

WSI

Verteilungs- und beschäftigungspolitische Risiken aktueller Steuerreformkonzepte

**Eine Analyse mit Steuerbelastungsvergleichen
für konkrete Haushaltstypen**

**von
Achim Truger**

WSI-Diskussionspapier Nr. 120

März 2004

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

**Steuerbelastungsvergleiche
im Text ab S. 17 und im Anhang ab S. 37**

Verteilungs- und beschäftigungspolitische Risiken radikaler Steuerreformen

von Achim Truger¹

1. Ausgangspunkt: Kein Ende der Steuerreformdebatte

Seit dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung 1998 standen Steuerreformen ganz oben auf der politischen Agenda. Innerhalb von nur zwei Jahren waren bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer weit reichende Reformschritte und Steuerentlastungen verabschiedet. Die Körperschaftsteuer wurde mit dem so genannten Halbeinkünfteverfahren auf ein komplett neues System umgestellt, bei Einkommen- und Körperschaftsteuer wurden die Steuersätze deutlich abgesenkt und die Bemessungsgrundlagen verbreitert (vgl. Seidel 2001 und Bach 2001). Insgesamt kommt es über einen Sechs-Jahreszeitraum bis 2005 zu Netto-Entlastungen von mehr als 50 Mrd. Euro – immerhin die größten Entlastungen in der Geschichte der Bundesrepublik. Mittlerweile sind nach dem teilweisen Vorziehen der letzten Steuersenkungsstufe etwa 90 Prozent der Entlastungen Realität geworden. Nach dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss von Dezember 2003 werden die Steuerzahler bei der Einkommensteuer in diesem Jahr um 15 Mrd. Euro entlastet. Für das nächste Jahr stehen noch Tarifsenkungen vor allem für den oberen Einkommensbereich im Gesetz; die Nettoentlastung wird dann weitere 6,5 Mrd. Euro betragen (vgl. BMF 2004).

Obwohl die letzten Jahre steuerpolitisch also eine außergewöhnlich aktive Zeit waren und es zu riesigen Entlastungen kam, häufen sich in der jüngsten Zeit erneut die Forderungen nach radikalen Steuerreformen. CDU, CSU und FDP haben bereits konkrete Konzepte unterbreitet. Daneben sind von eher wissenschaftlicher Seite mehrere Konzepte in die Diskussion gebracht worden, von denen vor allem das Kirchhof-Konzept einen größeren Bekanntheitsgrad erlangt hat. Zusätzlich zu den aus früheren Reformdebatten hinlänglich bekannten Argumenten (vermeintlich zu hohe Steuerbelastung, internationaler Steuerwettbewerb) wird diesmal vor allem auf die Notwendigkeit einer radikalen Steuervereinfachung und damit die möglichst weitreichende Streichung von steuerlichen Ausnahmetatbeständen und Vergünstigungen abgestellt. Dadurch sollen die Transparenz der Besteuerung, die Steuergerechtigkeit und die Einstellung der Bürger zum Steuerstaat wieder verbessert werden. In Kombination mit Tarifsenkungen und zumeist mit weiteren Nettoentlastungen wird aber – wie schon in den früheren Debatten

¹ Ich bedanke mich sehr herzlich bei Claus Schäfer für kritische Kommentare und wertvolle Anregungen.

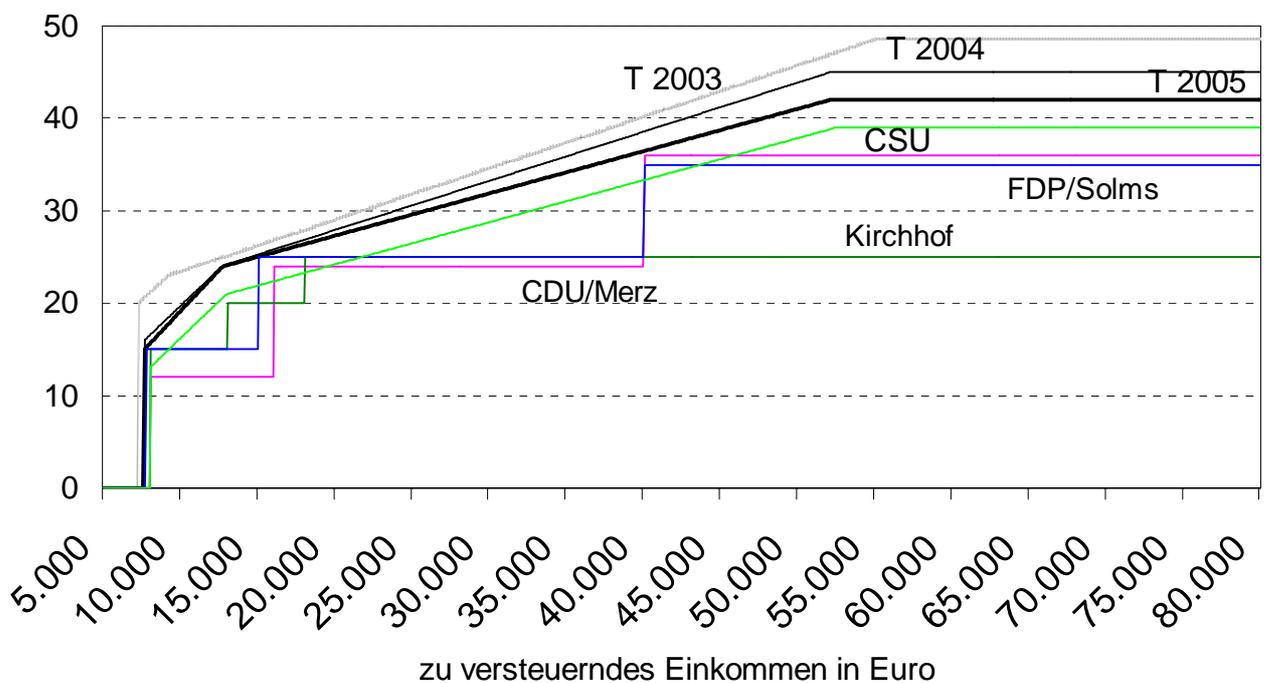
und in den rot-grünen Reformen – vor allem auf eine „Entfesselung“ der Marktkräfte und mehr Wachstum und Beschäftigung abgezielt.

Im vorliegenden Diskussionspapier wird dagegen argumentiert, dass die mit den Vorschlägen verbundenen Hoffnungen auf größere Verteilungsgerechtigkeit sowie mehr Wachstum und Beschäftigung weder theoretisch noch empirisch gerechtfertigt sind. Im Gegenteil bergen die Konzepte erhebliche verteilungs- und beschäftigungspolitische Risiken, die nach den Erfahrungen der Vergangenheit zwar nahe liegend sind, in der öffentlichen Debatte im allgemeinen Reformeifer aber zumeist verdrängt werden. Im Mittelpunkt des Papiers stehen konkrete Beispielrechnungen, die die zu erwartenden Be- und Entlastungen der einzelnen Steuerreformkonzepte gegenüber dem geltenden Recht für verschiedene Haushaltstypen quantifizieren.

2. Die untersuchten Reformkonzepte im Überblick

Untersucht werden die Konzepte von Friedrich Merz/CDU-Bundesvorstand, von Kurt Faltlhauser/CSU, von Hermann-Otto Solms/FDP und das Konzept der Forschungsgruppe Bundessteuergesetz unter Leitung des ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof. Tabelle 1 gibt einen kurzen Überblick über wesentliche Elemente aller Konzepte. Einen genaueren Überblick über die Steuertarife gibt Abbildung 1.

Abbildung 1: Tarifliche Grenzsteuersätze der untersuchten Steuerkonzepte in %



Bei allen Unterschieden im Detail ist allen Konzepten eine Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch teilweise drastische Streichung oder Einschränkung von Steuervergünstigungen und Ausnahmetatbeständen gemein. Hinsichtlich der „Radikalität“ lässt sich grob folgende Rangordnung aufstellen: Das Falthausser/CSU-Konzept bleibt noch am nächsten am geltenden Steuerrecht. Der geltende Formeltarif „mit Knick“ bleibt erhalten, die Senkung der Steuersätze fällt einigermaßen moderat aus, das Bankgeheimnis bleibt erhalten, die Pendlerpauschale wird lediglich um 5 Cent pro Kilometer gekürzt, und Entgeltzuschläge für Sonn- und Feiertags-, Nacht- und Schichtarbeit (im folgenden nur noch als Schicht- und Feiertagszuschläge oder einfach Zuschläge bezeichnet) werden schrittweise in die Besteuerung einbezogen und erst nach 5 Jahren voll besteuert. Deutlich weit reichender ist das Solms/FDP-Konzept, das auf einen Stufentarif mit stark gesenkten Steuersätzen abzielt und die Pendlerpauschale und die Steuerfreiheit der Zuschläge komplett und sofort streicht. Bei der Gewinnermittlung und der Einbeziehung der Kapitaleinkünfte in die Besteuerung geht das Konzept jedoch nicht so weit wie Merz/CDU und Kirchhof, auch das Bankgeheimnis bleibt erhalten. Das Merz/CDU-Konzept geht bei ähnlichem Tarif vor allem bei der Erfassung der Gewinneinkünfte deutlich weiter und integriert gemäß dem Grundsatz der synthetischen Einkommensbesteuerung grundsätzlich alle Einkunftsarten einschließlich der Kapitaleinkünfte voll in die Einkommensteuer; das Bankgeheimnis muss folgerichtig aufgehoben werden. Am radikalsten ist das Kirchhof-Konzept, sowohl, was den Tarif als auch, was die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage angeht. Der „Spitzensteuersatz“ liegt bei nur noch 25% und setzt schon ab einem zu versteuernden Einkommen von 18.000 Euro ein. Im Gegenzug wird die möglichst vollständige Vermeidung von Ausnahmetatbeständen und Gestaltungsmöglichkeiten gefordert.

Tabelle 1: Die wichtigsten Elemente der Reformkonzepte im Vergleich:

	geltendes Recht 2004/2005	CDU/Merz	CSU/Faltrhauser: Konzept 21	FDP/Solms: Eine neue Einkommensteuer	Kirchhof: Bundessteuer- gesetzbuch
I. Allgemeines (Existenzminimum, Tarif, Berücksichtigung Ehegatte/Kinder)					
<i>Existenzminimum</i>	Grundfreibetrag 7.664 €	Grundfreibetrag 8.000 €	Grundfreibetrag 8.000 €	Grundfreibetrag 7.700 €	Grundfreibetrag 8.000 €
<i>Tarif</i>	linear-progressiv mit 2 Teilen („Knick“) 7.664 € Grundfreibetrag 2004: 16 % - 23,97 % bei 12.740 € bis 45 % (bei 52.152 €) 2005: 15 % - 23,97 % bei 12.740 € bis 42 % (bei 52.152 €)	Stufentarif 8.000 € Grundfreibetrag bis 16.000 €: 12 % bis 40.000 €: 24 % ab 40.000 €: 36 % Inflationsbereinigung des Tarifs alle 2 Jahre auf unternehmerische Einkünfte wird der Steuersatz auf 24 % begrenzt, solange sie mit Gewerbesteuer zusätzlich belastet werden.	linear-progressiv mit 2 Teilen („Knick“) 8.000 € Grundfreibetrag 13 % - 21 % (bei 13.000 €) bis 39 % (bei 52.500 €)	Stufentarif 7.700 € Grundfreibetrag bis 15.000 €: 15 % bis 40.000 €: 25 % ab 40.000 €: 35 %	linear: 25 % 8.000 € Grundfreibetrag 5.000 € - nur zu 60 %, 5.000 € - nur zu 80 % zu versteuern (Sozialausgleich) darüber – voll de facto: Stufentarif: bis 13.000 € 15 % bis 18.000 € 20 % ab 18.000 € 25 %
<i>Ehegatten</i>	Ehegattensplitting	Ehegattensplitting	Ehegattensplitting	Verdopplung der dem Stufentarif zugrunde liegenden Betragsgrenzen (=Ehegattensplitting)	Übertragung des Grundfreibetrags, der Sozialausgleichsbe- träge u. der Vereinfachungspau- schale auf den Ehegatten (=Ehegattensplitting)
<i>Kinder</i>	Kindergeld 154 (179) € mtl. / 1.848 € p.a. oder Kinderfreibetrag 5.808 € (Günstigerprüfung)	Kindergeld 154 (179) € mtl. / 1.848 € p.a. oder Grundfreibetrag 8.000 € (Günstigerprüfung)	Kindergeld 154 (179) € mtl. / 1.848 € p.a. oder Grundfreibetrag 8.000 € (Günstigerprüfung)	Kindergeld etwa 200 € mtl. / 2.400 € p.a. oder Grundfreibetrag 7.700 € (Günstigerprüfung)	Kindergeld 167 € mtl. / 2.000 € p.a. (entspricht Grundfreibetrag 8.000 € bei Steuersatz von 25 %)
II. steuerpflichtige Einkünfte (Ermittlung, Abzugsbeträge)					
<i>Einkunftsarten</i>	7 Einkunftsarten	Reduzierung auf 4 EA: 1. Einkünfte aus unternehme- rischer Tätigkeit 2. Einkünfte aus nichtselb- ständiger Arbeit 3. Einkünfte aus Kapitalver- mögen 4. sonstige Einkünfte	Reduzierung auf 4 EA: 1. Einkünfte aus selbstän- diger Tätig- keit 2. Einkünfte aus nichtselb- ständiger Tätigkeit 3. Einkünfte aus Kapitalver- mögen 4. Einkünfte aus Zukunfts- sicherung u. sonstige Einkünfte	Wegfall der Einkunftsarten; künftig „Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung“	Wegfall der Einkunftsarten; künftig „Einkünfte aus Erwerbshandeln“
Gewinneinkünfte (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit)					
<i>Steuerbilanz – Handelsbilanz</i>		Neues Steuerbilanzrecht; es entfällt die Maßgeblichkeit der Handelsbilanz; Übergang zu IAS (so im Ursprungskonzept)	k.A.	Grundsätzlich Maßgeblichkeit der Handelsbilanz, jedoch Einschränkungen der Rückstellungsbildung sowie der Rechnungsabgrenzung zwischen Veranlagungsjahren	Das Steuerrecht bekommt ein neues Steuerbilanzrecht.
<i>Gewinnermittlung</i>		kleine Unternehmen: weitgehendes Wahlrecht zw. Einnahmen- Überschuss-Rechnung und Steuerbilanzierung	kl. u. mittl. Unternehmen mit Umsatz < 500.000 € Einnahmen- Überschuss-Rechnung		Einkünfte werden in der Regel als Gewinn, bei Quellenbesteuerung als Überschuss ermittelt
<i>Abschreibungen</i>		Abschaffung der	Abschaffung der	Für bewegliche	Nur noch lineare Afa?

