

Müller, Klaus

Article — Digitized Version

## Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung und ihre Folgen für die Verteilung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Müller, Klaus (1996) : Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung und ihre Folgen für die Verteilung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 6, pp. 290-295

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137361>

**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.*

Klaus Müller

# Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung und ihre Folgen für die Verteilung

*Das System der deutschen Einkommensbesteuerung wird als unübersichtlich und widersprüchlich kritisiert. Diesem Problem wollen verschiedene Reformvorschläge durch eine grundlegende Vereinfachung des Systems begegnen.*

*Wie wirken sich die vorgeschlagenen Änderungen auf die Einkommensverteilung aus? Welche gesellschaftlichen Gruppen werden von ihnen profitieren?*

Für die Reform der Einkommensbesteuerung lassen sich verschiedene Begründungen anführen. Zum einen führt die Vielzahl der in der Einkommensteuer relevanten Regelungen zur Unübersichtlichkeit, im Extremfall zur Undurchschaubarkeit des gesamten Systems. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Vereinfachung der Einkommensbesteuerung. Zum anderen haben die bestehenden Möglichkeiten zur legalen Verringerung der Bemessungsgrundlage ein Ausmaß erreicht, daß eine Ausweitung der Steuerbasis unabdingbar ist, wenn die Einkommensteuer auch in Zukunft die Haupteinnahmequelle des staatlichen Sektors bleiben soll und wenn gleichzeitig die tarifären Grenzsteuersätze aus anreizpolitischen Überlegungen heraus gesenkt werden sollen. Ferner legen die unklaren, zum Teil unerwünschten distributiven Konsequenzen der derzeit bestehenden Möglichkeiten zur Verkürzung der Bemessungsgrundlage eine Reform nahe<sup>1</sup>.

Von einer Vereinfachung des Systems der Einkommensbesteuerung – im Sinne einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Verbindung mit einer Senkung der tarifären Grenzsteuersätze – erhoffen sich die politischen Entscheidungsträger zumindest einen partiellen Abbau der genannten Probleme. Entsprechende Reformvorschläge werden derzeit in den Medien diskutiert. Dabei stehen die Auswirkungen hinsichtlich der zu erwartenden Aufkommenseffekte sowie die Gegenfinanzierungsvorschläge im Vordergrund der Diskussion, während die aus potentiellen

Reformen resultierenden distributiven Konsequenzen – vermutlich aufgrund fehlender Informationen – noch weitgehend unbeachtet bleiben. Um diesem Informationsdefizit entgegenzuwirken, werden im folgenden die distributiven Konsequenzen verschiedener Reformvorschläge herausgearbeitet.

## Das Simulationsmodell

Da die distributiven Konsequenzen nicht aus einer reinen Tarifanalyse ableitbar sind<sup>2</sup>, wird auf ein mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zurückgegriffen, anhand dessen die Auswirkungen von Reformen auf die Verteilung der Einkommensteuerlast simuliert werden können<sup>3</sup>. Dabei werden jedoch

<sup>1</sup> Daneben gibt es weitere Argumente für eine Reform der Einkommensteuer, die an den Konsequenzen der bestehenden Regelungen für Wachstum und Beschäftigung sowie an der unzureichenden Abstimmung mit dem Transfersystem ansetzen. Hieraus resultiert dann die Forderung nach der Substitution der Einkommensteuer durch eine persönliche Ausgabensteuer bzw. nach einer wachstumsfreundlicheren Ausgestaltung der Einkommensteuer und nach einer Integration von Einkommensteuer- und Transfersystem; vgl. z. B. M. Hüther: Integrierte Steuer- und Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990, S. 31 ff.; N. Kaldor: An Expenditure Tax, London 1955.

<sup>2</sup> Vgl. F. Hinterberger, K. Müller: Tarifanalyse versus Mikrosimulation, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, (110) 1990, H. 1, S. 122-125; U. van Essen, H. Kaiser, P. B. Spahn: Mikrosimulation statt Tarifanalyse, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, (110) 1990, H. 1, S. 126-127.

