 1 EStG	Streichung des Arbeitnehmerpauschbetrags	x
25	§ 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG	Anhebung „Realsplitting“ von 27 000 DM auf 30 000 DM	x
26	§ 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG	Streichung der Abziehbarkeit von Renten und dauernde Lasten	x
27	§ 10 Abs. 1 Nr. 7 EStG	Streichung der Abziehbarkeit von Ausbildungskosten	x
28	§ 10 Abs. 1 Nr. 8 EStG	Streichung der Abziehbarkeit von Aufwendungen für hauswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse	x
29	§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG	Streichung der Abziehbarkeit des Schulgeldes	x
30	§ 10 b EStG	Zuwendungen an eine Körperschaft, die ausschließlich und unmittelbar steuerbegünstigte Zwecke verfolgt, sind bis zu 10% der Einkünfte abziehbar	x
31	§§ 10 b u. 34 g EStG i. V. m. § 52 AO	Streichung der Abziehbarkeit von Parteispenden	x
32	§ 10 c Abs. 1 EStG	Streichung des Sonderausgabenpauschbetrags	x
33	§ 10 d EStG	Streichung Verlustrücktrag und Beschränkung Verlustvortrag auf 5 Jahre	x
34	§ 10 f,g,h EStG	Streichung der Steuervergünstigung für die eigene Wohnung	x
35	§ 13 Abs. 3 EStG	Streichung des Freibetrags für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft	x
36	§ 13 a EStG	Abschaffung der Möglichkeit der Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen	x
37	§ 15 a EStG	Streichung der beschränkten Berücksichtigung von Verlusten bei KG-Beteiligungen	x
38	§§ 14a, 16 Abs. 4 EStG	Streichung der Freibeträge für Veräußerungs- und Aufgabegewinne	x
39	§ 19 Abs. 2 EStG	Streichung des Versorgungs-Freibetrags	x
40	§ 19 a EStG	Streichung der Vergünstigung bei Überlassung von Vermögensbeteiligungen an Arbeitnehmer	x
41	§ 20 Abs. 4 EStG	Streichung Sparerfreibetrag	x
42	§ 20 i. V. m. § 17 u. § 23 Abs. 1 Nr. 2 EStG	Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Wertpapieren	x
43	§ 21 i. V. m. § 17 u. § 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG	Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Grundstücken (außer selbstgenutztes Wohneigentum)	x
44	§ 22 EStG	Besteuerung von 70% der Renten	x
45	§ 24a EStG	Streichung des Altersentlastungsbetrags	x
46	§ 32 b EStG	Progressionsvorbehalt nur für ausländische steuerfreie Einkünfte	x
47	§ 32 c EStG	Abschaffung der Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften	x
48	§ 33 EStG	Streichung der Aufwendungen in Folge von außergewöhnlichen Belastungen	x
49	§ 33 a Abs. 1, Abs. 2 u. Abs. 3 EStG	Abzug von Unterhaltsleistungen nur noch zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltspflichten (ohne Kinder und getrennt lebende Ehegatten) bis zur Höhe des Grundfreibetrags; Streichung der Aufwendungen für eine Haushaltshilfe und des Pflegepauschbetrags	x
50	§ 33 b EStG	Streichung Behindertenpauschbetrag	x
51	§ 34 Abs. 1 EStG	Wegfall der ermäßigten Besteuerung für außerordentliche Einkünfte	x
52	§ 233 a AO	Abschaffung der Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen	x
53	§ 46 Abs. 3 EStG	Streichung des Härteausgleichs	x
54	§ 32a EStG	Tarifentlastung linear-progressiver Tarif mit einem Grundfreibetrag von 16 000 DM, einem Eingangssteuersatz von 15% und einem Spitzensteuersatz von 35% ab 70 000 DM	x
55	§§ 32, 62ff und 32 Abs. 7 EStG	Einführung eines Kindergeldes in Höhe von 470 DM/Monat bzw. für behinderte Kinder in Höhe von 585 DM/Monat	x
56	§§ 10 EStG, 3 Nr. 62 Satz 1 EStG u. 10 c Abs. 2 EStG	Vollabzug der Beiträge des Steuerpflichtigen für seine Zukunftssicherung. Kein Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung und Steuerpflicht der Arbeitgeberbeiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Streichung Vorsorgepauschale	x
57	§ 32 Abs. 7 EStG	Streichung des Haushaltsfreibetrags für Alleinlebende mit Kindern	x
58	§ 33 b Abs. 4 EStG	Wegfall des Hinterbliebenen-Pauschbetrags	x