	geltendes Recht 2004/2005	CDU/Merz	CSU/Faltlhauser: Konzept 21	FDP/Solms: Eine neue Einkommensteuer	Kirchhof: Bundessteuer- gesetzbuch
		degressiven Afa, Vereinfachung der Regelungen	degressiven Afa; Wohngebäude nur noch linear Vereinfachung der Regelungen und Zusammenfassung zu wenigen Abschreibungsklassen (Nutzungsdauern)	Wirtschaftsgüter weiterhin degressive Afa mit maximal dem Doppelten %-Satz der linearen Afa, Gebäude: lin. Afa mit 3 %	
Finanzierung der Kommunen / Gewerbsteuer		Die Gewerbesteuer bleibt vorläufig erhalten; Ersatz durch wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer angestrebt	Abschaffung Gewerbsteuer u. Grundsteuer A, stattdessen: Drei-Säulen-Modell: 1. erhöhter USt-Anteil 2. erhöhter ESt-Anteil 3. KSt-Anteil (Anhebung KSt-Satz auf max. 38 %)	Wegfall der Gewerbsteuer, stattdessen: Zwei-Säulen-Modell: 1. erhöhter USt-Anteil 2. gemeindl. Zuschlags- recht auf ESt u. KSt	k.A.
Verlustausgleich	Begrenzung der Verlustverrechnung auf 60 % des 1 Mill. Euro übersteigenden Gesamtbetrags der Einkünfte	Unbeschränkter Verlustvortrag, Abschaffung Verlustrücktrag	k.A.	Wahlweise auf das Vorjahr rücktragsfähig oder unbegrenzt vortragsfähig	Kein Verlustrücktrag, Verlustvortrag nur mit „Einkünften künftiger Veranlagungszeiträume derselben Erwerbsgrundlage“
Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit:					
Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- u. Nachtarbeit	steuerfrei (bis 50 € maßgeb. Bruttolohn)	Steuerfreiheit entfällt	Abbau der Steuerfreiheit in 5-jährigem Übergangszeitraum	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt
Übungsleiterpau- schale	bis zu 1 848 € steuerfrei	entfällt?	entfällt?	entfällt	entfällt
Werbungskosten (Arbeitnehmer)	Arbeitnehmer- Pauschbetrag 920 €	Arbeitnehmerfreibetrag 1.000 €	Arbeitnehmer- Pauschbetrag 840 €	Aufwendungspau- schale 2 % der steuerpfl. Einkünfte, mind. 200 €, max. 5.000 €; weitere Aufwendungen <u>nicht</u> abziehbar!	Vereinfachungspau- schale: Pauschbetrag 2.000 €; abzugsfähig: Erwerbsausgaben, die durch das Erwerbshandeln veranlasst sind; gemischt veranlasste Kosten, <u>nicht</u> abzugsfähig; Kosten d. Arbeitszimmers (private Lebensführung)
Pendlerpauschale	Entfernungspauschale 0,30 €/km	entfällt	Entfernungspauschale 0,25 €/km	entfällt	entfällt
Einkünfte aus Kapitalvermögen					
Bankgeheimnis		entfällt	beibehalten	beibehalten	entfällt
Sparer-Freibetrag	1.370 €	entfällt	300 €	entfällt	entfällt
Zinsen		Kapitalertragsteuer 25 % (Vorauszahlung)	Abgeltungsteuer 25 %	Abgeltungsteuer von 25 %	Abgeltungsteuer
Dividenden: Körperschaftsteuer		KSt-Satz 24 % für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne; Rechtsformneutralität der Besteuerung	KSt-Satz: 25 % große Kapitalges.: KSt, kleine u. mittl. Kapitalges.: KSt oder ESt	KSt-Satz 35 %: Rechtsformneutralität der Besteuerung	
Dividenden: Einkommensteuer		Anrechnung der KSt 24 % beim Anteilseigner	mit Blick auf Halbeinkünfteverfahren vertiefte Prüfung erforderlich	Steuerfrei, falls 35 % KSt abgeführt; Anteilseigner mit niedrigerem Grenzsteuersatz kann abgeführte Steuer auf seine persönliche Steuerschuld anrechnen lassen; HEV entfällt	Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer: Rechtsformneutralität der Besteuerung; einheitlicher Satz

	geltendes Recht 2004/2005	CDU/Merz	CSU/Faltlhauser: Konzept 21	FDP/Solms: Eine neue Einkommensteuer	Kirchhof: Bundessteuer- gesetzbuch
Einkünfte aus Vermietung u. Verpachtung					
		Zählen zu Einkünften aus unternehmerischer Tätigkeit, keine Sonderregelungen	Zählen zu Einkünften aus selbständiger Tätigkeit, keine Sonderregelungen	Teil des allgemeinen Einkommensbegriffs „Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung“, keine Sonderregelungen	Teil des allgemeinen Einkommensbegriffs „Einkünfte aus Erwerbshandeln“, keine Sonderregelungen
Alterseinkünfte					
Besteuerung von Alterseinkünften		nachgelagerte Besteuerung (Quellenbesteuerung) Ausgaben für die Altersvorsorge (Leibrenten) abzugsfähig	nachgelagerte Besteuerung, Steuerfreiheit geleisteter Beiträge in Erwerbsphase	nachgelagerte Besteuerung: Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. sonstige Altersvorsorgebeiträge werden steuerfrei gestellt, die Alterseinkünfte sind zu versteuern.	nachgelagerte Besteuerung: Beiträge zur gesetzlichen oder privaten Rentenversicherung werden steuerfrei gestellt, die Alterseinkünfte sind zu versteuern.
Veräußerungsgewinne					
Besteuerung von Veräußerungs- gewinnen		Grundsätzlich steuerpflichtig; steuerfrei, soweit Wirtschaftsgüter ausschließlich der Privatsphäre zuzuordnen sind (u.a. selbst genutzte Immobilien). Veräußerungsgewinne zwischen Kapitalgesellschaften werden besteuert, soweit sie stille Reserven enthalten	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit Wirtschaftsgüter der Einkunftserzielung dienen	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit Wirtschaftsgüter der wirtschaftlichen Betätigung gedient haben. Steuerfrei, soweit sie innerhalb von vier Jahren wieder reinvestiert werden; Verlustausgleich möglich	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit im Rahmen von Erwerbshandeln erzielt. Einkünfte aus der Veräußerung von Anteilen an steuerjuristischen Personen Besteuerung: nur mit 10 % der Gewinne berücksichtigt. Kein Verlustausgleich mit anderen Einkünften
III. Allgemeine Abzugsbeträge					
Sonderausgaben					
Vorsorge	Vorsorgeaufwendungen bis zu Höchstbeträgen, Vorsorgepauschale für Arbeitseinkommen	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV). Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen; Annahme: max. 2500 Euro). Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV).	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV). Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen; Annahme: max. 2500 Euro). Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV).	<u>unbeschränkt abzugsfähige Sonderaufwendungen (§23)</u> : AN- u. AG-Beiträge zur gesetzlichen RV,AV,UV bzw. Altersvorsorgebeiträge bis zu Höchstbeiträgen (Beitragsbemessungsgrundlage); sonstige Alters- u. Risikoversorge bis 2.100 €; KV- u. PV-Beiträge bis 18% der Beitragsbemessungsgrenze beschränkt abzugsfähige Sonderaufwendungen (§24): Krankheitskosten über zumutbarer Eigenbelastung (5 bzw. 2% des GdE)	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV). Keine Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen. Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV).
Spenden	Spenden: 5 % des GdE (kirchlich, religiös, als besonders förderungswürdige anerkannte gemeinnützige Zwecke außer Kultur), 10 % des GdE (wiss., mildtätig, als bes. förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke);	Spenden an gemeinnützige Organisationen einschließlich politischer Parteien; <u>nicht</u> : zur Förderung der Freizeitgestaltung	Spenden: 10 % des GdE, unabhängig vom steuerbegünstigten Zweck	<u>unbeschränkt abzugsfähige Sonderaufwendungen (§23)</u> : Spenden für als bes. förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke u. Zuwendungen an gemeinnütz. Stiftungen bis 10 % des GdE (Vortrag in folgende	entfällt

	geltendes Recht 2004/2005	CDU/Merz	CSU/Faltlhauser: Konzept 21	FDP/Solms: Eine neue Einkommensteuer	Kirchhof: Bundessteuer- gesetzbuch
				Jahre möglich) Mitgliedsbeiträge u. Spenden an politische Parteien bis 767 € mit <u>50 % auf ESt-Schuld anzurechnen</u> ; darüber bis 1.534 € als Sonderaufwendungen	
<i>sonstige</i>		Kirchensteuer	<u>nicht</u> : Steuerberater-, Ausbildungskosten, Schulgeld, Steuervergünstigungen für eigene Wohnung	<u>unbeschränkt abzugsfähige Sonderaufwendungen (§23)</u> : Kirchensteuern; Unterhaltszahlungen bis 12.000 €	
<i>außergewöhnliche Belastungen</i>					
<i>Außergewöhnliche Belastungen: abzugsfähig</i>		Pauschbeträge für Behinderte	nur noch bei Behinderung sowie nicht durch Versicherungsleistung en abgedeckten Krankheitskosten	Behindertenpauschbetr ag steuer- u. SV-pflichtige Pflege oder Kinderbetreuung bis 12.000 €	
<i>Altersentlastungs- betrag</i>		entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
IV. Verfahren (Steuererklärung, Lohnsteuer)					
<i>Steuererhebung</i>		Quellenbesteuerung für Löhne und Kapitalerträge; Finanzamt entwirft Steuererklärung, die elektronisch bearbeitet wird.		Steuererklärung, für Arbeitnehmer mit der Lohnsteuerkarte möglich	Steuererklärung bei unternehmerischen Einkünften, sonst Quellenbesteuerung
<i>Lohnsteuer- verfahren</i>				Abschaffung Lohnsteuerklasse V	
V. Sonstiges					
<i>Steuerpflichtige</i>		Keine Änderung gegenüber geltendem Recht		Steuerbürger und Unternehmen werden wie bisher getrennt besteuert	Sämtliche Unternehmensformen werden als steuerjuristische Personen im Rahmen der Einkommen-steuer besteuert
VI. Nettoentlastung gegenüber 2005					
		ursprünglich angestrebt 5-10 Mrd.€, mittlerweile auf 24 Mrd.€ quantifiziert	15 Mrd. € angestrebt	26 Mrd. € angestrebt, die durch Ausgabenkürzungen mehr als eingespart werden sollen	Aufkommensneutralität angestrebt, aber realistischerweise nicht zu erreichen

3. Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Reformkonzepte sind ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Grundsätzlich muss das Steueraufkommen auch nach einer eventuellen Reform kurz- wie langfristig zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben ausreichen. Während zahlreiche öffentliche Ausgaben für sehr reiche Bürger möglicherweise verzichtbar sind, ist es für Normalbürger unerlässlich, dass der Staat seine zentralen Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen kann. Die meisten Bürger sind für ihre Lebenschancen sowie ihre Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven in hohem Maße auf öffentliche Dienstleistungen

und Unterstützung angewiesen. Darüber hinaus ist eigentlich allgemein bekannt, dass die öffentlichen Ausgabenbedarfe in Zukunft noch erheblich zunehmen werden: Investitionen in die Schul- und Hochschulbildung, in die flächendeckende Kinderbetreuung, in Forschung, in kommunale und ökologische Infrastruktur stehen auf der Agenda aller politischen Parteien zumindest der Rhetorik nach ganz oben.

Aufgrund der rigorosen ausgabenseitigen Sparpolitik, die insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre betrieben wird – teilweise bedingt durch die engen Verschuldungs- und Defizit-Grenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes –, sind schon viele sinnvolle staatliche Ausgaben auf der Strecke geblieben. Die deutschen Staatsausgaben wachsen seit 1996 mit deutlich geringeren Raten als der Durchschnitt der Länder der Europäischen Währungsunion, wobei die Einbrüche bei den öffentlichen Investitionen dramatisch sind (vgl. Hein/Mülhaupt/Truger 2001 und 2002). Der deutsche Staat hat sich bereits an die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit gespart. Auch wenn es der wirtschaftspolitische Zeitgeist nicht wahr haben will: Kurz- bis mittelfristig besteht kein Spielraum für Nettoentlastungen im Rahmen der Einkommensteuerreform. Sonst wird durch das Wegbrechen der Einnahmen, möglicherweise nach zunächst deutlich steigenden Haushaltsdefiziten, der Druck auf die Ausgabenseite noch weiter zunehmen. Notwendige staatliche Aufgaben werden dann noch weniger oder gar nicht mehr wahrgenommen werden können – von den angesprochenen zentralen Zukunftsaufgaben ganz zu schweigen.

Tatsächlich haben schon die bisherigen Steuerreformschritte der Bundesregierung (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002; Steuerreform 2000 und Unternehmensteuerreform) zu erheblichen, teilweise unbeabsichtigten Entlastungen geführt, die den Druck auf die Ausgabenseite deutlich erhöht haben. Dies galt umso mehr für die beiden letzten, nun größtenteils auf dieses Jahr vorgezogenen Reformstufen der Steuerreform 2000, die durch die Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung angesichts des Überschreitens des 3-Prozent-Kriteriums für die gesamtstaatliche Defizitquote weit überkompensiert werden (vgl. Bartsch et al. 2003, S. 700 ff.). Insofern war also bereits die Steuersenkungspolitik der rot-grünen Bundesregierung fiskalisch äußerst problematisch, zumal durch den geringeren Spitzensteuersatz und den verminderten Progressionsgrad auch die Aufkommenserzielungskapazität mittel- bis langfristige geschmälert wird.

Die vorstehende Kritik trifft in noch viel stärkerem Maße auf die aktuell diskutierten radikalen Steuerreformkonzepte zu. Sie sind alle mit erheblichen fiskalischen Risiken und damit entsprechenden Risiken für die staatliche Aufgabenerfüllung verbunden. Merz/CDU-, Falzl-

hauser/CSU- und Solms/FDP-Konzept streben explizit deutliche Nettoentlastungen an. Am geringsten sind sie noch beim Falthäuser/CSU-Konzept mit etwa 15 Mrd. Euro. Die Entlastungen des Merz/CDU-Konzeptes werden mittlerweile auch von der Union nicht mehr wie ursprünglich mit 10 bis 15 Mrd. Euro, sondern mit 24 Mrd. Euro quantifiziert. Die FDP gibt die von ihr angestrebte Nettoentlastung mit 26 Mrd. Euro an. Immerhin präsentiert die FDP konkrete Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite, mit denen sie die Einnahmenverluste sogar mehr als ausgleichen will, so dass der Zusammenhang zwischen einnahmeseitiger Entlastung und weiteren Ausgabekürzungen wenigstens offen gelegt wird (vgl. FDP 2003c).

Das Kirchhof-Konzept strebt eine aufkommensneutrale Lösung an, verzichtet jedoch leider ganz auf jede genauere Quantifizierung der Aufkommenseffekte. Die in einer früheren Fassung (Kirchhof u.a. 2001) veröffentlichte Quantifizierung ist aufgrund bisher erfolgter Rechtsänderungen und gravierender Modifikationen im Konzept nicht mehr verwendbar. Bei der gigantischen tariflichen Entlastung ist es aber definitiv ausgeschlossen, dass die angestrebte Aufkommensneutralität wirklich erreichbar ist; vielmehr müsste man bei Umsetzung wohl mit ähnlich großen Steuerausfällen wie bei den anderen Konzepten rechnen. Wie die nachträglichen Korrekturen am Merz/CDU-Konzept zeigen, ist es bei allen Konzepten aber völlig unklar, ob es tatsächlich bei den geschätzten Ausfällen bleiben wird, oder ob sich nicht doch bei näherer Betrachtung noch größere Finanzierungslücken zeigen werden. Ein großes, bereits absehbares Risiko bergen die teilweise sehr großzügigen Regelungen zur steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (volle Absetzbarkeit aller Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. zur Sozialversicherung insgesamt). Sollten diese sofort umgesetzt werden, drohen weitere Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe.

Allen radikalen Reformkonzepten ist zudem gemein, dass sie den Progressionsgrad und damit die langfristige Aufkommenserzielungskapazität der Einkommensteuer erheblich einschränken. Bei einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes wird das Steueraufkommen nicht mehr so deutlich zunehmen wie bisher; die so genannte Aufkommenselastizität nimmt ab. Dies gilt zusätzlich zu dem Effekt der verringerten Progression des Einkommensteuertarifs im Merz-Konzept aufgrund der regelmäßigen Inflationsbereinigung des Tarifs und in den anderen Konzepten über die nur noch proportionale Besteuerung der Zins- und/oder sonstigen Kapitaleinkommen (Abgeltungssteuer).