<sup>3</sup> Das verwendete mikroökonomische Gruppensimulationsmodell wurde im Rahmen eines von der VW-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes am Lehrstuhl VWL II der Justus-Liebig-Universität Gießen entwickelt. Zum Aufbau und zu den Möglichkeiten des modular aufgebauten Simulationsmodells vgl. H.-G. Petersen, M. Hüther, K. Müller (Hrsg.): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Frankfurt/New York 1992. Die nächste Stufe der Weiterentwicklung des Modells wird in G. Kramer: Mikrosimulation von Aufkommens- und Verteilungseffekten der Einkommensbesteuerung, Dissertation, Potsdam (voraussichtlich Ende 1996) ausführlich dokumentiert.

*Dr. Klaus Müller, 37, ist Privatdozent am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Göttingen.*

lediglich die direkten distributiven Auswirkungen betrachtet; auf die Einbeziehung von Rückwirkungen auf das Faktorangebot und die Güternachfrage sowie weiterer indirekter Anpassungsreaktionen wird verzichtet, da hierfür ein umfassenderes Verhaltenssimulationsmodell erforderlich wäre<sup>4</sup>.

Dem Simulationsmodell liegt als Datenbasis eine – die Schwächen der einzelnen Datensätze verringernde – Verknüpfung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sowie der Einkommens- und Transferschichtung des DIW aus dem Jahre 1988 zugrunde. Da derzeit keine aktuelleren Daten zur Verfügung stehen<sup>5</sup>, lassen sich folglich die distributiven Effekte ausschließlich für die alten Bundesländer aufzeigen. Die Zeitferne der Datenbasis führt zu dem weiteren Problem, daß in den geschätzten Abzugsbetragsfunktionen – also im empirischen Ausdruck der tatsächlichen Nutzung der legalen Möglichkeiten zur Verringerung der Bemessungsgrundlage – die von der Steuerreform 1990 und von den einkommensteuerlichen Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer induzierten Verhaltensanpassungen nicht erfaßt sind. Daraus ergeben sich einige Unschärfen bei den Ergebnissen.

Die Koeffizienten für die Abzugsbetragsfunktionen werden anhand der beschriebenen Datenbasis unter Berücksichtigung der im Jahre 1988 gültigen Freibeträge und Höchstgrenzen bei den bestehenden Absetzungsmöglichkeiten geschätzt und gehen dann als feste Parameter in das Modell ein. Zur Hochrechnung der Datenbasis auf den heutigen Zeitpunkt werden die Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit, die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die Renten und Pensionen sowie die Sozialtransfers mit ihren jährlichen Veränderungsraten inflationiert.

Aufbauend auf die derart hochgerechnete Datenbasis lassen sich durch die Eingabe der derzeitigen steuerrechtlichen Regelungen (Tarif, Freibeträge, Pauschalen, Höchstgrenzen) in Verbindung mit den geschätzten Koeffizienten der Abzugsbetragsfunktionen die Aufkommens- und Verteilungseffekte im Status quo simulieren. Über die – durch den dialogfähigen Aufbau des Modells relativ einfache – Eingabe entsprechender steuerrechtlicher Bestimmungen von

Reformvorschlägen können dann die bei einer Umsetzung eines Reformvorschlags zu erwartenden Aufkommens- und Verteilungseffekte über einen neuen Simulationslauf ermittelt werden. Die Ergebnisse werden sowohl aggregiert als auch disaggregiert nach Einkommensklassen (20 Klassen der DIW-Statistik), nach sozialer Stellung (Beamte, Arbeiter, Angestellte, Landwirte, Pensionäre, Rentner, Selbständige und Arbeitslose) oder nach der Haushaltsstruktur (Ein-Personen-Haushalte, Zwei-, Drei-, Vier-Personen-Haushalte und jeweils einem bzw. mehreren Einkommensbeziehern sowie Haushalte mit fünf oder mehr Personen und jeweils einem bzw. mehreren Einkommensbeziehern) ausgegeben. Unter der restriktiven Annahme, daß sich die Verhaltensweisen der Bürger in den alten und neuen Bundesländern entsprechen, lassen sich diese Ergebnisse auf die neuen Bundesländer übertragen und so die Aufkommenseffekte für die gesamte Bundesrepublik Deutschland bestimmen.

### Die Reformvorschläge

Simuliert werden im folgenden vier Reformvorschläge, die mit dem Jahressteuergesetz 1996 verglichen werden. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen belaufen sich auf zwischen 28,2 Mrd. und 37,6 Mrd. DM. Drei der Vorschläge zielen auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der tarifären Belastung. Die vierte Alternative hat eher eine Kontrollfunktion, da sie die im Jahressteuergesetz 1996 festgeschriebenen Möglichkeiten zur Verringerung der Bemessungsgrundlage beibehält und nur tarifäre Veränderungen unterstellt, die zu einer den anderen Reformvorschlägen vergleichbaren Aufkommenseinbuße führen.