Schaubild 2
Absolute Veränderung der Einkommensteuerschuld differenziert nach Haushaltstyp



ben¹⁷. Das Modell bildet vielfältige steuer- und transferpolitische Zusammenhänge ab. Im Regelfall sind diese Zusammenhänge deterministischer Natur und werden mittels linearer Programmierung (LP-Modell) beschrieben. Einflüsse des Abgabensystems auf demographische Variablen sind aufgrund des Querschnittscharakters nicht integriert. Das gesamte Simulationsmodell stellt ein offenes System dar; es sind stets exogen gegebene Parameter bzw. Variablen notwendig. Das Abgabensystem, das im Simulationsmodell Berücksichtigung findet, umfasst die Erhebung von Sozialbeiträgen, direkten und indirekten Steuern sowie die Gewährung von Transfers, z.B. Kindergeld, Erziehungsgeld, BAföG usw.

Durch den Untersuchungsgegenstand „private Haushalte“ hat das Simulationsmodell naturgemäß die Eigenschaft eines Partialmodells, der Unternehmenssektor findet keine Berücksichtigung. Im Mittelpunkt des Modells stehen allein die Individuen, d.h. die Mikroeinheiten, sei es in Form von Haushalten, Steuerpflichtigen oder Personen, die mit den staatlichen Maßnahmen konfrontiert werden¹⁸. Die zentrale Aufgabe, für die das Modell eingesetzt werden kann, ist demnach die Bestimmung der Aufkommens- und Verteilungswirkungen staatlicher Maßnahmen in der Steuer- und Transferpolitik für die privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland.

Bei der Analyse ist die Bestimmung eines Bruttoeinkommens notwendig, anhand dessen die Verteilungswirkungen über die gesamte Einkommensskala ermittelt werden können.

Bei der Analyse ist die Bestimmung eines Bruttoeinkommens notwendig, anhand dessen die Verteilungswirkungen über die gesamte Einkommensskala ermittelt werden können. Dabei wird der Begriff des Bruttoeinkommens sehr weit gefasst; es beinhaltet sowohl marktliche als auch nichtmarktliche Einkommen. Dem Bruttoeinkommen werden neben dem traditionellen steuerpflichtigen Einkommen sämtliche Transfers zugerechnet.

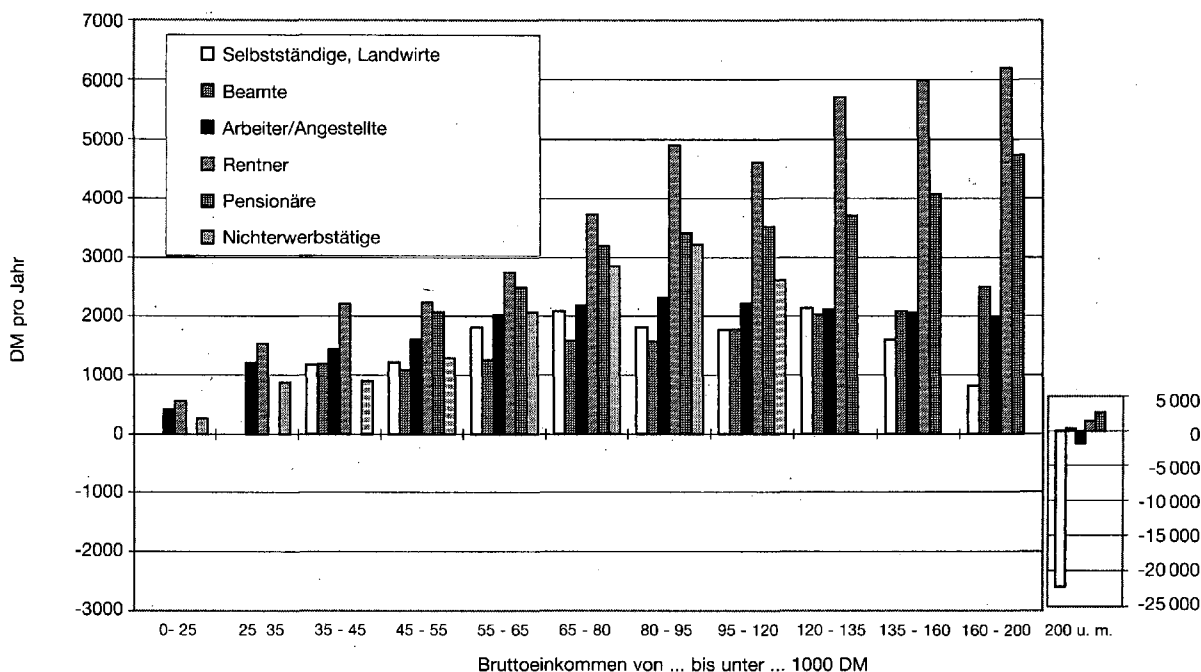
Im Modell können nicht alle vorgeschlagenen Maßnahmen simuliert werden. Insbesondere die Maßnahmen, die auf veränderte Gewinnerzielungsvorschriften abzielen, können nicht hinreichend exakt abgebildet werden, da lediglich zusammengefasste Informationen der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus Selbständiger Arbeit und aus Vermietung und Verpachtung vorliegen. Die Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen Einzelmaßnahmen des Karlsruher Entwurfs und die Erfassung im Mikrosimulationsmodell. Das geschätzte Volumen der