Um die Transparenz der steuerpolitischen Debatte für die Bürger zu erhöhen, besteht ein dringender Bedarf an belastbaren Aufkommensschätzungen auf der Grundlage der detaillier-

ten Einkommensteuerstatistik. Letztlich ist hier das Bundesfinanzministerium gefragt, das über die entsprechenden Daten und Möglichkeiten verfügt.²

4. Verteilungswirkungen

Eines der zentralen Ziele der Besteuerung ist das Gerechtigkeits- und Umverteilungsziel. Üblicherweise besteht Konsens darüber, dass die Steuerbelastung mit steigendem Einkommen relativ zunehmen soll, d.h. dass die Besteuerung die Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen korrigieren soll. Es ist bekannt, dass das deutsche Steuersystem insgesamt dieser Forderung nur unvollkommen genügt, und selbst bezüglich der explizit progressiv gestalteten Einkommensteuer werden gewisse Zweifel geäußert (vgl. Zimmermann 2003, S. 22 f.). Wenn es das Ziel der radikalen Reformkonzepte ist, die Steuergerechtigkeit zu verbessern, dann sollte durch sie die Nettoeinkommensverteilung möglichst gleichmäßiger werden, zumindest sollte die schon bestehende Ungleichheit nicht verstärkt werden. Dies ist umso wichtiger, als schon die rot-grünen Steuerreformen der Vergangenheit die Einkommensungleichheit verstärkt haben (vgl. Wagenhals 2000). Neben solchen allgemeinen Auswirkungen auf die Einkommenskonzentration interessieren speziellere Auswirkungen in Abhängigkeit von bestimmten sozioökonomischen Merkmalen (z.B. Familienstand, Kinderzahl, Erwerbsstatus, Zugehörigkeit zu Berufsgruppen, etc.). Für statistisch abgesicherte Analysen bedarf es, ähnlich wie bei der Abschätzung der fiskalischen Wirkungen, detaillierter Angaben aus der möglichst aktuellen Steuerstatistik, die nicht allgemein zugänglich sind.

Solange solche statistisch abgesicherten Analysen nicht vorliegen, aber auch zur Ergänzung solcher Analysen, kann man auf Steuerbelastungsvergleiche für konkrete, typische Haushalte zurückgreifen, die zudem den Vorteil größerer Anschaulichkeit aufweisen. Bevor dies geschieht, werden im Folgenden zunächst jedoch noch einige grobe, vorläufige Einschätzungen vorgenommen, die für die weitere Beurteilung hilfreich sind.

4.1 Tarifliche Verteilungswirkungen

Einen ersten Eindruck von den zu erwartenden Verteilungswirkungen geben die tariflichen Wirkungen bei gegebener Bemessungsgrundlage, d.h. zu versteuerndem Einkommen, wobei in einem zweiten Schritt natürlich die Unterschiede in der Bemessungsgrundlage einzubezie-

² Mittlerweile existiert eine erste ausführlichere Auseinandersetzung einschließlich einer Aufkommensschätzung von Seiten der Finanzministerkonferenz, die nicht im Widerspruch zur generellen Einschätzung des vorliegenden Papiers zu stehen scheint. Vgl. Schrinner (2004).

hen sind. Die Abbildungen 2 und 3 vergleichen die tariflichen Durchschnittsbelastungen der Jahre 2003, 2004 und 2005 mit denen der aktuellen Radikalreformkonzepte. Verglichen mit dem Tarif 2003 entlasten ausnahmslos alle Tarife höhere Einkommen auch relativ stärker als niedrigere, d.h. der Abstand zwischen der Durchschnittsbelastung T 2003 und der Durchschnittsbelastung des jeweiligen Tarifs nimmt mit steigendem Einkommen zu. Rein tariflich betrachtet weisen also ausnahmslos alle Konzepte eine ausgeprägte verteilungspolitische Schiefelage auf.

Die relative Besserstellung einkommensstärkerer Haushalte nimmt bei T 2004, T 2005, Falthausen/CSU und annähernd auch bei Kirchhof mit steigendem Einkommen monoton zu. Bei Merz/CDU- und Solms/FDP-Konzept ergeben sich im unteren und mittleren Einkommensbereich aufgrund der ausgeprägten Sprungstellen bei den Grenzsteuersätzen nicht ganz monotone Wirkungen – im Bereich zwischen 10.000 Euro und 15.000 Euro sowie zwischen 30.000 Euro und 40.000 Euro wächst die Entlastung dadurch relativ stark an, um danach vorübergehend jeweils innerhalb kleiner Einkommensintervalle leicht zurückzugehen.

Abbildung 2: Tarifliche Durchschnittssteuersätze der untersuchten Steuerkonzepte in % (5.000 bis 80.000€)

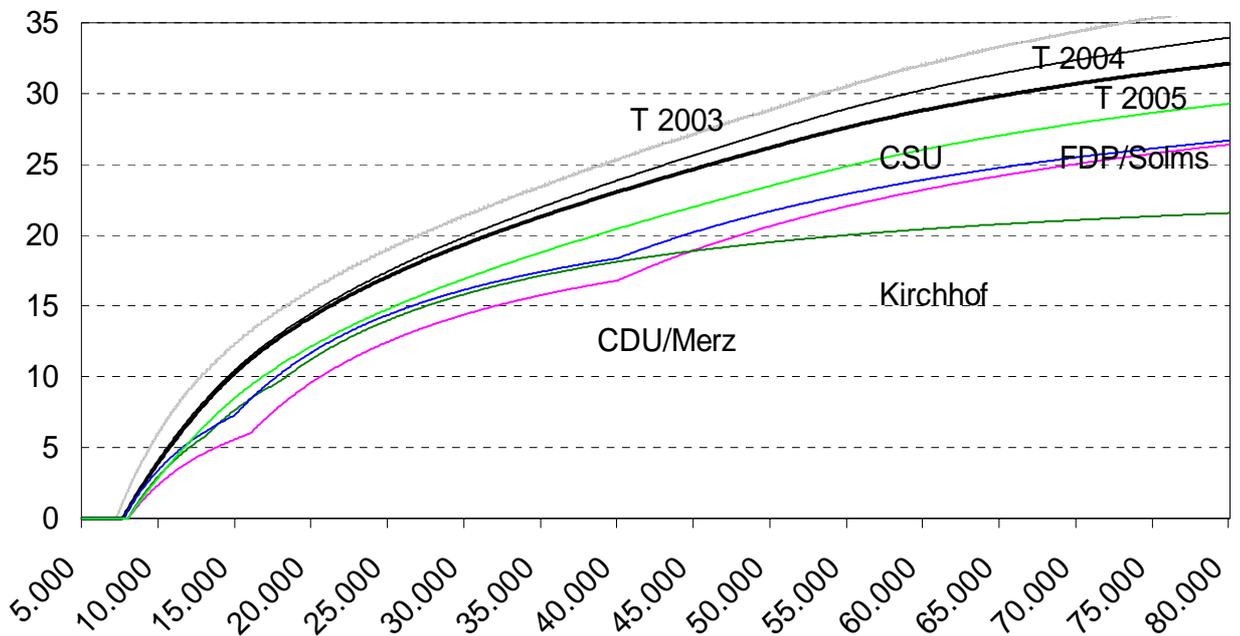
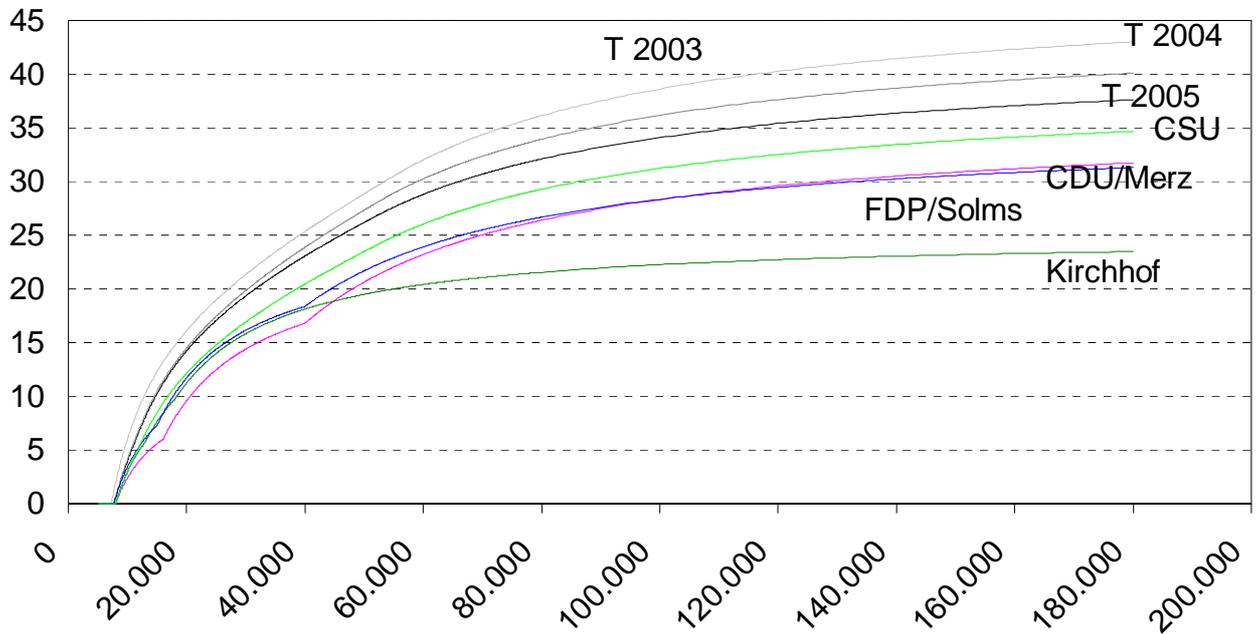


Abbildung 3: Tarifliche Durchschnittssteuersätze der untersuchten Steuerkonzepte in % (0 bis 180.000€)



Die negativen tariflichen Verteilungswirkungen gegenüber T 2003 sind beim gegenwärtig gültigen T 2004 noch am geringsten, sie setzen erst bei zu versteuernden Einkommen oberhalb von 60.000 Euro ein. Im nächsten Jahr wird sich die tarifliche Schieflage deutlich verschärfen, da die Steuersatzsenkungen de facto fast nur noch im mittleren und mit dem neuen Spitzensteuersatz von 42 % vor allem im oberen Einkommensbereich vorgenommen werden. Die Durchschnittsbelastung des CSU-Tarifs verläuft über weite Einkommensbereiche fast parallel zu der des T 2005 und entlastet Spitzenverdiener um weitere 3 Prozentpunkte. Auch hier sind die tariflichen Entlastungen also äußerst ungleichmäßig verteilt, allerdings sind die Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich deutlich ausgeprägter als bei T 2005. Merz/CDU und Solms/FDP senken den tariflichen Durchschnittssteuersatz für Spitzenverdiener noch deutlicher ab, allerdings sind die Entlastungen auch im unteren Bereich etwas ausgeprägter. Am gravierendsten ist die soziale Schieflage aufgrund des extrem niedrigen Spitzensteuersatzes von nur 25 % beim Kirchhof-Konzept: Während ein Spitzenverdiener mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 200.000 Euro um mehr als 20 Prozent seines zu versteuernden Einkommens entlastet wird, erhält ein Geringverdiener mit nur 20.000 Euro Jahreseinkommen lediglich eine Entlastung von etwa 5 Prozentpunkten.³ Beim Merz-Konzept

³ In einer früheren Untersuchung des WSI (Truger 2004) wurde die tarifliche Entlastungswirkung des Kirchhof-Konzeptes noch als etwas gleichmäßiger und im unteren Einkommensbereich als dem Merz-Konzept vergleichbar eingeschätzt. Dies stellt keinen Widerspruch zur vorliegenden Untersuchung dar, sondern beruht

fällt die Entlastung des Geringverdieners mit etwa 8 Prozentpunkten deutlich größer aus; der Spitzenverdiener wird dagegen „nur“ um etwa 12 Prozentpunkte entlastet. Tariflich sind die negativen Verteilungswirkungen des Merz-Konzeptes und – in geringerem Maße – auch des Solms/FDP-Konzeptes daher als geringer einzustufen. Allerdings stellt sich bei allen drei letztgenannten Konzepten zusätzlich die Frage, ob der Verlauf der Durchschnittsteuersätze und die im Vergleich zum Status quo sehr niedrige tarifliche Belastung der hohen Einkommen (nur noch 25 % bis 36 % des zu versteuernden Einkommens) noch mit den gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen zu vereinbaren sind. Immerhin lag der Spitzensteuersatz noch 1999 bei 53 % und selbst der nach geltendem Recht 2005 gültige Satz von 42 % im Regierungskonzept stellt bereits eine erhebliche und sehr umstrittene Absenkung dar.

4. 2 Steuerliche Behandlung von Familien

Was die steuerliche Förderung von Familien angeht, so halten alle Konzepte an Formen des Ehegattensplittings fest, Merz/CDU und Faltlhauser/CSU am klassischen Splitting, dessen Wirkung allerdings durch die weitere Senkung der Spitzensteuersatzes abgemildert wird. Im Solms/FDP-Konzept erfolgt die Förderung der Ehe durch die Verdopplung der dem Stufentarif zu Grunde liegenden Betragsgrenzen, im Kirchhof-Konzept durch die gegenseitige Übertragbarkeit des Grundfreibetrages, der Vereinfachungspauschale und der Sozialausgleichsbeträge. Ein gesondertes Splitting im klassischen Sinne ist nicht mehr vorgesehen, de facto wird jedoch die gleiche Wirkung erzielt, aufgrund der deutlich geringeren Spitzensteuersätze allerdings entsprechend abgeschwächt. Die steuerliche Förderung der Kinder wird im geltenden Recht durch die automatische Optionslösung Freibeträge versus Kindergeld sichergestellt; die verteilungspolitisch bedenkliche Besserstellung der Kinder reicherer Familien wird durch die Senkung des Spitzensteuersatzes leicht gemildert. Das Merz-Konzept hält an der Optionslösung fest, plant aber die Gewährung eines Grundfreibetrages von 8.000 Euro je Kind. Damit würden die bestehenden Kinderfreibeträge von insgesamt 5.808 Euro erheblich übertroffen, gleichzeitig würde jedoch die Ungerechtigkeit der steuerlichen Bevorzugung von Kindern in reichen Familien verstärkt. Bei Solms/FDP wird der Grundfreibetrag je Kind annähernd ebenso stark auf 7.700 Euro angehoben. Die Ungerechtigkeit dieser Lösung soll jedoch durch die – allerdings fiskalisch extrem teure – Anhebung des Kindergeldes auf etwa 200 Euro je Kind fast ganz aufgehoben werden. Das Kirchhof-Konzept vermeidet die Ungerechtigkeiten

darauf, dass die Steuervereinfachungspauschale des Kirchhof-Konzeptes – um das Konzept fair und realistisch zu beurteilen – in der früheren Untersuchung in den Tarif eingearbeitet wurde. Da die Vereinfachungspauschale

komplett, es sieht ein einheitliches Kindergeld von 2000 Euro pro Kind im Jahr (etwas höher als das heutige Niveau von 1.848 Euro) vor. Dies wird durch den niedrigen Spitzensteuersatz ermöglicht: Bei einem Kinderfreibetrag von 8000 Euro ergibt sich beim Steuersatz von 25 % gerade eine steuerliche Förderung von 2000 Euro, die dann auch einheitlich als Kindergeld rechtens und finanzierbar ist.

Von keinem der Konzepte wird eine Reform des Ehegattensplittings oder eine sozial- und familienpolitisch attraktive stärkere Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen auf der Ausgabenseite gefordert.

4.3 Konkrete Steuerbelastungsvergleiche für 6 Haushaltstypen⁴

Die für die Beurteilung der Verteilungswirkungen der Reformkonzepte zentrale Frage ist, ob die unter 4.1 beschriebene soziale Schieflage vor allem der radikalen Alternativkonzepte bei den tariflichen Steuerentlastungen durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen kompensiert wird, oder nicht. Um dies zu analysieren, wurden für sechs unterschiedliche Haushaltstypen mittels detaillierter Veranlagungssimulationen konkrete Steuerbelastungsvergleiche durchgeführt.

4.3.1 Annahmen für die Steuerbelastungsvergleiche

Die Steuerbelastungsvergleiche wurden mittels relativ komplexer Veranlagungssimulationen durchgeführt, in denen die wesentlichen Elemente der unterschiedlichen Konzepte, wie sie in Tabelle 1 im einzelnen dargestellt sind, berücksichtigt wurden. Berechnet wurde bei gegebenen und identischen Bruttoeinkommen aus den unterschiedlichen möglichen Einkunftsarten sowohl für das geltende Recht (2003, 2004 und 2005) als auch für die Reformvorschläge jeweils das Nettohaushaltseinkommen nach Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Beim Falthäuser/CSU-Konzept wurde wegen der schrittweisen Einführung der Steuerpflicht für Schicht- und Feiertagszuschläge über einen Fünf-Jahreszeitraum zwischen zwei Varianten differenziert: Die erste bezieht sich auf das erste Jahr mit nur 20-prozentiger und die zweite auf das fünfte Jahr mit voller Steuerpflicht.

Bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage wurden im einzelnen einbezogen:

in der vorliegenden Untersuchung in den konkreten Haushaltsbeispielen berücksichtigt wird, wurde der Tarif nun ohne die Pauschale dargestellt, wodurch sich die tariflichen Verteilungswirkungen nochmals verschlechtern.

⁴ An der Berechnung der Auswirkungen der Steuerkonzepte auf typische Haushalte haben Stefan Bach und Achim Rudolph (beide DIW Berlin) mitgewirkt.

- Gewinneinkommen, wobei die verschärfte Gewinnermittlung nur relativ pauschal berücksichtigt werden konnte, indem beim geltenden Recht (2003, 2004 und 2005) von einer nur 85-prozentigen steuerlichen Erfassung des tatsächlichen ökonomischen Gewinns ausgegangen wurde. Bei Faltlhauser/CSU- und Solms/FDP-Konzept wurde von einer Erfassung zu 90 % und beim Merz/CDU- und Kirchhof-Konzept aufgrund des neuen Steuerbilanzrechts sogar zu 100 % ausgegangen. Die Gewerbesteuer wurde gegebenenfalls einbezogen, wobei sowohl die Abzugsfähigkeit von der eigenen als auch der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sowie die Gewerbesteueranrechnung im Rahmen der Einkommensteuer einbezogen wurden. Der Gewerbesteuer-Hebesatz wurde mit 390 % angesetzt.
- Arbeitseinkommen, wobei variable, bisher steuerfreie Zuschläge zum bisherigen steuerpflichtigen Bruttolohn hinzugerechnet werden konnten und je nach Konzept in die Steuer- und Sozialversicherungspflicht einbezogen wurden. An Werbungskosten wurden neben dem jeweiligen Arbeitnehmerpauschbetrag im einzelnen wiederum je nach Konzept Pendlerkosten und sonstige Werbungskosten explizit modelliert.
- Kapitaleinkommen je nach Konzept unter Berücksichtigung von Werbungskostenpauschale und Sparerfreibetrag. Zinseinkommen und Dividenden wurden je nach Konzept einbezogen. Definitiv gezahlte Körperschaftsteuer und Abgeltungssteuern wurden später in die Gesamtsteuerlast einbezogen. Um eine eventuelle Erhöhung der Deklarationsquote durch verschärfte Kontrollen oder Aufhebung des Bankgeheimnisses zu modellieren, wurde bei den Zinsen angenommen, dass 10 % der bisher angegebenen Zinsen zusätzlich deklariert werden, wobei dies letztlich nur beim Merz/CDU-Konzept zu einer Mehrbelastung führt, da in allen anderen Konzepten ohnehin eine Abgeltungs- bzw. Quellenbesteuerung erfolgt.
- Einkommen/Verluste aus Vermietung und Verpachtung. Es wurde davon ausgegangen, dass die Möglichkeit, Verluste geltend zu machen, in allen Reformkonzepten gegenüber dem geltenden Recht um die Hälfte reduziert wird.
- Veräußerungsgewinne wurden zwar mit modelliert, aber in den konkreten Rechnungen nicht angesetzt. Das gleiche gilt für Transfereinkommen.
- Von der aus der Summe der vorstehenden Einkunftsarten ermittelten Einkünfte wurde wiederum je nach Konzept der Abzug von Sonderausgaben ermöglicht, wobei neben Kirchensteuer und Steuerberatkosten besonders die Vorsorgeaufwendungen detailliert modelliert wurden. Beim geltenden Recht wurde die Abzugsfähigkeit in Höhe

der Vorsorgepauschale zuzüglich der Beiträge zur Riesterrente angesetzt. Bei den Alternativkonzepten wurden demgegenüber die angestrebten relativ großzügigen Abzugsmöglichkeiten in Höhe der gesamten Rentenversicherungsbeiträge zuzüglich Riesterrente und sonstige Vorsorgeaufwendungen (nicht bei Kirchhof- und FDP-Konzept) in Analogie zum geplanten Alterseinkünftegesetz (1.500 Euro bei Arbeitnehmern und 2.500 Euro bei Selbständigen) angesetzt. Beim FDP-Konzept blieben sonstige Vorsorgeaufwendungen in Höhe der Summe aus gesetzlicher Kranken- und Arbeitslosenversicherung steuerfrei. Bei der Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge wurden gegebenenfalls auch steuerpflichtige Schicht- und Feiertagszuschläge einbezogen. Indem unterstellt wurde, dass die gegenüber dem geltenden Recht stark erhöhte Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen schon ab dem nächsten Jahr vollständig in Kraft tritt, ergeben sich zum Teil erhebliche Steuerentlastungen für alle Alternativkonzepte. Ob die volle Abzugsfähigkeit tatsächlich ohne längere Übergangsfrist angesichts der damit verbundenen enormen fiskalischen Belastung realistisch ist, muss allerdings bezweifelt werden. Insofern wird die bei Umsetzung im nächsten Jahr tatsächlich zu erwartende Steuerentlastung für alle Reformkonzepte gegenüber dem geltenden Recht (2003, 2004 und 2005) vermutlich deutlich überzeichnet. Die volle Abzugsfähigkeit wurde dennoch hier angenommen, um eventuellen Vorwürfen zu begegnen, die Entlastung sei durch willkürliche Annahmen bezüglich des genauen Timings der Steuerfreistellung klein gerechnet oder verzerrt worden. Insofern handelt es sich um die maximal zu erwartenden Entlastungen.

- An außergewöhnlichen Belastungen wurden Kinderbetreuungskosten, Freibeträge für Unterhalt, Ausbildung und Haushaltshilfen, Pauschbeträge für Körperbehinderte, der Pflegepauschbetrag und anerkannte außergewöhnliche Belastungen modelliert, jedoch in keine der konkreten Rechnungen einbezogen.

Auf das so ermittelte zu versteuernde Einkommen wurde die Günstigerprüfung (Kinderfreibeträge versus Kindergeld) angewendet und schließlich gegebenenfalls nach Gewerbesteueranrechnung die festgesetzte Einkommensteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag ermittelt. Schließlich ergab sich das Nettoeinkommen aus dem Bruttoeinkommen abzüglich Einkommensteuer, zuzüglich Kindergeld, abzüglich Gewerbesteuer, gezahlte definitive Körperschaftsteuer und Abgeltungssteuern und abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge.

Die Steuerbelastungsvergleiche wurden für sechs unterschiedliche Haushaltstypen vorgenommen, um einen möglichst guten Einblick in das Spektrum der zu erwartenden Wirkungen

zu bekommen. Im einzelnen wurden vier Arbeitnehmerhaushalte und zwei Selbständigenhaushalte analysiert:

- Haushaltstyp 1: Ledige(r) Arbeitnehmer(in) ohne Kinder, mit Medianeinkommen (z.B. Oberschwester im Krankenhaus). Es wird nur Arbeitseinkommen bezogen. Der bisher schon steuerpflichtige Brutto-Arbeitslohn von 30.000 Euro wird durch Schicht- und Feiertagszuschläge von insgesamt 15 %, also 4.500 Euro, aufgestockt.⁵ Die Entfernung zur Arbeitsstätte beträgt 20 km, die sonstigen Werbungskosten wurden mit 500 Euro angesetzt.
- Haushaltstyp 2: Ledige(r) Arbeitnehmer(in) ohne Kinder, mit hohem Einkommen. (z.B. leitender Angestellter). Bruttoeinkommen insgesamt 66.500 Euro. Arbeitseinkommen 65.000 Euro, Zinseinkommen 1.500 Euro. Keine Zuschläge, Entfernung zur Arbeitsstätte 25 km, sonstige Werbungskosten 1.500 Euro.
- Haushaltstyp 3: Arbeitnehmerfamilie mit 2 Kindern, mit Medianeinkommen, Ein Ehepartner vollzeit-, einer teilzeiterwerbstätig (z.B. Facharbeiter und Verkäuferin). Es werden nur Arbeitseinkommen bezogen: Bruttoeinkommen insgesamt 52.000 Euro, davon der Ehemann 35.000 Euro zuzüglich 20 % Zuschläge (= 7.000 Euro), 20 km Entfernung zur Arbeitsstätte, 600 Euro sonstige Werbungskosten; Ehefrau 10.000 Euro, Entfernung zur Arbeitsstätte 5 km (100 Tage), sonstige Werbungskosten 100 Euro.
- Haushaltstyp 4: Arbeitnehmerfamilie mit 2 Kindern, mit sehr hohem Einkommen, ein Ehepartner vollzeiterwerbstätig (z.B. Manager), einer nicht erwerbstätig. Bruttoeinkommen insgesamt 208.000 Euro. Arbeitseinkommen 200.000 Euro, Gewinneinkommen 3.000 Euro, Zinseinkommen 3.000 Euro, Dividendeneinkommen 2.000 Euro. Keine Zuschläge, Entfernung zur Arbeitsstätte 20 km, sonstige Werbungskosten 5.000 Euro. Die Familie macht Verluste aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von 20.000 Euro geltend.
- Haushaltstyp 5: Selbständigen-Familie mit 2 Kindern, z.B. Handwerksmeister, Ehefrau teilzeiterwerbstätig mit mittlerem Einkommen. Bruttoeinkommen insgesamt 65.000 Euro, davon Ehemann 55.000 Euro Gewinneinkommen (kommt in die Gewer-

⁵ Für allgemeine Informationen zu den Entgeltzuschlägen für Sonn- und Feiertags-, Nacht- und Schichtarbeit in der Metallindustrie bedanke ich mich bei Georg Holl vom IG-Metall Vorstand, Funktionsbereich Tarifpolitik. Bei Sabine Reiner vom Ver.di-Bundesvorstand, Bereich Wirtschaftspolitik bedanke ich mich sehr herzlich für konkrete Beispiele von Ver.di-Mitgliedern. Demnach verdiente etwa ein Busfahrer Zuschläge in Höhe von 5%,

besteuerpflicht), Ehefrau Arbeitseinkommen 10.000 Euro, Entfernung zur Arbeitsstätte 4 km, 100 Euro sonstige Werbungskosten.

- Haushaltstyp 6: Selbständigen-Familie, mit 2 Kindern, sehr hohes Einkommen, z.B. Maschinenbauunternehmer, Ehefrau nicht erwerbstätig. Bruttoeinkommen insgesamt 336.000 Euro. Gewinneinkommen 300.000 Euro (gewerbesteuerpflichtig), Zinsen 30.000 Euro (zuzüglich 6.000 Euro neu deklariert), Dividenden 20.000 Euro, Verluste aus Vermietung und Verpachtung 30.000 Euro.

4.3.2 Ergebnisse der Simulationen

Die Tabellen 3 bis 8 im Anhang geben einen Überblick über die Steuerbelastungsvergleiche und die Ergebnisse für die sechs untersuchten Haushaltstypen. Tabelle 2 im Text fasst die Ergebnisse zusammen. Die Ergebnisse fallen je nach Haushaltstyp extrem unterschiedlich aus.

- Haushaltstyp 1 (z.B. ledige Oberkrankenschwester) wird durch das geltende Recht im laufenden Jahr um 343 Euro oder 1,5 % seines Haushaltsnettoeinkommens gegenüber 2003 leicht entlastet. In 2005 ist nur noch eine minimale weitere Entlastung um 0,4 % zu erwarten. Würde im Jahr 2005 eines der Alternativkonzepte umgesetzt, würde der Haushaltstyp gegenüber dem geltenden Recht 2005 sogar netto belastet. Beim Merz/CDU und Solms/FDP-Konzept verminderte sich sein Nettoeinkommen um 1,4 % bzw. 1,3 %; beim Kirchhof-Konzept wären es sogar 4,3 %. Nur im Falthausser/CSU-Konzept ergäbe sich in 2005 eine zusätzliche Entlastung in Höhe von immerhin 3,4 %. Allerdings wäre die Entlastung nur von kurzer Dauer, da mit der weiteren Einbeziehung der bisher steuerfreien Zuschläge in die Steuerpflicht, die Entlastung schnell in eine gravierende Belastung umschlüge: Nach fünf Jahren, bei voller Steuerpflicht, würde die Belastung sich auf 4 % belaufen. Der Grund für die auf den ersten Blick vielleicht überraschenden, zum Teil erheblichen Netto-Belastungen dieses Haushaltstyps liegt im wesentlichen in der Streichung der Steuerfreiheit der Schicht- und Feiertags-Zuschläge begründet, wobei sich vor allem die damit verbundene Einführung der Sozialversicherungspflicht negativ auswirkt. Zwar stehen höheren Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträgen auch höhere (potenzielle) Leistungen in der

eine Krankenschwester 18,6 %, ein Angestellter eines Bewachungsunternehmens 14,3 % und ein Zeitungsdrucker im Schichtbetrieb sogar 24,2 % an steuerfreien Zuschlägen.

Zukunft gegenüber, an den gegenwärtigen Nettoeinkommensverlusten ändert dies jedoch nichts.

- Haushaltstyp 2 (z.B. lediger leitender Angestellter mit hohem Einkommen) dagegen, profitiert vom geltenden Recht bereits deutlich mehr und hätte von den Reformvorschlägen sehr viel zu erwarten: In diesem Jahr vergrößerte sich sein Nettoeinkommen gegenüber 2003 bereits um 1,8 % und wird in 2005 um insgesamt 3,8 % anwachsen. Auf der Basis dieser erheblichen Entlastung würde er in ausnahmslos allen Reformkonzepten nochmals in riesigem Ausmaß entlastet. Dies liegt neben den starken Senkungen der Steuersätze in seinem Einkommensbereich vor allem daran, dass er keine bisher steuerfreien Zuschläge erhält, bisher, von Pendlerkosten abgesehen, kaum Steuererminderungen geltend machen kann und zudem sehr stark von den großzügigen Abzugsmöglichkeiten von Vorsorgeaufwendungen in den Alternativkonzepten profitieren würde. Sein Nettoeinkommen würde sich daher gegenüber dem geltenden Recht 2005 nochmals um 9,1 % (Faltlhauser/CSU) bis 14,5 % (Solms/FDP) erhöhen.
- Haushaltstyp 3 (z.B. Facharbeiter mit teilzeiterwerbstätiger Ehefrau und 2 Kindern) würde klar zu den Verlierern der Alternativvorschläge zählen. Nach einer Entlastung durch das geltende Recht von 1,6 % des Nettoeinkommens in diesem Jahr gegenüber 2003 und nur noch minimalen Entlastungen in 2005, würde sich sein Nettoeinkommen beim Merz/CDU-Konzept um 1,4 % und beim Kirchhof-Konzept sogar um 3,1 % gegenüber dem geltenden Recht 2005 vermindern. Beim Solms/FDP-Konzept spränge – trotz der sehr starken Erhöhung des Kindergeldes – nur eine minimale Entlastung von 0,4 % heraus. Beim Faltlhauser/CSU-Vorschlag wäre in 2005 zunächst immerhin eine Nettoeinkommenssteigerung von 2,1 % zu verzeichnen, die jedoch nach voller Einbeziehung der Schicht- und Feiertagszuschläge im fünften Jahr in eine Belastung von 3,9 % umschlüge.
- Haushaltstyp 4 (z.B. Manager mit nicht erwerbstätiger Ehefrau und 2 Kindern) mit sehr hohem Einkommen profitiert bereits deutlich vom geltenden Recht; sein Nettoeinkommen erhöhte sich von 2003 auf 2004 um immerhin 2,2 % und wird sich bis 2005 in der Summe sogar um 4,2 % erhöht haben. Von den Alternativkonzepten würde er noch mehr profitieren. Bei Faltlhauser/CSU wären es nochmals weitere 2,4 %, bei Merz/CDU 4,9 %, bei Solms/FDP 5,5 % und beim Kirchhof-Konzept sogar 9,4 %, was eine absolute Entlastung von über 13.000 Euro im Jahr ausmachte. Offenbar reicht die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, etwa durch die deutlich geringeren

Möglichkeiten zur Absetzung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung, nicht aus, um die deutlichen Senkungen des Spitzensteuersatzes zu kompensieren.