Der erste Reformtarif knüpft am Vorschlag des CDU-Abgeordneten Uldall an<sup>6</sup>. Es handelt sich um einen Stufengrenzsatztarif mit einem Grundfreibetrag von 12000 DM, einem Grenzsteuersatz von 8% für ein zu versteuerndes Einkommen zwischen 12000 und 20000 DM, von 18% für ein zu versteuerndes Einkommen zwischen 20000 und 30000 DM sowie von 28% für ein zu versteuerndes Einkommen über 30000 DM. Gleichzeitig werden – bei unveränderten Freibeträgen für die verschiedenen Einkunftsarten und gleichbleibenden Regelungen bezüglich der Vorsorgeaufwendungen – die Abzugsmöglichkeiten für Werbungskosten auf 500 DM sowie für Sonderausgaben auf 1000 DM begrenzt und alle weiteren

<sup>4</sup> Vgl. A. Nakamura, M. Nakamura: Modelling Direct and Indirect Impacts of Tax and Transfer Programs on Household Behavior, in: J. K. Brunner, H.-G. Petersen (Hrsg.): Simulation Models in Tax and Transfer Policy, Frankfurt/New York 1990, S. 461 ff.

<sup>5</sup> Zwar liegt derzeit bereits eine Einkommens- und Transferschichtung des DIW für das Jahr 1992 vor, mit der Veröffentlichung der entsprechenden Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist jedoch erst im kommenden Jahr zu rechnen.

<sup>6</sup> Zu den ersten beiden Reformvorschlägen vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. April 1996, S. 13, und Handelsblatt vom 16. April 1996, S. 4.

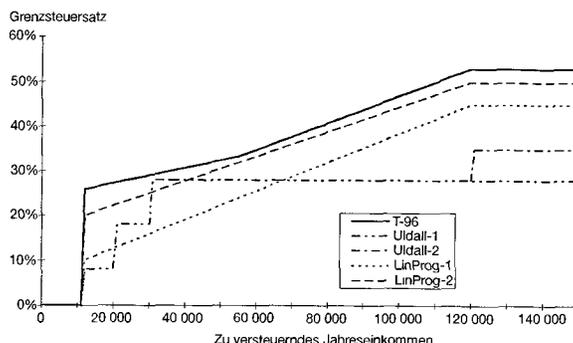
Steuervergünstigungen mit Ausnahme des Kinderfreibetrags gestrichen. Dieser Vorschlag wird im weiteren als Uldall-1-Tarif bezeichnet und wäre nach den Simulationsergebnissen (im Vergleich zum im Jahressteuergesetz 1996 fixierten Tarif und bezogen auf das Jahr 1995) mit Mindereinnahmen von ca. 37,6 Mrd. DM verbunden.

Der zweite Reformvorschlag stammt von den CDU-Arbeitnehmern, dem Deutschen Beamtenbund und der Deutschen Steuergewerkschaft und stellt lediglich eine Ergänzung des Uldall-1-Tarifs durch eine weitere Tarifstufe mit einem Grenzsteuersatz von 35% für ein zu versteuerndes Einkommen von mehr als 120000 DM dar. Der Aufkommensrückgang würde sich bei einer Umsetzung auf ca. 28,2 Mrd. DM (für 1995) belaufen. Dieser Reformvorschlag wird im folgenden als Uldall-2-Tarif bezeichnet.