¹⁷ Dieses Verfahren abstrahiert von demographischen Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung und schreibt lediglich die Einkommen und die Ausgaben anhand gesamtwirtschaftlicher Veränderungen auf den Simulationszeitpunkt fort. Unter Verwendung der gesamtwirtschaftlichen Projektion des Bundesministeriums der Finanzen werden die Einkommensdaten der Steuerpflichtigen bis zum Jahre 2005 fortgeschrieben. Das in diesem Zeitpunkt simulierte Lohn- und Einkommensteueraufkommen übersteigt das vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ermittelte kassenmäßige Lohn- und Einkommensteueraufkommen um gut 1%.

¹⁸ Dabei können naturgemäß keine aus den Präferenzen der Individuen folgenden individuellen Verhaltensanpassungsreaktionen berücksichtigt werden. Zur Anpassungsgenauigkeit des Modells im Basisjahr vgl. C. Bork, a.a.O., S.150.

Schaubild 3

Absolute Veränderung der Einkommensteuerschuld differenziert nach sozialer Stellung



entlastenden Einzelmaßnahmen wird von dem Mikrosimulationsmodell zu gut 95% erfasst, die finanzierenden Einzelmaßnahmen demgegenüber nur zu etwa 66%.

Ergebnisse der Verteilungsanalyse

Analysiert man den Karlsruher Reformvorschlag anhand der Veränderung der individuellen Einkommensteuerschuld der Haushalte, differenziert nach dem Haushaltstyp (vgl. Schaubild 2), zeigt sich, dass insbesondere Haushalte mit einem sehr hohen Bruttoeinkommen von der Reform des Einkommensteuerrechts profitieren¹⁹. Die Haushalte mit einem Bruttoeinkommen von über 200 000 DM erfahren im Durchschnitt eine Entlastung von rund 8000 DM pro Jahr. Innerhalb dieser Gruppe werden die Alleinstehenden ohne Kinder durchschnittlich um etwa 22 000 DM entlastet, während sich die Steuerschuld der sonstigen Haushalte nur um 3300 DM vermindert.

Demgegenüber werden alle Haushalte von niedrigeren Bruttoeinkommen bis zu einem Bruttoeinkommen von 135 000 DM durchschnittlich belastet. Bei Alleinstehenden ohne Kinder ergeben sich bereits ab einem Bruttoeinkommen von mehr als 25 000 DM

nennenswerte Mehrbelastungen von etwa 1500 DM. Andere Haushaltstypen müssen erst bei einem Bruttoeinkommen von mehr als 35 000 DM bzw. 45 000 DM deutliche und zunehmende Belastungen hinnehmen. Während bei Alleinstehenden ohne Kinder ab einem Bruttoeinkommen von mehr als 95 000 DM die Belastungen sinken, steigen sie bei den anderen Haushaltstypen tendenziell weiter bis in Höhe von 160 000 DM an. Die Gruppe der Alleinstehenden ohne Kinder können ab einem Bruttoeinkommen von 135 000 DM mit Entlastungen rechnen; in der höchsten Bruttoeinkommensklasse ab 200 000 DM kehren sich die Belastungen für alle Haushalte in Entlastungen um.