- Haushaltstyp 5 (z.B. Handwerksmeister mit teilzeiterwerbstätiger Ehefrau und 2 Kindern) mit mittlerem Einkommen zählt ebenfalls fast durchgängig zu den Gewinnern der Reformkonzepte. Nach insgesamt nur mäßigen Entlastungen durch das geltende Recht – das Nettoeinkommen erhöht sich von 2003 bis 2005 nur um 1,5 %, wären durch die Alternativ-Konzepte zusätzliche und sehr ausgeprägte Entlastungen zu erwarten. Gegenüber dem geltenden Recht stiege das Haushaltsnettoeinkommen um 3,4 % (Merz/CDU), 4,9 % (Faltlhauser/CSU) oder 6,7 % (Solms/FDP). Im Kirchhof-Konzept fiel die Entlastung mit 0,7 % allerdings nur minimal aus. Das liegt zum einen an der deutlichen Verschärfung der Gewinnermittlungsvorschriften, die auch die Gewerbesteuer betreffen, zum anderen aber an den gegenüber den anderen Reformkonzepten deutlich geringer bemessenen Abzugsmöglichkeiten für Vorsorgeaufwendungen.
- Haushaltstyp 6 (z.B. Maschinenbauunternehmer mit nicht erwerbstätiger Ehefrau und 2 Kindern) mit sehr hohem Einkommen würde stark von den Reformkonzepten profitieren. Nach insgesamt bereits deutlichen Entlastungen durch das geltende Recht – das Nettoeinkommen erhöht sich von 2003 bis 2005 immerhin um 3,2 %, kämen bei Faltlhauser/CSU, Kirchhof und Solms/FDP nochmals deutliche Nettoeinkommenssteigerungen von 2,2 %, 3,1 % und 5,1 % hinzu. In absoluten Größen sind das Entlastungen um 6.500 bis fast 13.000 Euro, und dies trotz sehr deutlicher Ausweitung der Bemessungsgrundlage. Eine Ausnahme stellt allerdings das Merz/CDU-Konzept dar. Bei Umsetzung dieses Konzeptes würde Haushaltstyp 6 gegenüber dem geltenden Recht 2005 eine Nettoeinkommenseinbuße von 2,3 % hinzunehmen haben. Dies liegt zum einen an der konsequenteren Besteuerung der Kapitaleinkommen, der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die sich auch in der Gewerbesteuer niederschlägt, sowie gegenüber dem Kirchhof-Konzept am deutlich höheren Spitzensteuersatz.

Tabelle 2: Jährliche Steuerentlastung (+) bzw. Steuerbelastung (-) für die einzelnen Reformkonzepte gegenüber dem geltenden Recht 2005 in Euro/ (in % des Haushaltsnettoeinkommens 2005)

Haushaltstyp	Bruttoeinkommen	Reformkonzept				
		Merz/CDU	Faltl-hauser/CSU	Faltl-hauser/CSU 5	Solms/FDP	Kirchhof
Typ 1 z.B. Oberschwester	34.500	-339 (-1,4)	+809 (+3,4)	-520 (-4,0)	-313 (-1,3)	-1.010 (-4,3)
Typ 2 z.B. leitender Angestellter	66.500	+4.291 (+11,2)	+3.477 (+9,1)	+3.477 (+9,1)	+5.523 (+14,5)	+4.765 (+12,5)
Typ 3 z.B. Facharbeiterfamilie	52.500	-588 (-1,4)	+878 (+2,1)	-1.618 (-3,9)	+138 (+0,3)	-1.266 (-3,1)
Typ 4 z.B. Managerfamilie	208.000	+7.079 (+4,9)	+3.509 (+2,4)	+3.509 (+2,4)	+7.923 (+5,5)	+13.517 (+9,4)
Typ 5 z.B. Handwerksmeisterfamilie	65.000	+2.006 (+3,4)	+2.859 (+4,9)	+2.859 (+4,9)	+3.911 (+6,7)	+432 (+0,7)
Typ 6 z.B. Unternehmerfamilie	336.000	-5.654 (-2,3)	+6.551 (+2,6)	+6.551 (+2,6)	+12.742 (+5,1)	+7.745 (+3,1)

Zusätzlich zu den vorstehenden Berechnungen wurden noch detailliertere Simulationen für die ermittelten Verlierer der Reformen vorgenommen. Die Haushaltstypen 1 und 3, d.h. die Arbeitnehmerhaushalte, mit mittlerem Einkommen, die nicht nur relativ weniger entlastet werden, sondern für die zum Teil sogar eine deutliche Nettobelastung festgestellt wurde, wurden näher untersucht, um festzustellen, inwieweit das Ergebnis von den getroffenen Annahmen über die Schicht- und Feiertagszuschläge und die Entfernung vom Arbeitsplatz abhängt (vgl. Abbildungen 4 bis 11 im Anhang).

Als kritische Größe erweisen sich dabei wie erwartet vor allem die Zuschläge. Würden Haushaltstyp 1 und 3 keine bisher steuerfreien Zuschläge beziehen, könnten auch sie mit einer zum Teil deutlichen Nettoentlastung durch alle Alternativkonzepte rechnen, die allerdings mit zunehmender Entfernung zum Arbeitsplatz (bei Haushaltstyp 3 des mehr verdienenden Ehepartners) zurückginge (vgl. Abbildung 4 und 5). Selbst bei Entfernungen von über 70 km lägen die Entlastungen gegenüber dem geltenden Recht 2005 aber noch bei 2 bis 6 Prozent des

Nettoeinkommens. Sie würden selbst dann allerdings immer noch nicht an die relativen Entlastungen der viel wohlhabenderen Haushaltstypen 2 oder 4 heranreichen. Die Abbildungen 6 und 7 zeigen zusätzlich die Auswirkungen der Entfernung zum Arbeitsplatz bei den ursprünglichen Annahmen bezüglich der bisher steuerfreien Zuschläge (15 % bzw. 20 % des bisher steuerpflichtigen Bruttolohnes), bei denen mit Ausnahme des Faltlhauser/CSU- und des Solms/FDP-Konzeptes im ersten Jahr durchgängig gegenüber dem geltenden Recht 2005 bereits Verluste verzeichnet werden.

Die Abbildungen 8 und 9 zeigen die kritischen Größen für die Zuschlagssätze der bisher steuerfreien Zuschläge zum bisher steuerpflichtigen Bruttolohn (bei Haushaltstyp 3 des Ehepartners mit Zuschlägen), ab denen die Nettoentlastung der Haushaltstypen 1 und 3 in eine Nettobelastung umschlägt. Dies ist bei Haushaltstyp 1 zwischen etwa 8 % bisher steuerfreien Zuschlägen (Kirchhof) und 13 % (Merz/CDU und Solms/FDP) der Fall. Bei Haushaltstyp 3 liegen die Grenzen bei etwa 10 % (CSU/Faltlhauser nach 5 Jahren) und 21 % (Solms/FDP). Im ersten Jahr des Faltlhauser/CSU-Konzeptes wird die Grenze vorübergehend nicht überschritten.

Die negative Betroffenheit von der Besteuerung der Zuschläge ist zudem im unteren Einkommensbereich relativ gravierender als im mittleren, d.h. die Lasten der Besteuerung sind ungerecht verteilt, wie die Abbildungen 10 und 11 zeigen. Dort wurde der nach geltendem Recht steuerpflichtige Bruttolohn, auf den dann ein fester Zuschlagssatz von 15 bzw. 20 % aufgeschlagen wurde, für die Haushaltstypen 1 und 3 variiert. Erst mit steigendem Einkommen reduziert sich die Nettobelastung und schlägt für alle Reformkonzepte mit Ausnahme von Faltlhauser/CSU (Haushaltstyp 3) bzw. Faltlhauser/CSU und Kirchhof (Haushaltstyp 1) in eine Nettoentlastung um.

Hinsichtlich der Einbeziehung der Schicht- und Feiertagszuschläge in die Steuerpflicht wird häufig argumentiert, die Honorierung solcher gesellschaftlich als wichtig angesehener Arbeit sei Sache des Marktes und nicht des Steuersystems. Nach Einbeziehung in die Steuerpflicht müsse eben der Bruttolohn der betroffenen Beschäftigten steigen. Abgesehen davon, dass dieses Argument bevorzugt von denjenigen angeführt wird, die ansonsten der Ansicht sind, die in Deutschland gezahlten Löhne seien ohnehin viel zu hoch (vgl. Sinn 2003, Zimmermann 2003), müssten die Lohnsätze schon erheblich steigen, um die Beschäftigten vor Nettoeinkommensverlusten zu bewahren. Nimmt man das Kirchhof-Konzept zum Maßstab, dann müsste im Falle des Haushaltstyps 1 die Brutto-Entlohnung der Schicht- und Feiertagsarbeit

um 42 % angehoben werden, im Falle des Haushaltstyps 3 immerhin noch um 28 % – sehr ehrgeizige Ziele für die Tarifverhandlungen.

4.3.3 Fiskalische Auswirkungen immer im Hinterkopf behalten!

Für die richtige Interpretation der vorstehenden Ergebnisse der Steuerbelastungsrechnungen ist es sehr wichtig, immer im Hinterkopf zu behalten, dass die Konzepte streng genommen weder untereinander noch mit dem geltenden Recht ohne weiteres vergleichbar sind, da sie mit ganz unterschiedlichen Nettoentlastungen und damit Steuerausfällen für die öffentlichen Haushalte verbunden sind. Es kann nicht oft genug betont werden, dass alle analysierten Alternativkonzepte zum geltenden Recht mit riesigen Steuerausfällen verbunden sind. Insofern ist es umso bemerkenswerter, dass die Steuerentlastungen für viele Arbeitnehmerhaushalte im unteren und mittleren Einkommensbereich, wie dargestellt, trotzdem eher gering oder sogar negativ ausfallen würden. Und selbst dort, wo es zu deutlichen Entlastungen kommt, müssten für eine sinnvolle Gesamtbeurteilung die in der Folge zu erwartenden Erhöhungen von Steuern und Abgaben an anderer Stelle sowie Ausgabenkürzungen in die Verteilungsanalyse eigentlich einbezogen werden.

Der FDP/Solms-Vorschlag enthält, wie erwähnt, als einziger Informationen über die geplanten Kürzungen an anderer Stelle, die im einzelnen allerdings ziemlich unklar bleiben und deren Verteilungsprofil daher nicht näher bestimmt werden kann. Die Tatsache, dass für die Konzepte von Merz/CDU, Faltlhauser/CSU und Kirchhof keine Informationen vorliegen, heißt nicht, dass es bei konkreter Umsetzung nicht zu erheblichen sozial ungerecht verteilten Mehrbelastungen für die Bürger käme. Aufgrund der großen Finanzierungslücken sind diese im Gegenteil mehr als wahrscheinlich. Sollte beispielsweise eine Erhöhung der Umsatzsteuer zur einnahmeseitigen Gegenfinanzierung eingesetzt werden, würde dies untere und mittlere Einkommensschichten relativ stärker belasten. Sollte es ausgabenseitig zu einer Verschärfung des mit der Agenda 2010 eingeschlagenen Sozialabbaukurses kommen, wären die Verteilungswirkungen noch gravierend negativer einzuschätzen. Auf der anderen Seite würde eine kompensierende Wiedereinführung der Vermögensteuer oder eine Erhöhung der Erbschaftsteuer die Ungleichheit natürlich vermindern helfen.

5. Mehr Steuergerechtigkeit durch Steuervereinfachung?

Die Steuervereinfachung ist zu einem der neuen Schlagworte in der Steuerdebatte geworden und wird von einigen Politikern und Journalisten bereits als neuer dominierender Beurteilungsmaßstab für die Steuerpolitik gehandelt: „Nur was einfach ist, ist gerecht.“ In Wirklichkeit hat die „Einfachheit“ der Besteuerung jedoch eher dienende Funktion und ist schon seit langem ein Unterziel im Zielsystem der Besteuerung (vgl. Neumark 1970, S. 334 ff.): Je einfacher das Steuersystem ausgestaltet ist, um so geringer sind die für die Bürger aufzubringenden Steuerentrichtungskosten (nicht nur Geldkosten, sondern vor allem Zeitkosten) und die administrativen Kosten für die Steuerbehörden. Dabei besteht aber zumeist ein Zielkonflikt mit dem Gerechtigkeits- oder Verteilungsziel der Besteuerung, denn dieses verlangt grundsätzlich eine differenzierte und keine vereinfachend pauschalierte Betrachtung.

Natürlich ist die Komplexität des deutschen Steuersystems problematisch, wenn der durchschnittliche Steuerbürger das System nicht mehr versteht. Es ist jedoch stark zu bezweifeln, dass die Steuerbürger auch nur das „einfachste“ und „radikalste“ der Vereinfachungskonzepte wirklich werden verstehen können; wenngleich das Verständnis und die steuersystematische Ästhetik für Fachleute natürlich erheblich erhöht würde.

Die Komplexität des deutschen Steuersystems steht der Verwirklichung des Gerechtigkeits- und Umverteilungszieles allerdings in der Tat insofern entgegen, als sich üblicherweise gut informierte und damit zumeist reichere Steuerzahler gerade im Bereich der Besteuerung von Unternehmen, der Kapitaleinkommen und Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bestehenden komplexen Steuervermeidungsmöglichkeiten bedienen können. Schwer nachvollziehbar ist dann allerdings die Empfehlung, die damit verbundene Verteilungsungerechtigkeit, nämlich das Abweichen von der eigentlich tariflich erwünschten relativ höheren Steuerbelastung, durch eine generelle Verminderung der Steuerbelastung gerade im hohen Einkommensbereich zu korrigieren. Denn dadurch wird die Ungerechtigkeit gerade nicht korrigiert, sondern nachträglich für gut befunden und endgültig zementiert. Es besteht der Verdacht, dass das Etikett der Steuervereinfachung auf diesem Weg letztlich zur Umverteilung von unten nach oben missbraucht werden soll.

Ein deutlicher Hinweis auf einen solchen Missbrauch findet sich in der öffentlichen Vermittlung der „Einfachsteuerkonzepte“, die zumeist am einfachen, nur noch dreistufigen (Merz/CDU- und Solms/FDP-Konzept) Steuertarif oder sogar an einem „einzigem“ einheitlichen Steuersatz (Kirchhof-Konzept) anknüpft. Die Festlegung des Tarifs ist jedoch grundsätzlich einfach im Vergleich zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage. Und die Transpa-

renz der Besteuerung gilt allenfalls für den Verlauf der Grenzsteuersätze, während sich die Bestimmung der Durchschnittssteuersätze genauso kompliziert wie beim existierenden Formeltarif gestaltet (vgl. Abbildung 2 und 3). Die Bestimmung der Bemessungsgrundlage dürfte auch im Merz-Konzept für viele Haushalte konkret nicht einfach sein, etwa wenn sie Kapitaleinkünfte beziehen, Haushaltshilfen beschäftigen etc.

Einzelne „Vereinfachungen“ des Kirchhof-Konzeptes erweisen sich zudem schnell als irreführend. So nutzt ein kurzes Steuergesetz wenig und ist auch nach demokratischen Maßstäben sogar problematisch, wenn zu seiner Anwendung ein umfangreicher Katalog ergänzender, möglicherweise nicht einmal in Gesetzesform vom Parlament verabschiedeter Vorschriften notwendig ist. Auch ist etwa die Bündelung aller Einkünfte in nur noch einer Einkunftsart, der „Einkünfte aus Erwerbshandeln“ nicht hilfreich, wenn beispielsweise im Rahmen der Verlustverrechnung doch wieder auf unterschiedliche „Erwerbsgrundlagen“ zurückgegriffen werden muss. Die Aufstellung eines komplett neuen Steuer-Bilanzrechts im Merz- und Kirchhof-Konzept dürfte zumindest im Übergang ebenfalls eher als kompliziert einzustufen sein. Insofern bedarf die Frage der Einfachheit einer differenzierten Prüfung im Einzelfall.