Bei der dritten Reformalternative – im folgenden als (LinProg-1) bezeichnet – handelt es sich ebenfalls um eine umfassende Steuerbasis im Sinne der beiden ersten Reformvorschläge. Die entscheidende Abweichung betrifft den Verlauf der Grenzsteuersatzfunktion: Im Gegensatz zu den beiden ersten Reformvorschlägen handelt es sich hierbei nicht um einen Stufengrenzsatztarif, sondern um einen Tarif mit einem linearen Anstieg des Grenzsteuersatzes von 10% (bei 12000 DM zu versteuerndem Einkommen) auf 45% (bei 120000 DM zu versteuerndem Einkommen); für höhere Einkommen beläuft sich der Grenzsteuersatz auf 45%. Wenngleich ein linearer Anstieg des Grenzsteuersatzes normativ genausowenig wie ein Stufengrenzsatztarif begründet werden kann, hätte dieser – in der öffentlichen Diskussion als „lineare Progression“ bezeichnete – Tarif den Vorteil, daß der Bruch im Vergleich zum 1990 eingeführten Tarif nicht so gravierend wäre und folglich von einem höheren Maß an Kontinuität in der Einkommensbesteuerung gesprochen werden könnte. Eine Umsetzung dieses Reformvorschlags wäre mit Mindereinnahmen in Höhe von ca. 31,9 Mrd. (für 1995) verbunden.

Der vierte Reformvorschlag (LinProg-2) läßt die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten im Vergleich zum Jahressteuergesetz 1996 unverändert und beinhaltet lediglich eine Senkung der Grenzsteuersätze – diese Alternative stellt also keinen Schritt in Richtung auf eine umfassende Steuerbasis dar. Durch die Einbeziehung einer derartigen Alternative sollen vor allem die distributiven Konsequenzen einer Tarifreform mit weiterhin stark erodierter Bemessungsgrundlage im Vergleich zu einer mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einhergehenden Reform (bei ver-

**Abbildung 1**  
**Verlauf der Grenzsteuersatzfunktionen**  
**(T-96 und Reformvorschläge)**



gleichbaren Aufkommenseinbußen) aufgezeigt werden. Ausgehend von einem Grundfreibetrag von 12000 DM steigt der Grenzsteuersatz linear von 20% auf 50% bei einem zu versteuernden Einkommen von 120000 DM an; für höhere Einkommen bleibt der Grenzsteuersatz dann konstant bei 50%. Als Aufkommenseinbuße wäre nach den Simulationsrechnungen mit ca. 31,6 Mrd. DM zu rechnen.

In Abbildung 1 werden die Reformvorschläge anhand des Verlaufs der zugehörigen Grenzsteuersatzfunktionen graphisch veranschaulicht. Im Vergleich zum Tarif des Jahressteuergesetzes 1996 (T-96) zeigt sich für alle Reformalternativen sowie für alle Einkommensbereiche eine verringerte tarifäre Belastung.

**Die Verteilungswirkungen**

Die distributiven Auswirkungen einer Umsetzung der verschiedenen Reformvorschläge werden im folgenden anhand der Veränderung der absoluten Steuerbelastung und der Veränderung der – als Quotient aus dem gruppenspezifischen Anteil am Steueraufkommen und dem Gruppenanteil am gesamten Bruttoeinkommen definierten<sup>7</sup> – Belastungskoeffizienten im Vergleich zu den entsprechenden Werten des im Jahressteuergesetz 1996 verabschiedeten Tarifs beschrieben.

Während die Tarifanalyse über alle Einkommensbereiche hinweg und für sämtliche Reformalternativen eine steuerliche Entlastung suggeriert, zeigt die Simulationsanalyse, daß sich tatsächliche Entlastungen für die Reformtarife Uldall-1 und Uldall-2 nur für Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen unter

<sup>7</sup> Vgl. zu den Belastungskoeffizienten T. Nagel: Umweltgerechte Gestaltung des deutschen Steuersystems – Theoretische und empirische Analyse der Aufkommens- und Verteilungseffekte, Frankfurt/New York 1993, S. 268 ff.

ca. 24000 DM (BEVE-Klassen 1 und 2) sowie über ca. 50000 DM (ab BEVE-Klasse 11) ergeben (vgl. Abbildung 2); in den BEVE-Klassen 3-10 resultieren – trotz der Absenkung der Grenzsteuersätze – infolge der Abschaffung von legalen Möglichkeiten zur Verkürzung der Bemessungsgrundlage sogar geringfügige Belastungen (maximal 360 DM). Gleiches gilt – wenngleich schwächer ausgeprägt – für die mit LinProg-1 bezeichnete Reformalternative; hier ergibt sich eine Mehrbelastung in den BEVE-Klassen 3-6 von bis zu 160 DM.