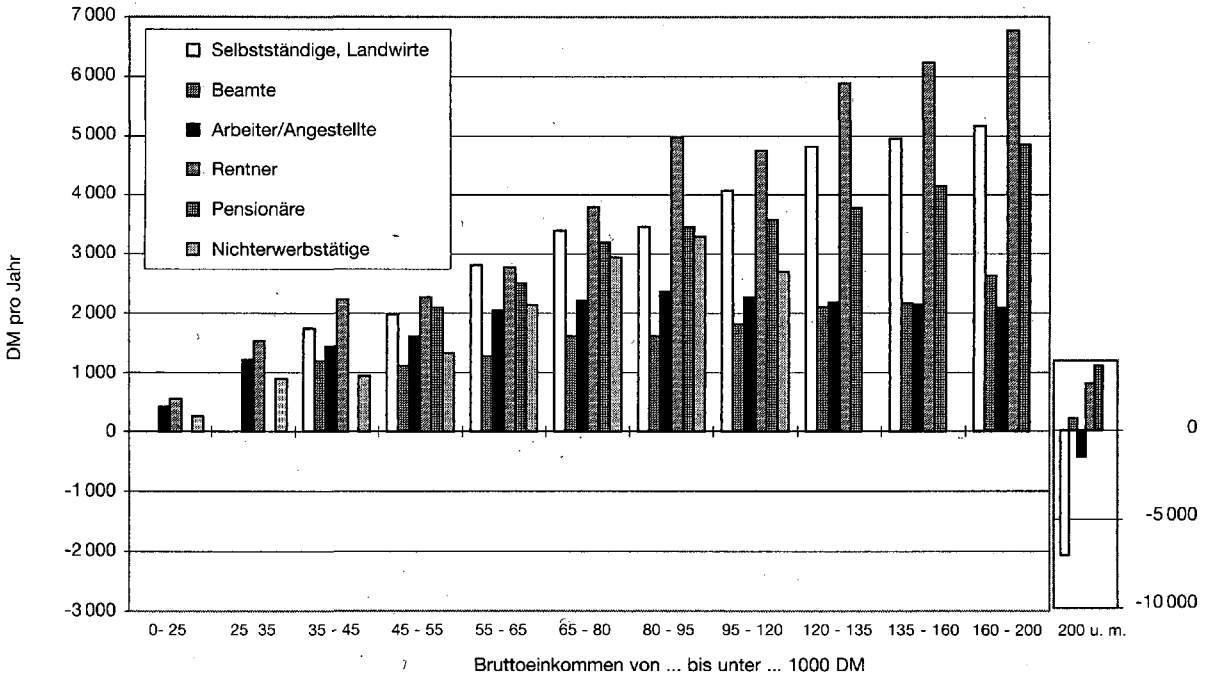
Gewinner- und Verlierergruppen

Eindeutige Gewinner- und Verlierergruppen können auch bei einer Betrachtung differenziert nach sozialer Stellung identifiziert werden (vgl. Schaubild 3). Gemessen an der Veränderung der Einkommensteuerschuld müssen – abgesehen von der Gruppe der Selbständigenhaushalte und der Haushalte von Arbeitern und Angestellten in der oberen Einkommensklasse – alle anderen sozialen Stellungen mit Einkommseinbußen rechnen. Die Erweiterung der Bemessungsgrundlage betrifft insbesondere die Gruppe der Haushalte von Rentnern und Pensionären überproportional; deren Steuerschuld steigt im Durchschnitt aller Haushalte diesen Typs um bis zu 2300 DM bzw. 3300 DM pro Jahr. Die Mehrbelastungen für die Haushalte von Pensionären resultieren aus der Abschaffung des

¹⁹ Zur übersichtlicheren Darstellung werden die Ergebnisse der Berechnungen nach dem Bruttoeinkommen geschichtet. Die Unterteilung in zwölf Bruttoeinkommensklassen wurden anhand der 10 Prozent-Perzentile und für die oberen drei Klassen anhand der 5 Prozent-Perzentile des Bruttoeinkommens ausgewählt. Bei der grafischen Darstellung der Ergebnisse finden lediglich diejenigen Gruppierungen Berücksichtigung, die mindestens von 50 einzelnen Haushalten repräsentiert sind.