Eine genauere Beurteilung der Auswirkungen auf die Steuerentrichtungskosten für die einzelnen Konzepte kann daher auch nicht auf die Schnelle erfolgen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass alle Konzepte diese Kosten zum Teil erheblich würden reduzieren können. Dies liegt beim Merz-Konzept an dem geplanten, vom Finanzamt zu unterbreitenden Veranlagungsvorschlag und bei allen anderen Konzepten daran, dass fast alle Kapitaleinkommen (Kirchhof) oder zumindest Teile der Kapitaleinkommen nicht mehr veranlagt werden müssen, sondern ohne gesonderte Veranlagung an der Quelle eingezogen werden können. Gerade die damit verbundene Besserstellung der Kapitaleinkommen oder der niedrige einheitliche Steuersatz (Kirchhof) müssen aus distributiver Sicht allerdings wieder kritisiert werden.

6. Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der Reformkonzepte

Neben der Hoffnung auf mehr Steuersystematik und starke Steuervereinfachung werden vor allem immer wieder große wachstums- und beschäftigungspolitische Hoffnungen mit „radikalen Steuerreformen“ verbunden. Dies zeigte nicht zuletzt die Debatte um das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform 2000 Ende letzten Jahres. Solche Hoffnungen sind jedoch größtenteils unbegründet. Dass Steuern und insbesondere die Höhe der (Grenz-) Steuersätze trotzdem so im Zentrum der wirtschaftspolitischen Aufmerksamkeit stehen, ist bei unverein-

genommener Betrachtung der theoretischen und empirischen Resultate der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre eigentlich unbegreiflich.

Ein wenig anekdotische Evidenz möge dies verdeutlichen: Offenbar haben die deutlichen Steuersatzsenkungen der rot-grünen Bundesregierung im Haushalts- wie im Unternehmensbereich in den Jahren 1999 bis 2001, die auch von vielen konservativen Ökonomen (vgl. etwa SVR 2000, S. 197 ff.) gut geheißen wurden, weder verhindern können, dass Deutschland in seine schwerste konjunkturelle Krise der Nachkriegszeit mit mittlerweile dreijähriger Stagnation abstürzte, noch das Wachstumspotenzial nachhaltig stärken können. Umgekehrt haben in den USA die deutlichen Erhöhungen der Einkommensteuer mit einer deutlichen Anhebung der Sätze im oberen Einkommensbereich (Spitzensteuersatz von 28% auf 39,6%) zu Beginn der Regierung Clinton (vgl. Priewe 2001, S. 110ff.) der US-Wirtschaft weder konjunkturell geschadet noch die beispiellose und lang anhaltende Prosperitätsphase der 90er Jahre verhindern können.

6.1 Angebotspolitische Hoffnungen wenig begründet

Die Hoffnungen der radikalen Steuerreformer beruhen vor allem auf angebotspolitischen Überlegungen. Durch Senkungen der Steuersätze und der Steuer- und Abgabenquote sollen die Leistungsanreize der Privaten, und dadurch auch Wachstum und Beschäftigung erhöht werden. Im finanzwissenschaftlichen Mainstream werden die Auswirkungen der Besteuerung auf wirtschaftlich bedeutende Entscheidungen der privaten Haushalte seit langer Zeit untersucht (vgl. Rosen 1999, S. 375 ff.). Dabei wird vor allem auf die Arbeitsangebots- und die Sparentscheidungen der privaten Haushalte abgestellt. Zusätzlich spielen Fragen der legalen und illegalen Steuervermeidung, d.h. auch der Wohnsitzverlagerung oder der Steuerhinterziehung zunehmend eine Rolle. Die letztlich angebotspolitische Vorstellung ist, dass es durch eine geringere Steuerbelastung oder durch Tarifsenkungen bei kompensierender aufkommensneutraler Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu positiven Anreizeffekten, d.h. einem höheren Arbeitsangebot, höherer Ersparnis und weniger legaler und illegaler Steuervermeidung kommen wird. Dadurch sollen Wachstum und Beschäftigung gefördert werden. Offensichtlich verfolgen alle untersuchten Steuerreformkonzepte zumindest implizit solche Zielsetzungen; bei allen Konzepten scheint das Motto zu gelten: Je geringer die Steuersätze desto besser.

Abgesehen davon, dass eine Erhöhung von Arbeitsangebot und Ersparnis in der gegenwärtigen Situation starker konjunktureller Unterauslastung sogar kontraproduktiv wäre, gibt es –

auch im Mainstream – keine überzeugenden theoretischen oder empirischen Hinweise für das Vorliegen starker negativer Anreizeffekte der Besteuerung und damit entsprechend positiver Effekte von „radikalen“ Steuerreformen (vgl. Truger 1999 und jüngst Corneo 2003). Was zunächst die reine Senkung von Steuern ohne aufkommensneutrale Verbreiterung der Bemessungsgrundlage angeht, so ist schon im einfachsten Lehrbuchmodell nicht klar, ob davon positive oder negative Effekte auf das Arbeitsangebot ausgehen; empirische Ergebnisse sprechen nur für sehr geringe positive Reaktionen. Bei aufkommensneutraler Kompensation kommt es im einfachsten Lehrbuchmodell zwar zu eindeutig positiven Effekten, die jedoch in realitätsnäheren Betrachtungen wieder unklar werden. Ähnliches gilt analog für die Wirkungen auf die Ersparnisbildung. Insgesamt käme man bei sehr differenzierter Betrachtung vermutlich zu gewissen positiven Anreizeffekten bei bestimmten Gruppen, denen bei anderen Gruppen negative Effekte entgegenstünden, während viele ihr Verhalten – schon aufgrund institutioneller Vorgaben (feste Arbeitszeitvorgaben etc.) – gar nicht anpassen könnten oder würden. Insgesamt gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Gesamteffekte bedeutend sein und spürbare positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen auslösen würden.

Was die Steuervermeidung angeht, so gibt es einen klaren wissenschaftlichen Konsens, dass die Besteuerung auf die Wahl des Wohnsitzes der privaten Haushalte nur einen sehr geringen Einfluss ausübt (vgl. Beirat 1999). Es gibt also keinen Anlass, etwa die Bezieher von Kapitaleinkommen aus Gründen des Steuerwettbewerbs steuerlich zu schonen. Was die Steuerhinterziehung angeht, so wird die Höhe der Besteuerung oder die tarifliche Belastung zwar häufig als ein Bestimmungsfaktor genannt, es gibt jedoch keinen Grund anzunehmen, dass allein aufgrund von Steuersenkungen die Steuerhinterziehung in starkem Umfang zurückgehen wird. Dafür sind die Determinanten des Steuerhinterziehungsverhaltens zu komplex (vgl. Bayer/Reichl 1997). Zu den Determinanten gehören im Übrigen vor allem auch die Höhe von Strafen und die Kontrollintensität, so dass man primär an diesen Variablen ansetzen sollte. Hinzu kommt, dass in einigen Untersuchungen zum Steuerhinterziehungsverhalten und zur Schwarzarbeit auch die Steuer- und Ausgabengerechtigkeit des Staates, wie sie von den Bürgern wahr genommen wird, als mögliche Determinanten diskutiert werden (vgl. Bayer/Reichl 1997, S. 64 ff.). Wenn die Steuerreformen die Verteilungsgerechtigkeit weiter vermindern und die Handlungsfähigkeit des Staates und die Qualität der von ihm erbrachten Leistungen weiter schmälern, dann könnten sie sich sogar auch unter Steuervermeidungsaspekten als kontraproduktiv erweisen.

Üblicherweise wird im Unternehmensbereich der Einfluss der Besteuerung auf die Investitionsentscheidung, die Standortwahl, die Finanzierungsentscheidung und die Wahl der Rechts-

form analysiert (vgl. SVR 2003, S. 308 ff.). Die Analyse dieser Wirkungen im Unternehmensbereich ist komplex und muss neben der Körperschaftsteuer auch die Gewerbesteuer, die Integration in die Einkommensbesteuerung und zahlreiche weitere Detailfragen einbeziehen. Dies kann hier nicht geleistet werden. Von großer Bedeutung ist jedoch die Frage, ob das deutsche Steuersystem investitionsfeindlich ist und eine mangelnde Standortattraktivität aufweist, so dass die in eigentlich allen Konzepten zumindest angedachte Abschaffung der Gewerbesteuer und die weitere Senkung der Steuerbelastung der Unternehmen als notwendig erscheinen könnte, um die Investitionsnachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung anzuregen. Theoretisch lässt sich in der Tat sehr plausibel ein Einfluss der Besteuerung auf die Investitionsentscheidung herleiten (Vgl. Rosen 1999, S. 400 ff.). Auch empirische Untersuchungen legen einen solchen Einfluss nahe. Aber selbst wenn man einen solchen Einfluss als gegeben annimmt, stellt sich die Frage, wie groß er im Verhältnis zum Einfluss anderer Determinanten der Investitionsnachfrage ist. Üblicherweise werden in der empirischen Literatur kostenseitige Einflussgrößen, wie etwa Arbeitskosten und Steuern zwar als bedeutsam, gegenüber der erwarteten Kapazitätsauslastung und damit der erwarteten Nachfrage als weitaus weniger relevant eingeschätzt (vgl. Chirinko 1993). Damit scheint das Investitionsverhalten der Unternehmen im allgemeinen nicht kritisch von der Besteuerung abzuhängen und ein dringender Reformbedarf lässt sich aus wachstumspolitischer Sicht nicht herleiten. Vielmehr scheint alles eher auf die große Bedeutung einer vernünftigen makroökonomischen Politik als Alternative zur gegenwärtig fast überall bevorzugten Steuerreformpolitik hinzuweisen (vgl. Bartsch u.a. 2002 und 2003).

Aus den erläuterten Gründen sind die zumeist hervorgehobenen, angebotspolitischen Effekte nur als gering einzustufen. Mithin sind von dieser Seite von allen Reformkonzepten wie auch von den Änderungen im geltenden Recht keine bedeutsamen positiven Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu erwarten.

6.2 Zu hohe Löhne durch zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit?

Eine weitere, viel diskutierte, möglicherweise beschäftigungsfeindliche Wirkung hoher Steuersätze könnte über den durch die Besteuerung erzeugten so genannten Steuerkeil zwischen den Brutto- und Nettolöhnen, also der Steuerbelastung des Faktors Arbeit, ausgelöst werden (vgl. Landmann/Jerger 1999, S. 121 ff.). Diesbezüglich wird häufig angenommen, die Gewerkschaften versuchten, die durch diesen Keil verursachte Minderung der Nettolöhne durch höhere Lohnforderungen zu kompensieren. Durch die damit verbundenen „überhöhten“

Bruttoreallöhne wiederum steige dann die Arbeitslosigkeit. Abgesehen von den theoretischen Schwächen des zugrunde liegenden Modells (vgl. Hein 2004) leidet die Argumentation im deutschen Fall darunter, dass der steigende Lohndruck ganz einfach nicht nachweisbar ist. Vielmehr war die lohnseitige Kostenentwicklung für die Unternehmen seit 1995 extrem moderat, weil die Wachstumsraten der effektiven Nominallöhne im Durchschnitt deutlich hinter der Zunahme des verteilungsneutralen Spielraumes aus Produktivitätswachstum und Inflationsrate zurückblieben. Die Lohnstückkosten haben sich im internationalen Vergleich außerordentlich moderat entwickelt, wovon die Exporterfolge und die in den letzten Jahren extrem gestiegenen Außenhandelsüberschüsse der deutschen Wirtschaft zeugen (vgl. Hein/Schulten/Truger 2004). Das heißt nicht, dass durch eine andere Steuer- und Abgabenstruktur (z.B. stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, vgl. Meinhardt/Zwiener 1998, oder Freibeträge bei den Sozialabgaben, vgl. Kaltenborn u.a. 2003) nicht (mäßig) positive Beschäftigungseffekte möglich sein könnten. Es zeigt aber, dass weder ein steuerinduzierter noch überhaupt ein starker Lohndruck für Deutschland nachweisbar ist und Senkungen der Steuersätze aus diesem Grund nicht angezeigt sind. Da die meisten Reformkonzepte auch zu starken Entlastungen bei den Nicht-Arbeitseinkommen führen würden, ist überdies unklar, inwieweit eine Senkung des Steuerkeils beim Faktor Arbeit bei ihnen überhaupt explizit angestrebt wird.

6.3 Nachfrageseitige Wirkungen gering und bei induzierten Ausgabenkürzungen sogar kontraproduktiv

Nachfrageseitig könnte von einer Steuersenkung natürlich ein konjunktureller Impuls ausgehen. Bei den untersuchten Reformkonzepten wäre der mögliche Impuls bei den angestrebten Netto-Entlastungsvolumina von 15 bis 26 Mrd. Euro grundsätzlich nicht unerheblich. Aufgrund geringer Multiplikatoren sind Steuersenkungen konjunkturpolitisch allerdings nicht besonders effektiv. Davon zeugt auch der mit 0,2 Prozentpunkten nur sehr geringe Schätzwert für die zusätzlichen Wachstumseffekte des Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform 2000 von Seiten des SVR (2003, S. 1).

Aufgrund höherer Multiplikatoren wachstumspolitisch weitaus effektiver sind dagegen ausgabenseitige Maßnahmen. In der konkreten deutschen Situation mit schon seit Mitte der 90er Jahre unbefriedigendem und hinter dem EWU-Durchschnitt herhinkenden Ausgabenwachstum, insbesondere bei den öffentlichen Investitionen, wäre einer Stabilisierung und Verstärkung der öffentlichen Ausgaben gegenüber Steuersenkungen daher eindeutig der Vorzug zu

geben. Zudem laufen kreditfinanzierte Steuersenkungen bei defizitbeschränkten öffentlichen Haushalten Gefahr, schon kurzfristig durch kontraktive Ausgabenkürzungen (über-)kompensiert zu werden. Wenn man nicht willens und/oder aufgrund externer Beschränkungen nicht in der Lage ist, die mit Steuersenkungen zwangsläufig verbundenen Haushaltsdefizite hinzunehmen, werden sich keine expansiven Wirkungen einstellen können. Da sich Bundesregierung wie Oppositionsparteien nach wie vor zur Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekennen, befindet sich Deutschland genau in einer solchen defizitbeschränkten Situation, in der Steuersenkungen letztlich sogar kontraproduktive konjunkturelle Wirkungen entfalten können. Wenn nämlich wegen des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung in gleichem Umfang Steuern gesenkt, wie Ausgaben gekürzt werden, hat dies aufgrund des Haavelmo-Theorems (vgl. Felderer/Homburg 2003, S. 172f.) negative Wachstums- und Beschäftigungswirkungen.

Genau diesen Effekt konnte man in der jüngsten Vergangenheit bereits beobachten: Mit Rücksicht auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt und die noch ausstehenden Steuerentlastungen war die Ausgabenplanung der öffentlichen Haushalte spätestens seit Bundesfinanzminister Eichels Sparpaket sehr restriktiv, und der konjunkturelle Impuls der Finanzpolitik ist schon seit 2003 trotz Konjunkturkrise negativ, d.h. die Finanzpolitik reagiert aufgrund der Konsolidierungsbemühungen prozyklisch und Krisen verschärfend. In diesem Jahr dürfte der restriktive fiskalische Impuls, trotz größtenteils vorgezogener Steuerreformstufe von 15 Mrd. Euro, bei weit über 10 Mrd. Euro liegen,⁶ und auch in den nächsten Jahren wird die Finanzpolitik durch weitere Sparanstrengungen belastet sein. Weitere Steuerentlastungen würden diese Problematik ganz offensichtlich weiter verschärfen und in die Zukunft verlängern.