Damit bringt keine der zu einer Ausweitung der Steuerbasis führenden Reformvorschläge eine wesentliche Entlastung für Haushalte mit einem deutlich unterdurchschnittlichen BEVE (das durchschnittliche Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen lag 1995 bei knapp 75000 DM in den alten Bundesländern). Eine durchgängige und mit steigendem BEVE zunehmende Verringerung der Steuerschuld resultiert nur aus dem nicht als umfassende Steuerbasis konzipierten Reformvorschlag LinProg-2.

Für die BEVE-Klassen mit überdurchschnittlichem Einkommen wird deutlich, daß bei den Reformvorschlägen Uldall-1 und Uldall-2 die absoluten Entlastungen mit steigendem BEVE zunehmen, während bei dem ebenfalls auf einer umfassenden Steuerbasis aufbauenden Reformvorschlag LinProg-1 die Entlastung bis zu einem BEVE von ca. 150000 DM ansteigt, dann mit weiter steigendem Einkommen zurückgeht und in der höchsten BEVE-Klasse sogar zu einer absoluten Belastung wird.

Die distributiven Reformkonsequenzen hängen jedoch weniger von den absoluten Veränderungen der

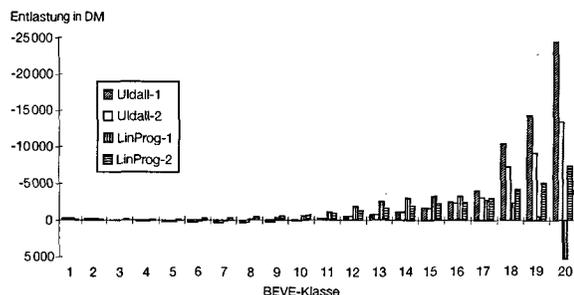
Steuerschuld als von den relativen Veränderungen ab. Diese relativen Veränderungen lassen sich einfach anhand der Veränderung der Belastungskoeffizienten veranschaulichen.

Hier ist ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden als Stufengrenzsatztarif konzipierten Reformvorschlägen (Uldall-1 und Uldall-2) und den beiden durch einen linearen Anstieg des Grenzsteuersatzes gekennzeichneten Reformalternativen (Linprog-1 und Linprog-2) zu erkennen. Während die erstgenannten Tarife zu einer Belastungsverschiebung von den beiden unteren BEVE-Klassen und von den BEVE-Klassen 18-20 in den BEVE-Bereich zwischen ca. 24000 DM und 150000 DM führen (vgl. Abbildung 3), ist die ebenfalls als umfassende Steuerbasis konzipierte Reformalternative LinProg-1 durch eine Belastungsverschiebung von den BEVE-Klassen 1 und 2 sowie 10-16 in die Klassen 3-9 und 17-20 gekennzeichnet. Wesentlich klarer sind die Verteilungswirkungen bei der Alternative LinProg-2, bei der den relativen Entlastungen für die Klassen 1-15 Belastungen in den Klassen 16-20 gegenüberstehen, wobei die Entlastungen zunächst mit steigendem BEVE abnehmen, bevor sie dann wieder bis zur BEVE-Klasse 12 ansteigen und danach zurückgehen.

Somit kann festgehalten werden, daß eine Umsetzung der in den Tarifen Uldall-1 und Uldall-2 operationalisierten Reformvorschläge zu einer Umverteilung aus den mittleren Einkommensklassen hin zu den Spitzenverdienern und zu den zwei niedrigsten BEVE-Klassen führen würde, während die Beibehaltung eines linearen Anstiegs des Grenzsteuersatzes in Verbindung mit einer Ausweitung der Bemessungsgrund-

Abbildung 2

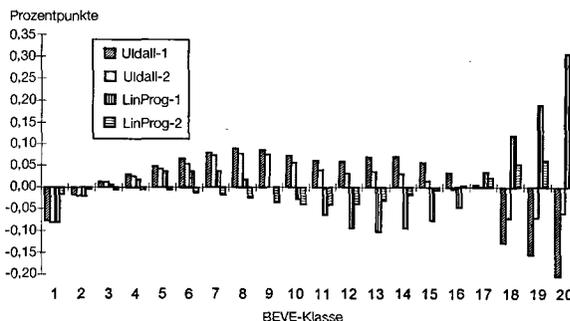
Absolute Veränderung der Steuerschuld bei einer Umsetzung der Reformvorschläge



Anmerkung: BEVE-Klasse 1 und 2: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen unter 24000 DM p.a.; BEVE-Klasse 3-10: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen von 24000 bis 48000 DM p.a.; BEVE-Klasse 11-16: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen von 48000 DM bis 120000 DM p.a.; BEVE-Klasse 17-20: Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen über 120000 DM p.a.