Schaubild 4

Absolute Veränderung der Einkommensteuerschuld differenziert nach sozialer Stellung bei einer pauschalisierten Berücksichtigung der Verschärfung der Gewinnermittlungsvorschriften



Versorgungsfreibetrags; sie haben einen ähnlichen, etwas abgemilderten, Belastungsverlauf wie derjenigen bei den Rentnerhaushalten. Für nahezu alle anderen sozialen Stellungen ergeben sich deutlich niedrigere zusätzliche Belastungen. Der Anstieg der Steuerschuld für die Haushalte von Arbeitern und Angestellten ist im Wesentlichen durch die Steuerpflicht der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und Pflegeversicherung sowie durch die Verminderung der absetzbaren Werbungskosten begründet.

Entlastungen durch die Reform erfährt insbesondere die Gruppe der Selbständigen ab einem Bruttoeinkommen von mehr als 200 000 DM; hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die veränderten Gewinnermittlungsvorschriften aufgrund von Restriktionen bei der Datenverfügbarkeit nicht simuliert werden konnten. Würden sie adäquat berücksichtigt, dürfte sich das Belastungsprofil bezogen auf die sozialen Stellungen zuungunsten von Selbständigenhaushalten verschieben.

Um die Größenordnung der Belastungsverschiebung aufgrund der verschärften Gewinnermittlungsvorschriften annähernd zu bestimmen, sind nachfolgend die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Arbeit, aus Gewerbebetrieb sowie aus Vermietung und Verpachtung in der Simulation pau-

schal um 10% erhöht worden. Dies soll einen ersten Anhaltspunkt auf die zu erwartenden Verteilungswirkungen wegen verschärfter Gewinnermittlungsvorschriften geben. Diese Simulation zeigt, dass nicht nur die Haushalte von Selbständigen mit einer zusätzlichen Belastung durch die verschärften Gewinnermittlungsvorschriften rechnen müssen (vgl. Schaubild 4). Durch diese Variation erfahren die Haushalte von Selbständigen Belastungen in einer ähnlichen Größenordnung wie die Haushalte von Rentnern und Pensionären, wenngleich diese Gruppe in der höchsten Einkommensklasse noch zu den Gewinnern der Reform zählt.

Eine Verschärfung der Belastung, simuliert durch die pauschale Anhebung der oben genannten Einkünfte, tritt auch bei Haushalten von Rentnern mit einem Bruttoeinkommen ab 135 000 DM auf. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Bruttoeinkommen dieser Haushaltsgruppen sich nicht ausschließlich aus Renteneinkommen zusammensetzen; sie beinhalten auch Einkommen aus selbständiger Arbeit, aus Gewerbebetrieb und aus Vermietung und Verpachtung.

Da der Reformvorschlag auch eine Erhöhung der staatlichen Transfers im Rahmen der Kindergeldzahlungen vorsieht, sollte die Untersuchung – will man die umfassenden Verteilungswirkungen analysieren – auch die Veränderung der verfügbaren Einkommen