Hinzu kommen aus stabilisierungspolitischer Sicht noch die deutliche Verringerung des Progressionsgrades in allen Alternativkonzepten zur Bundesregierung und die voraussichtlich deutlich negativen Umverteilungseffekte. Durch die Verringerung des Progressionsgrades werden die automatischen Stabilisatoren weiter geschwächt, wodurch nach der Umsetzung mit stärkeren konjunkturellen Ausschlägen zu rechnen sein wird. Die aller Wahrscheinlichkeit nach zu erwartenden negativen Umverteilungswirkungen werden auch langfristig zu einer Schwächung des Wirtschaftswachstums über eine geringere Nachfrage führen, da die Kon-

⁶ So wurden im Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute die restriktiven Effekte der Finanzpolitik im Jahr 2004 auf etwa 10 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Institute 2003, S. 673). Da dort noch vom kompletten Vorziehen der dritten Steuerreformstufe ausgegangen wurde, nach den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss jedoch nur ein Teil vorgezogen wird, vergrößert sich der tatsächliche Impuls voraussichtlich um 0,25 bis 0,3 Prozentpunkte.

sumquote der begünstigten hohen Einkommensklassen deutlich geringer ist als die der belasteten niedrigeren Einkommensklassen.

Insgesamt spricht aus all den genannten Gründen sehr wenig für angebots- und/oder nachfrageseitig positive Effekte der untersuchten Steuerreformkonzepte. Die wachstums- und beschäftigungspolitischen Potenziale von Steuerreformen – und seien sie auch noch so „radikal“ – werden in der Öffentlichkeit wie in der wissenschaftlichen Politikberatung maßlos überschätzt, die Risiken in der gegenwärtigen Lage dagegen größtenteils nicht gesehen oder verdrängt.

7. Fazit: Reformkonzepte bergen erhebliche Risiken für Verteilungsgerechtigkeit, Wachstum und Beschäftigung

Zusammenfassend können die aktuellen Steuerreformkonzepte in ihrer Gesamtheit weder verteilungs- noch wachstums- und beschäftigungspolitisch überzeugen. Zwar ist eines ihrer Grundanliegen, die Steuervereinfachung, sicherlich grundsätzlich gerechtfertigt. Die konkreten Vorschläge zur Umsetzung weisen jedoch erhebliche Risiken für Verteilungsgerechtigkeit sowie Wachstum und Beschäftigung auf: Wie die konkreten Haushaltsbeispiele gezeigt haben, ist nicht damit zu rechnen, dass die erhebliche verteilungspolitische Schieflage bei der Senkung der tariflichen Steuersätze durch den Abbau von steuerlichen Ausnahmetatbeständen und Vergünstigungen kompensiert werden kann. So würden die Reformen für eine relevante Zahl von Arbeitnehmerhaushalten im unteren und mittleren Einkommensbereich netto zu einem Minusgeschäft werden, während Arbeitnehmer- und Selbständigenhaushalte mit hohen und sehr hohen Einkommen tendenziell deutlich entlastet würden. Wachstumspolitisch sind Steuerreformen ohnehin wenig effektiv. Im konkreten Fall Deutschlands, dessen Möglichkeit, steuersenkungsbedingte Haushaltsdefizite hinzunehmen, durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erheblich beschränkt ist, drohen ansonsten positive konjunkturelle Impulse von Steuersenkungen zudem durch konsolidierungsbedingte Kürzungen auf der Ausgabenseite überkompensiert zu werden. Falls die Protagonisten der Reformen tatsächlich Hoffnungen auf mehr Steuergerechtigkeit, Wachstum und Beschäftigung hegen, dann sind diese Hoffnungen größtenteils ungerechtfertigt.

Literatur:

- Bach, S. (2001): Die Unternehmensteuerreform, in: Truger (2001), S. 47-94.
- Bartsch, K. et al. (2002): WSI Konjunkturbericht 2002: Makroökonomische Verantwortung wahrnehmen!, in: WSI Mitteilungen, 12/2002, 55. Jg., S. 691-705
- Bartsch, K. et al. (2003): WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation!, in: WSI Mitteilungen 12/2003, S. 695-711.
- Bayer, R.-C., Reichl, N. (1997): Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung, Berlin.
- Beirat (1999): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Bonn.
- BMF (2004): Ergebnis aus dem Vermittlungsverfahren vom Dezember 2003, in: Monatsbericht 01 des BMF, Berlin, S. 35-43.
- Chirinko, R.S. (1993): Business fixed investment spending: Modeling strategies, empirical results and policy implications, in: The Journal of Economic Literature, Vol. 31, S. 1875-1911.
- Corneo, G. (2003): Eine Frage der Chancengleichheit, in: Frankfurter Rundschau vom 3.12.2003.
- CDU (2003): Beschluss B 1des 17. Parteitages der CDU Deutschlands 2003. Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland, <http://www.cdu.de/politik-a-z/finanzen/beschlussptmerz.pdf>.
- Faltlhauser, K. (2004): Konzept 21 – Steuerreform –, München, Januar 2004.
- Felderer, B., Homburg, S. (2003): Makroökonomik und Neue Makroökonomik, 8. Aufl. Berlin u.a.
- FDP (2003a): Vergleich der Steuerkonzepte, FDP-Bundesverband, unter: http://www.fdp-bundesverband.de/pdf/Synopse_Steuerkonzepte_06.11.03.pdf.
- FDP (2003b): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer, <http://www.hermann-otto-solms.de/sitefiles/reden/427/1075399964.pdf>.
- FDP (2003c): Solide Finanzpolitik für neue Arbeitsplätze, <http://www.fdp-bundesverband.de/pdf/finanzierungspolitik.pdf>.
- Forschungsgruppe Bundessteuergesetz (2003): Gesetzestext-Vorschlag, <http://www.bundessteuergesetzbuch.de/newsservice/newspics/{D22F3013-B0DC-4832-B4B2-92EE0168AD80}Gesetzestext.pdf>.
- Hein, E. (2004): Die NAIRU – eine post-keynesianische Interpretation, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie, im Erscheinen.
- Hein, E., Mühlhaupt, B., Truger, A. (2001): Der WSI-Standortbericht 2001: Eine makroökonomische Perspektive, in: WSI Mitteilungen 6/01, 54. Jg., S. 351-358.
- Hein, E., Mühlhaupt, B., Truger, A. (2002): Der WSI-Standortbericht 2002: „Schlusslicht Deutschland“ – eine makroökonomische Interpretation, in: WSI Mitteilungen, 6/2002, 55. Jg., S. 307-318.
- Hein, E., Schulten, T., Truger, A. (2004): Lohnentwicklung und Deflationsgefahren in Deutschland und Europa, in: Prokla 01/2004, im Erscheinen.
- Institute (2003): Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003, DIW Wochenbericht 43/2003, S. 643-686.
- Kaltenborn, B. u.a. (2003): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, München und Mering.
- Kirchhof, P. u.a. (2001): Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberg 2001.
- Kirchhof, P. (2003): Das EstGB – ein Vorschlag zur Reform des Ertragsteuerrechts, in: Deutsches Steuerrecht, Beihefter 5 zu Heft 37/2003, 10. September 2003.
- Landmann/Jerger (1999): Beschäftigungstheorie, Berlin u.a.

- Meinhardt, V., Zwiener, R. (1998): Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 3/1997.
- Merz, F. (2003): Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland, Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems, Berlin, 3. November 2003.
- Neumark, F. (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.
- Priewe, J. (2001): Vom Defizit zum Überschuss. US-Fiskalpolitik in den 90er Jahren, in: Heise, A. (Hrsg.): USA-Modellfall der New Economy?, Metropolis, S. 103-130.
- Rosen, H.S. (1999) Public Finance, 5. Auflage, Boston u.a. Irwin/McGraw-Hill.
- Schrinner, A. (2004): Kirchhofs Steuerplan trifft Kleinverdiener. Bericht der Finanzministerkonferenz: Alle Modelle von Parteien und Experten führen zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe, in: Handelsblatt vom 26.2.2004, S. 3.
- Seidel, B. (2001): Die Einkommensteuerreform, in: Truger (2001), S. 21-46.
- Sinn, H.W. (2003): Ist Deutschland noch zu retten?, München.
- SVR (2000): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/1, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Stuttgart.
- SVR (2003): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/4, Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren, Stuttgart.
- Truger, A. (1999): Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme, in : WSI Mitteilungen 12/1999, S. 851-861.
- Truger, A. (Hrsg.) (2001): Rot-grüne Steuerreformen – eine Zwischenbilanz, Marburg.
- Truger, A. (2004): Zur Einschätzung aktueller Steuerreformkonzepte, in: Wirtschaftspolitischer Schnelldienst des DGB Nr. 1/2004, Berlin.
- Wagenhals, G. (2000): Incentive and Redistribution Effects of the German Income Tax Reform 2000, in: Finanzarchiv, Bd. 57, Heft 3/2000, S. 316-332.
- Zimmermann, K.F. (2003): Deutschland 2010: Nach der Reform ist vor der Reform, in: Zimmermann, K.F. (Hrsg.): Reformen – jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts, Wiesbaden.

Anhang:
Tabellen 3 - 8 und Abbildungen 4 - 11

Tabelle 3: Haushaltstyp 1**Ledige(r) Arbeitnehmer(in) mit Medianeinkommen, keine Kinder (z. B. Oberschwester im Krankenhaus)**

Familienstand: ledig

Kinder: 0

Arbeitsweg: 20 km

alle Angaben in Euro	Steuerrecht / Reformkonzepte							
	2003	2004	2005	CDU/Merz	CSU/Faltl- hauser	CSU/Faltl- hauser 5	FDP/ Solms	Kirchhof
Bruttoeinkommen	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500
Arbeitseinkommen	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500	34.500
davon Zuschläge für Sonn-, Feiertags- u. Nachtarbeit	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
Werbungskosten	2.172	1.820	1.820	1.000	1.600	1.600	690	2.000
Steuerpflichtiges Arbeitseinkommen	27.828	28.180	28.180	33.500	29.300	32.900	33.810	32.500
Summe der Einkünfte (steuerpfl. Bruttoeinkommen)	27.828	28.180	28.180	33.500	29.300	32.900	33.810	32.500
Sonderausgaben	3.130	3.123	3.101	5.978	5.630	5.630	8.383	4.053
Vorsorgeaufwendungen	2.598	2.601	2.601	5.553	5.130	5.130	7.883	4.053
Sonstige Sonderausgaben	532	522	500	425	500	500	500	0
Einkommensteuern und Solidaritätszuschlag	4.905	4.622	4.529	3.930	3.533	4.547	3.905	4.601
Sozialbeiträge	6.315	6.255	6.255	7.193	6.442	7.193	7.193	7.193
Haushaltsnettoeinkommen	23.280	23.623	23.716	23.377	24.525	22.760	23.402	22.706
Differenz gegenüber 2003		343	436	97	1.245	-520	122	-574
<i>in %</i>		<i>1,5%</i>	<i>1,9%</i>	<i>0,4%</i>	<i>5,3%</i>	<i>-2,2%</i>	<i>0,5%</i>	<i>-2,5%</i>
Differenz gegenüber 2005				-339	809	-956	-313	-1.010
<i>in %</i>				<i>-1,4%</i>	<i>3,4%</i>	<i>-4,0%</i>	<i>-1,3%</i>	<i>-4,3%</i>

Tabelle 4: Haushaltstyp 2**Lediger Arbeitnehmer mit hohem Einkommen, keine Kinder (z.B. leitender Angestellter)**

Familienstand: ledig

Arbeitsweg: 25 km

Kinder: 0

alle Angaben in Euro	Steuerrecht / Reformkonzepte							
	2003	2004	2005	CDU/Merz	CSU/Faltrh ausser	CSU/Faltrh ausser 5	FDP/ Solms	Kirchhof
Bruttoeinkommen	66.500	66.500	66.500	66.500	66.500	66.500	66.500	66.500
Arbeitseinkommen Mann	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000
davon Zuschläge für Sonn-, Feiertags- u. Nachtarbeit	0	0	0	0	0	0	0	0
Werbungskosten	3.612	3.150	3.150	1.500	2.875	2.875	1.500	2.000
Steuerpflichtiges Arbeitseinkommen	61.388	61.850	61.850	63.500	62.125	62.125	63.500	63.000
Kapitaleinkommen	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
davon steuerpflichtig	0	79	79	1.449	0	0	0	0
Summe der Einkünfte (steuerpfl. Bruttoeinkommen)	61.388	61.929	61.929	64.949	62.125	62.125	63.500	63.000
Sonderausgaben	4.951	4.898	4.844	10.302	10.427	10.427	14.629	7.332
Vorsorgeaufwendungen	3.246	3.249	3.249	8.832	8.832	8.832	13.034	7.332
Sonstige Sonderausgaben	1.705	1.649	1.595	1.470	1.595	1.595	1.595	0
Einkommensteuern und Solidaritätszuschlag (inkl. nicht veranlagte Kapitaleinkommensteuern)	18.444	17.743	16.942	12.652	13.465	13.465	11.419	12.177
Sozialbeiträge	11.288	11.319	11.409	11.409	11.409	11.409	11.409	11.409
Haushaltsnettoeinkommen	36.768	37.438	38.149	42.439	41.626	41.626	43.672	42.914
Differenz gegenüber 2003		670	1.380	5.671	4.858	4.858	6.903	6.146
<i>in %</i>		<i>1,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>15,4%</i>	<i>13,2%</i>	<i>13,2%</i>	<i>18,8%</i>	<i>16,7%</i>
Differenz gegenüber 2005				4.291	3.477	3.477	5.523	4.765
<i>in %</i>				<i>11,2%</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,1%</i>	<i>14,5%</i>	<i>12,5%</i>

Tabelle 6: Haushaltstyp 4**Arbeitnehmer-Familie mit sehr hohem Einkommen (z.B. Manager), 2 Kinder, Partner nichterwerbstätig**

Familienstand: verheiratet

Arbeitswege

Kinder: 2

Mann

20 km / Frau

0 km

alle Angaben in Euro	Steuerrecht / Reformkonzepte							
	2003	2004	2005	CDU/Merz	CSU/Faltl-hauser	CSU/Faltl-hauser 5	FDP/ Solms	Kirchhof
Bruttoeinkommen	208.000	208.000	208.000	208.000	208.000	208.000	208.000	208.000
Arbeitseinkommen Mann	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
Werbungskosten	6.672	6.320	6.320	5.000	6.100	6.100	5.000	5.000
Steuerpflichtiges Arbeitseinkommen Mann	193.328	193.680	193.680	195.000	193.900	193.900	195.000	195.000
Gewinneinkommen Mann	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
davon steuerpflichtig	2.550	2.550	2.550	3.000	2.700	2.700	2.700	3.000
Kapitaleinkommen (Mann und Frau)	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
davon steuerpflichtig	518	894	894	4.898	34	34	1.898	0
Verluste aus Vermietung/Verpachtung (Mann und Frau)	-20.000	-20.000	-20.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000	-10.000
Summe der Einkünfte (steuerpfl. Bruttoeinkommen)	176.396	177.124	177.124	192.898	186.634	186.634	189.598	188.000
Sonderausgaben	11.027	10.833	10.603	14.735	14.985	14.985	17.687	7.332
Vorsorgeaufwendungen	5.262	5.250	5.250	10.332	10.332	10.332	13.034	7.332
Sonstige Sonderausgaben	5.765	5.583	5.353	4.403	4.653	4.653	4.653	0
Einkommensteuern und Solidaritätszuschlag (inkl. nicht veranlagte Kapitaleinkommensteuern)	62.059	58.989	56.159	49.080	52.650	52.650	49.340	42.946
Sozialbeiträge	11.288	11.319	11.409	11.409	11.409	11.409	11.409	11.409
Kindergeld	3.696	3.696	3.696	3.696	3.696	3.696	4.800	4.000
Haushaltsnettoeinkommen	138.349	141.388	144.128	151.207	147.637	147.637	152.051	157.645
Differenz gegenüber 2003		3.039	5.779	12.858	9.287	9.287	13.702	19.295
<i>in %</i>		<i>2,2%</i>	<i>4,2%</i>	<i>9,3%</i>	<i>6,7%</i>	<i>6,7%</i>	<i>9,9%</i>	<i>13,9%</i>
Differenz gegenüber 2005				7.079	3.509	3.509	7.923	13.517
<i>in %</i>				<i>4,9%</i>	<i>2,4%</i>	<i>2,4%</i>	<i>5,5%</i>	<i>9,4%</i>

Tabelle 7: Haushaltstyp 5**Selbständigen-Familie mit Medianeinkommen, 2 Kinder, z.B. Handwerksmeister, Partner teilzeiterwerbstätig**