Abbildung 3

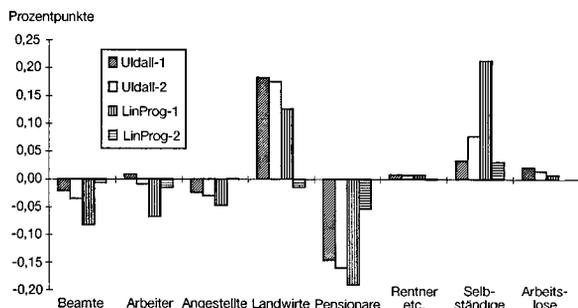
Veränderung der Belastungskoeffizienten<sup>1</sup> bei einer Umsetzung der Reformvorschläge (nach BEVE-Klassen)



<sup>1</sup> Die Belastungskoeffizienten sind definiert als Quotient aus dem gruppenspezifischen Anteil am Steueraufkommen und dem Gruppenanteil am gesamten Bruttoeinkommen.

Abbildung 4

**Veränderung der Belastungskoeffizienten<sup>1</sup> bei einer Umsetzung der Reformvorschläge (nach sozialer Stellung)**



<sup>1</sup> Die Belastungskoeffizienten sind definiert als Quotient aus dem gruppenspezifischen Anteil am Steueraufkommen und dem Gruppenanteil am gesamten Bruttoeinkommen.

lage (LinProg-1) mit einer tendenziellen Umverteilung von der Oberklasse und der unteren Mittelklasse in die obere Mittelklasse und in die beiden niedrigsten Einkommensklassen verbunden wäre. Eine eindeutige Umverteilung von oben nach unten ergibt sich im Vergleich zum Jahressteuergesetz 1996 lediglich aus dem mit LinProg-2 bezeichneten Reformvorschlag, bei dem nicht zu einer umfassenden Steuerbasis übergegangen wird.

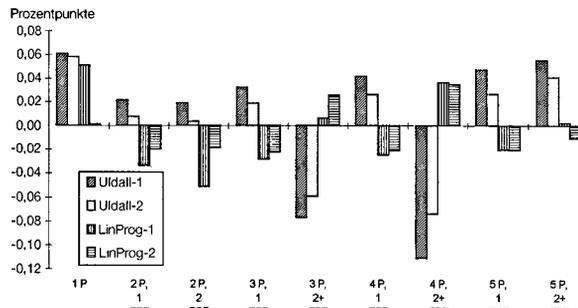
Weitere Informationen bezüglich der Verteilungseffekte lassen sich aus einer anderen Aufteilung der Haushalte ableiten. Gruppiert man die Haushalte nicht nach dem Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen, sondern nach ihrer sozialen Stellung (vgl. Abbildung 4), wird deutlich, daß sämtliche als umfassende Steuerbasis konzipierten Reformvorschläge zu deutlichen Belastungsverschiebungen führen. Entlastungen bei den Pensionären, Beamten, Angestellten und Arbeitern (Ausnahme: Uldall-1) stehen Belastungserhöhungen bei den Landwirten und Selbstständigen sowie – wesentlich schwächer ausgeprägt – bei den Arbeitslosen gegenüber.

Demgegenüber wären von der Reformalternative LinProg-2 – also bei Beibehaltung der derzeitigen Abzugsmöglichkeiten – deutlich schwächere Belastungsverschiebungen zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen zu erwarten. Die Steuerlast würde sich von den Pensionären, Arbeitern, Landwirten und Beamten hin zu der Gruppe der Selbstständigen verschieben.

Weitere Informationen – insbesondere zum Familienlastenausgleich, in jüngster Zeit auch als Familienleistungsausgleich bezeichnet – liefert die Analyse

Abbildung 5

**Veränderung der Belastungskoeffizienten<sup>1</sup> bei einer Umsetzung der Reformvorschläge (nach der Haushaltsstruktur<sup>2</sup>)**



<sup>1</sup> Die Belastungskoeffizienten sind definiert als Quotient aus dem gruppenspezifischen Anteil am Steueraufkommen und dem Gruppenanteil am gesamten Bruttoeinkommen.