Schaubild 5

Relative Veränderung des verfügbaren Einkommens differenziert nach Haushaltstyp

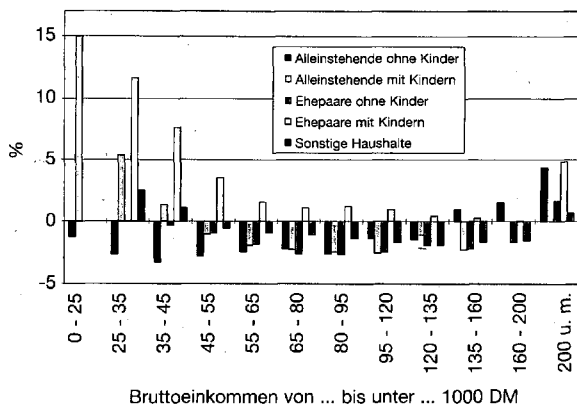


Schaubild 6

Relative Veränderung des verfügbaren Einkommens differenziert nach Haushaltstyp

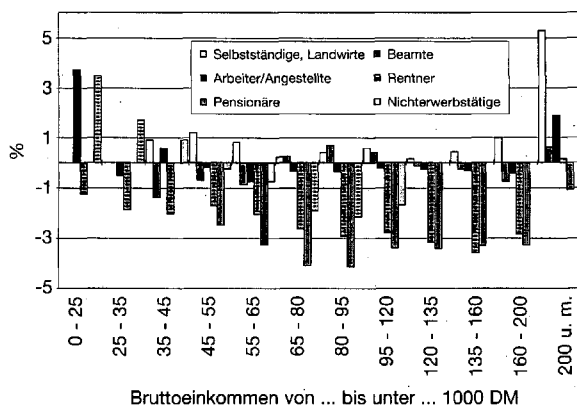
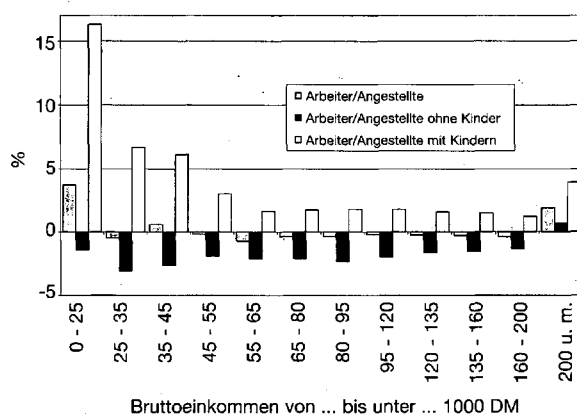


Schaubild 7

Relative Veränderung des verfügbaren Einkommens von Arbeitern und Angestellten mit und ohne Kinder



einbeziehen. Hierzu wird ein verfügbares Einkommen berechnet, dass sich aus dem Bruttoeinkommen nach Abzug der direkten Steuern und der Sozialbeiträge unter Berücksichtigung von Kindergeldzahlungen ergibt. Bei dieser Betrachtungsweise wird deutlich, dass Alleinstehende mit Kindern in niedrigen Einkommensklassen den höchsten Zuwachs des verfügbaren Einkommens erfahren (vgl. Schaubild 5).

Bei Haushalten von Alleinstehenden ohne Kinder ist mit zunehmendem Bruttoeinkommen eine zunächst ansteigende Reduktion des verfügbaren Einkommens zu erwarten, bevor ab einem Bruttoeinkommen von etwa 45 000 DM die zusätzliche Belastung tendenziell wieder sinkt. In den drei höchsten Bruttoeinkommensklassen kann diese Gruppe mit einer Zunahme des verfügbaren Einkommens durch die Reform rechnen. Demgegenüber profitieren Haushalte von Ehepaaren mit Kindern über den gesamten Einkommensbereich von der Reform. Insgesamt beträgt die zusätzliche Belastung stets weniger als 4% des verfügbaren Einkommens.

Ein anderes Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Veränderung des verfügbaren Einkommens differenziert nach der sozialen Stellung der Haushalte (vgl. Schaubild 6). In dieser Darstellungsweise ist bei Haushalten von Selbständigen über den gesamten Einkommensbereich eine Entlastung feststellbar. Die geringsten Belastungen und Entlastungen erfahren die Haushalte von Arbeitern und Angestellten im mittleren Einkommensbereich. Die Veränderung des verfügbaren Einkommens ist in dem Einkommensbereich zwischen 25 000 DM und 200 000 DM stets niedriger als 1%. Auch bei dieser Haushaltsgruppierung sind insbesondere Haushalte von Rentnern und Pensionären von einem stärkeren Rückgang des verfügbaren Einkommens betroffen. Herausragende „Gewinner“ im oberen Einkommenssegment sind wiederum die Haushalte von Selbständigen, deren verfügbares Einkommen sich um mehr als 5% erhöht.

Etwa 45% aller Haushalte befinden sich in der Gruppe der Haushalte von Arbeitern und Angestellten; diese Gruppe besteht wiederum zu 60% aus Haushalten ohne Kinder. Aus dieser Zusammensetzung ergibt sich eine sehr geringe durchschnittliche Belastung bzw. Entlastung für diese Gruppe von Haushalten in den Einkommensbereich von 25 000 DM bis 200 000 DM. Wird diese Teilgruppe der Bevölkerung differenziert zwischen Haushalten von Arbeitern und Angestellten mit und ohne Kinder, zeigen sich deutliche Belastungsunterschiede durch die Reform (vgl. Schaubild 7). Für Haushalte von Arbeitern und Angestellten ohne Kinder zeichnet sich ein tendenziell sinkender Belastungsverlauf mit steigendem Bruttoein-

kommen ab. Im Gegensatz dazu können Haushalte von Arbeitern und Angestellten mit Kindern Entlastungen von über 15% in der Bruttoeinkommensklasse bis unter 25 000 DM erwarten. Diese relativen Entlastungen sinken allerdings mit steigendem Bruttoeinkommen deutlich.

Fazit

Trotz der Schwächen des verwendeten Simulationsmodells, insbesondere im Bereich einer detaillierten Abbildung von einkommensteuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften, liefern die Ergebnisse einen plausiblen Anhaltspunkt, welche Verteilungseffekte durch den Karlsruher Entwurf zu erwarten sind. Tendenziell könnten sich die Belastungen in der Realität zuungunsten von Haushalten, deren Einkommen hohe Gewinnbestandteile enthält, verschieben. Eine weitere Schwäche des Modells liegt in seinem statischen Charakter. Hierdurch bleiben durch die Reform induzierte Wachstumsimpulse und potentielle Verhaltensanpassungen der Mikroeinheiten unberücksichtigt. Ein solcher Wachstumseffekt und ein daraus folgender Beschäftigungseffekt könnten die zum Teil problematischen Verteilungswirkungen relativieren.

Die Untersuchung der Verteilungswirkungen hat gezeigt, dass bei einer statischen periodisierten Betrachtungsweise der Veränderung der Steuerschuld bis auf Haushalte im obersten Einkommensbereich alle anderen Haushalte durch die Reform belastet werden. Von den Belastungen sind insbesondere die Gruppe der Haushalte von Rentnern und Pensionären augenscheinlich betroffen. Durch die Erhöhung des Kindergelds werden alle Haushalte mit Kindern bis zu einem Bruttoeinkommen von 55 000 DM im Durchschnitt entlastet. Für Ehepaare mit Kindern ist über den gesamten Einkommensbereich eine durchschnitt-

liche relative Entlastung festzustellen, die Zunahme des verfügbaren Einkommens nimmt allerdings mit steigendem Einkommen ab. Der Anstieg des verfügbaren Einkommens bis zu einem Einkommen von 235 000 DM ist ausschließlich auf die vorgesehene Kindergelderhöhung zurückzuführen.

Bei der Bewertung der Ergebnisse dieser Verteilungsanalyse sollte jedoch berücksichtigt werden, dass gerade die soziale Gruppe der Pensionäre aufgrund des Versorgungsfreibetrags und die Haushalte der Rentner aufgrund der faktischen Steuerfreiheit der Renten im Status quo im Vergleich zu anderen sozialen Gruppen bevorzugt werden. Diese Aspekte zeigen deutlich, dass „Verlierer“ bei einer differenzierten Betrachtungsweise nicht automatisch „ungerecht“ behandelt werden; dies wäre lediglich dann der Fall, wenn die Ausgangssituation als „gerecht“ eingeschätzt würde.

Im Gegenteil, das geltende Einkommensteuerrecht wirkt in der Weise verzerrend, dass bestimmte Haushaltsgruppen überproportional vom gegenwärtigen Einkommensteuerrecht profitieren. Intention des Reformvorschlags war es gerade, verzerrende Elemente aus dem Steuerrecht zu eliminieren und zu einer gleichmäßigen Verteilung der Steuerlasten beizutragen. Folglich dürfte, akzeptiert man eine gleichmäßige Verteilung der Einkommensteuerlast als distributive gesellschaftliche Zielsetzung, eher das gegenwärtige Einkommensteuerrecht problematische Verteilungswirkungen generieren. Jedenfalls würden durch den Karlsruher Entwurf steuerpolitische Bestimmungen, die nur bestimmten gesellschaftlichen Teilgruppen zugute kommen, erheblich vermindert. Auf keinen Fall sollten die aus dem Reformansatz resultierenden Verteilungswirkungen die Durchsetzungschancen einer weitreichenden Reform des Einkommensteuerrechts determinieren.

HERAUSGEBER: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).
Internet: <http://www.hwwa.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 178,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 89,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 17,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: August 1997

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.