<sup>2</sup>P: Personenzahl je Haushalt; EBZ: Einkommensbezieher je Haushalt.

der Veränderung der Belastungskoeffizienten für unterschiedliche, nach der Zahl der im Haushalt lebenden Personen sowie der Zahl der Bezieher von Erwerbseinkünften klassifizierten Haushaltstypen (vgl. Abbildung 5). Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Stufengrenzsatztarifen und den Reformvorschlägen mit linearem Anstieg des Grenzsteuersatzes. Allen Reformvorschlägen gemeinsam ist lediglich eine relative Belastung der Ein-Personen-Haushalte. Während die als Stufengrenzsatztarif konzipierten Reformvorschläge Uldall-1 und Uldall-2 mit einer Belastungsverschiebung von den Drei- und Vier-Personen-Haushalten mit zwei und mehr Einkommensbeziehern hin zu Zwei- und Fünf-Personen-Haushalten sowie zu Drei- und Vier-Personen-Haushalten mit einem Einkommensbezieher verbunden sind, wäre bei einer Umsetzung der Reformalternativen LinProg-1 und LinProg-2 mit genau entgegengesetzten Verteilungswirkungen zu rechnen.

Aus der Sicht des Familienlastenausgleichs sind folglich die beiden Stufengrenzsatztarife nur bedingt geeignet, da ihre Implementierung mit einer relativen Umverteilung von kinderreichen Haushalten hin zu Haushalten mit zwei Einkommensbeziehern und einem oder zwei Kindern einhergehen würde. Mit den bestehenden Zielvorstellungen des Familienlastenausgleichs wäre lediglich die Belastungsverschiebung hin zu den Ein-Personen-Haushalten und zu den Haushalten mit zwei Einkommensbeziehern kompatibel. Allerdings sind die beiden anderen Reformalternativen ebensowenig mit den Zielen des Familienlastenausgleichs vereinbar, da sie zwar kinderreiche Haushalte entlasten, gleichzeitig aber auch zu einer

Entlastung bei kinderlosen Haushalten mit zwei Einkommensbeziehern führen.

### **Kritische Bewertung der Ergebnisse und Ausblick**

Die durchgeführte Simulationsanalyse ist mit einer Reihe von Schwächen verbunden: Infolge der Zeitferne der Datenbasis sind die geschätzten Abzugsbetragsfunktionen nicht in der Lage, die seit der Tarifreform 1990 aufgetretenen Veränderungen – exemplarisch sei hier auf die Sonderabschreibungen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Förderung der neuen Bundesländer hingewiesen – adäquat zu beschreiben. Ferner basieren die Simulationen ausschließlich auf Daten der alten Bundesländer und lassen sich auf die heutige Bundesrepublik Deutschland nur unter sehr restriktiven Annahmen übertragen. Des Weiteren leidet die Qualität der Ergebnisse unter dem Verzicht auf die Einbeziehung von – durch die Veränderungen des Einkommensteuertarifs induzierten – Verhaltensanpassungen bezüglich Faktorangebot und Güternachfrage sowie von gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen auf Wachstum, Steuermoral etc. Eine weitere Schwäche resultiert daraus, daß die genauen Maßnahmen zur Ausweitung der Steuerbasis noch in

der Diskussion stehen und deswegen vereinfachende Annahmen für die Simulation getroffen werden mußten.

Diese Einschränkungen legen jedoch lediglich eine große Vorsicht bei der Interpretation und Bewertung der Simulationsergebnisse nahe und können keinesfalls als Begründung für einen Verzicht auf die Auseinandersetzung mit diesen Ergebnissen herangezogen werden. Die Simulationsanalyse hat verdeutlicht, daß die derzeit diskutierten Reformvorschläge (Uldall-1 und Uldall-2) mit teilweise überraschenden distributiven Konsequenzen verbunden sind. Eine durchaus wünschenswerte Ausweitung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Reduzierung der tarifären Grenzbelastung führt zwar zu einer Vereinfachung des Systems der Einkommensteuer und kann prinzipiell auch aus distributiver Sicht völlig unproblematisch sein. Allerdings hängt letzteres von der konkreten Ausgestaltung der Steuerreform ab. Dabei lassen sich die zur Bewertung einzelner Reformvorschläge erforderlichen Informationen nur über eine Ergänzung der Tarifanalyse durch entsprechende Simulationsanalysen beschaffen.