Familienstand: verheiratet

Arbeitswege

Kinder: 2

Mann

0 km Frau

4 km

alle Angaben in Euro	Steuerrecht / Reformkonzepte							
	2003	2004	2005	CDU/Merz	CSU/Faltl- hauser	CSU/Faltl- hauser 5	FDP/ Solms	Kirchhof
Bruttoeinkommen	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000
Arbeitseinkommen Frau	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
davon Zuschläge für Sonn-, Feiertags- u. Nachtarbeit	0	0	0	0	0	0	0	0
Werbungskosten	1.044	920	920	1.000	840	840	200	2.000
Steuerpflichtiges Arbeitseinkommen Frau	8.956	9.080	9.080	9.000	9.160	9.160	9.800	8.000
Gewinneinkommen Mann	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000	55.000
davon steuerpflichtig	46.750	46.750	46.750	55.000	49.500	49.500	49.500	55.000
Summe der Einkünfte (steuerpfl. Bruttoeinkommen)	55.706	55.830	55.830	64.000	58.660	58.660	59.300	63.000
Sonderausgaben	8.675	8.666	8.622	16.517	16.617	16.617	16.405	11.075
Vorsorgeaufwendungen	7.580	7.580	7.580	16.075	16.075	16.075	15.862	11.075
Sonstige Sonderausgaben	1.095	1.086	1.042	442	542	542	542	0
Einkommensteuern und Solidaritätszuschlag (inkl. Gewerbesteuer u. nicht veranlagte Kapitaleinkommensteuer)	9.065	8.361	8.219	6.213	5.360	5.360	5.412	8.091
Sozialbeiträge	2.105	2.085	2.085	2.085	2.085	2.085	2.085	2.085
Kindergeld	3.696	3.696	3.696	3.696	3.696	3.696	4.800	4.000
Haushaltsnettoeinkommen	57.526	58.250	58.392	60.398	61.251	61.251	62.303	58.824
Differenz gegenüber 2003		724	866	2.872	3.725	3.725	4.777	1.298
in %		1,3%	1,5%	5,0%	6,5%	6,5%	8,3%	2,3%
Differenz gegenüber 2005				2.006	2.859	2.859	3.911	432
in %				3,4%	4,9%	4,9%	6,7%	0,7%

Tabelle 8: Haushaltstyp 6**Selbständigen-Familie mit sehr hohem Einkommen, 2 Kinder****z. B. Maschinenbauunternehmer, Partner nichterwerbstätig**

Familienstand: verheiratet

Arbeitswege

Kinder: 2

Mann/Frau 0 km

alle Angaben in Euro	Steuerrecht / Reformkonzepte							
	2003	2004	2005	CDU/Merz	CSU/Faltl- hauser	CSU/Faltl- hauser 5	FDP/ Solms	Kirchhof
Bruttoeinkommen	336.000	336.000	336.000	336.000	336.000	336.000	336.000	336.000
Gewinneinkommen Mann	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
davon steuerpflichtig	255.000	255.000	255.000	300.000	270.000	270.000	270.000	300.000
Kapitaleinkommen (Mann und Frau)	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000
davon steuerpflichtig	14.002	14.521	14.521	35.898	6.661	6.661	19.898	0
Verluste aus Vermietung und Verpachtung	-30.000	-30.000	-30.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000	-15.000
Summe der Einkünfte (steuerpfl. Bruttoeinkommen)	239.002	239.521	239.521	320.898	261.661	261.661	274.898	285.000
Sonderausgaben	17.706	17.484	17.185	34.783	35.283	35.283	33.960	24.336
Vorsorgeaufwendungen	10.138	10.138	10.138	29.336	29.336	29.336	28.014	24.336
Sonstige Sonderausgaben	7.568	7.346	7.047	5.447	5.947	5.947	5.947	0
Einkommensteuern und Solidaritätszuschlag (inkl. Gewerbesteuer und nicht veranlagte Kapitaleinkommensteuern)	97.654	93.391	89.895	95.549	83.344	83.344	78.258	82.454
Sozialbeiträge	0	0	0	0	0	0	0	0
Kindergeld	3.696	3.696	3.696	3.696	3.696	3.696	4.800	4.000
Haushaltsnettoeinkommen	242.042	246.305	249.801	244.147	256.352	256.352	262.542	257.546
Differenz gegenüber 2003		4.262	7.758	2.105	14.309	14.309	20.500	15.503
<i>in %</i>		<i>1,8%</i>	<i>3,2%</i>	<i>0,9%</i>	<i>5,9%</i>	<i>5,9%</i>	<i>8,5%</i>	<i>6,4%</i>
Differenz gegenüber 2005				-5.654	6.551	6.551	12.742	7.745
<i>in %</i>				<i>-2,3%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,6%</i>	<i>5,1%</i>	<i>3,1%</i>

Abbildung 4: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen Entfernungen zur Arbeitsstätte in % (HH-Typ 1, keine Zuschläge)

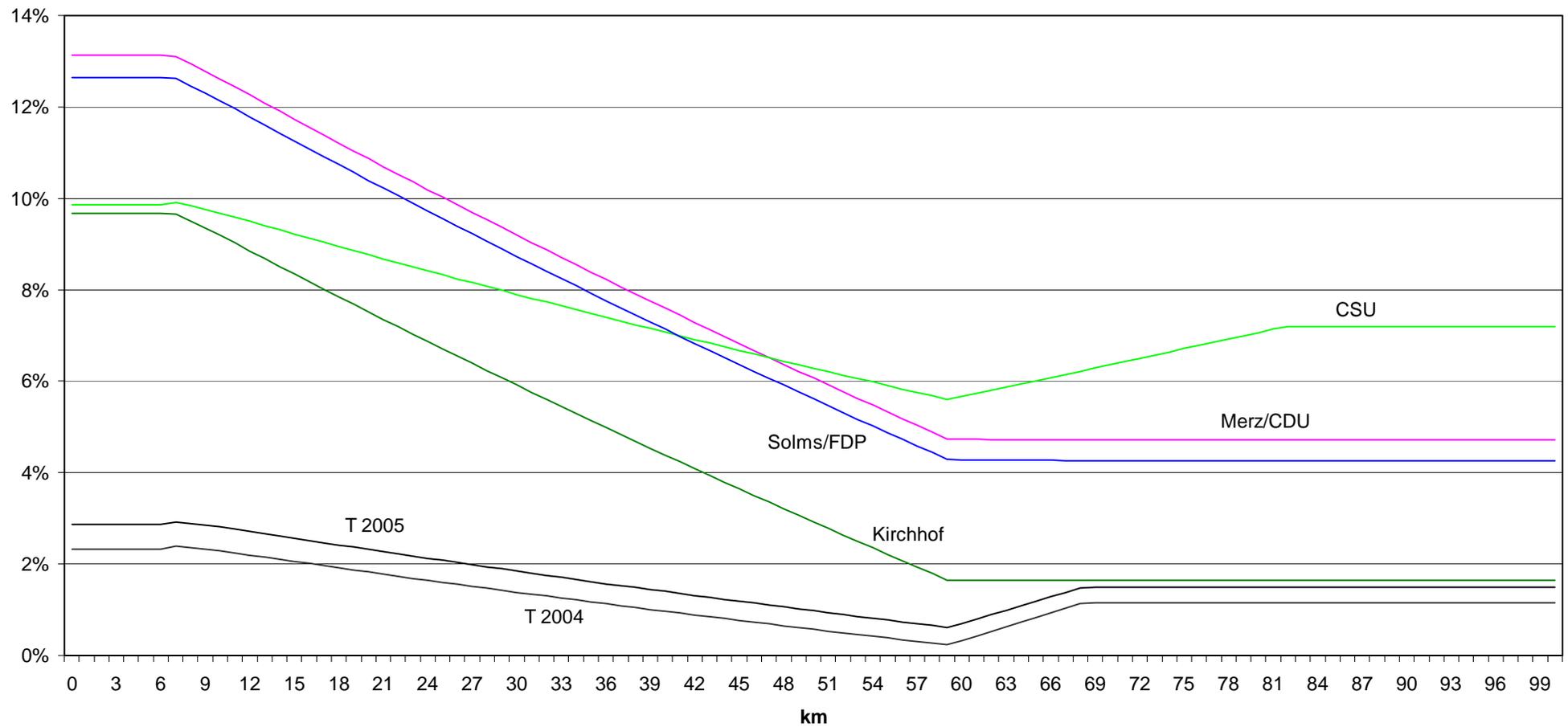


Abbildung 5: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen Entfernungen zur Arbeitsstätte in % (HH-Typ 3, keine Zuschläge)

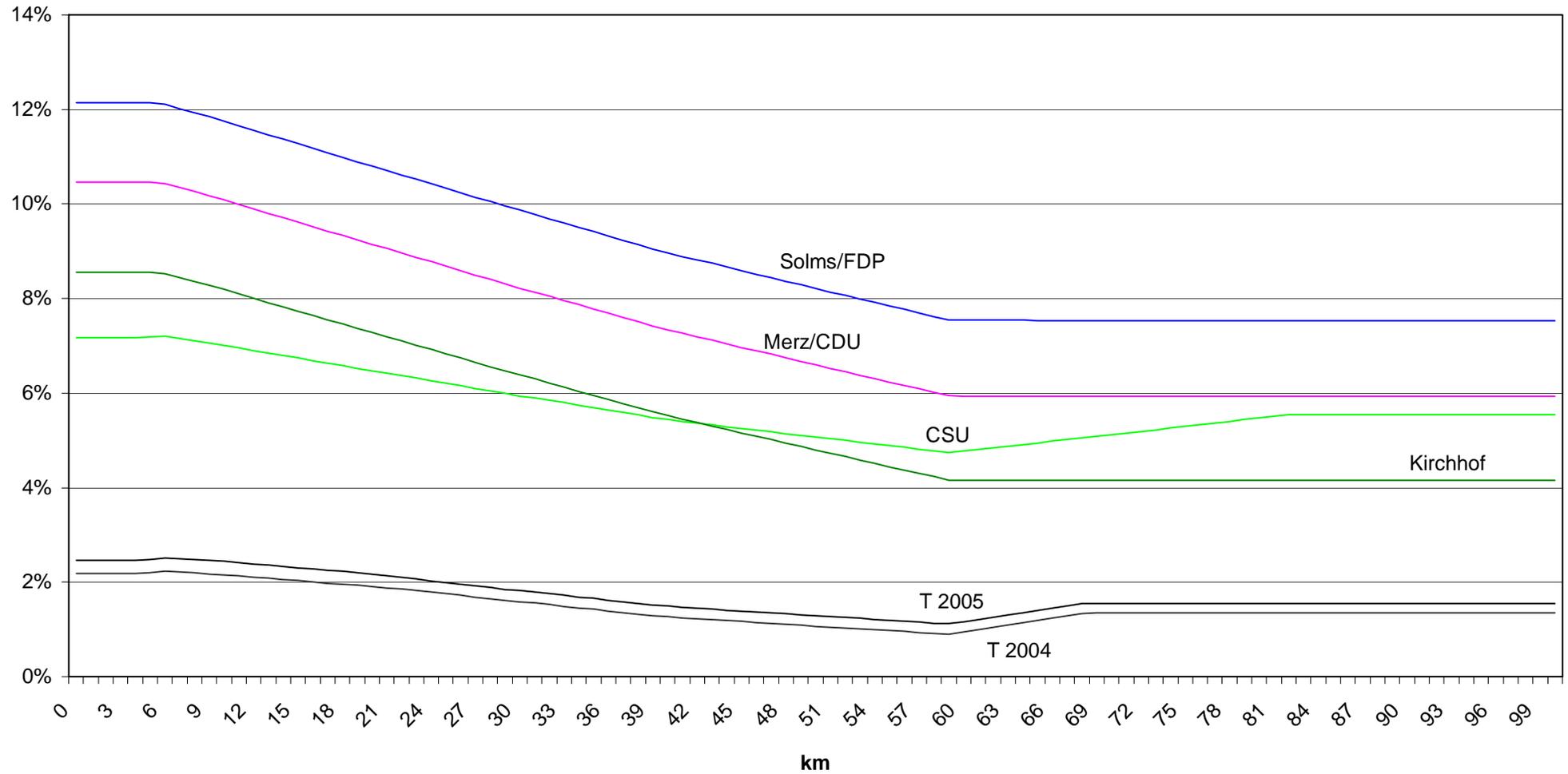


Abbildung 6: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen Entfernungen zur Arbeitsstätte in % (HH-Typ 1, Zuschläge 15%)

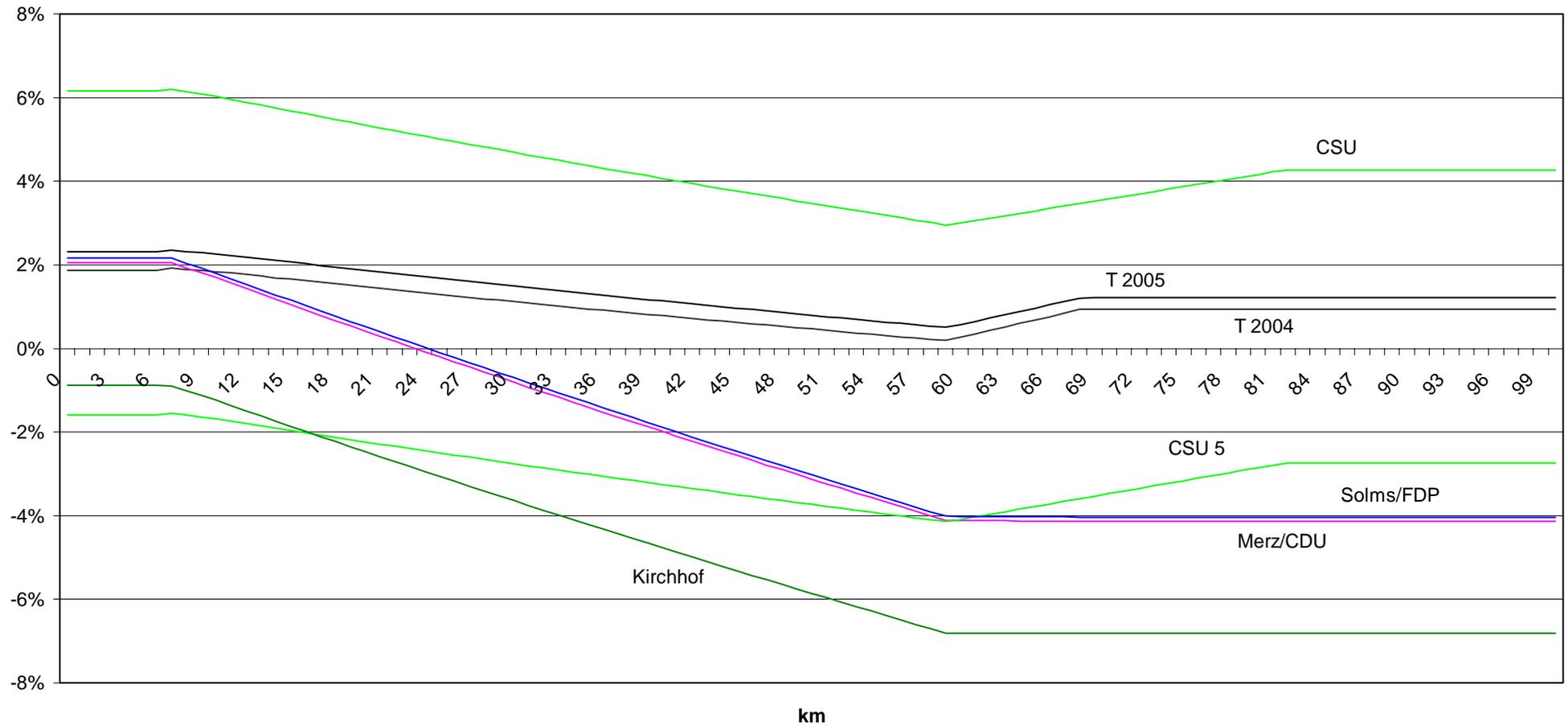


Abbildung 7: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen Entfernungen zur Arbeitsstätte in % (HH-Typ 3, Zuschläge 20%)

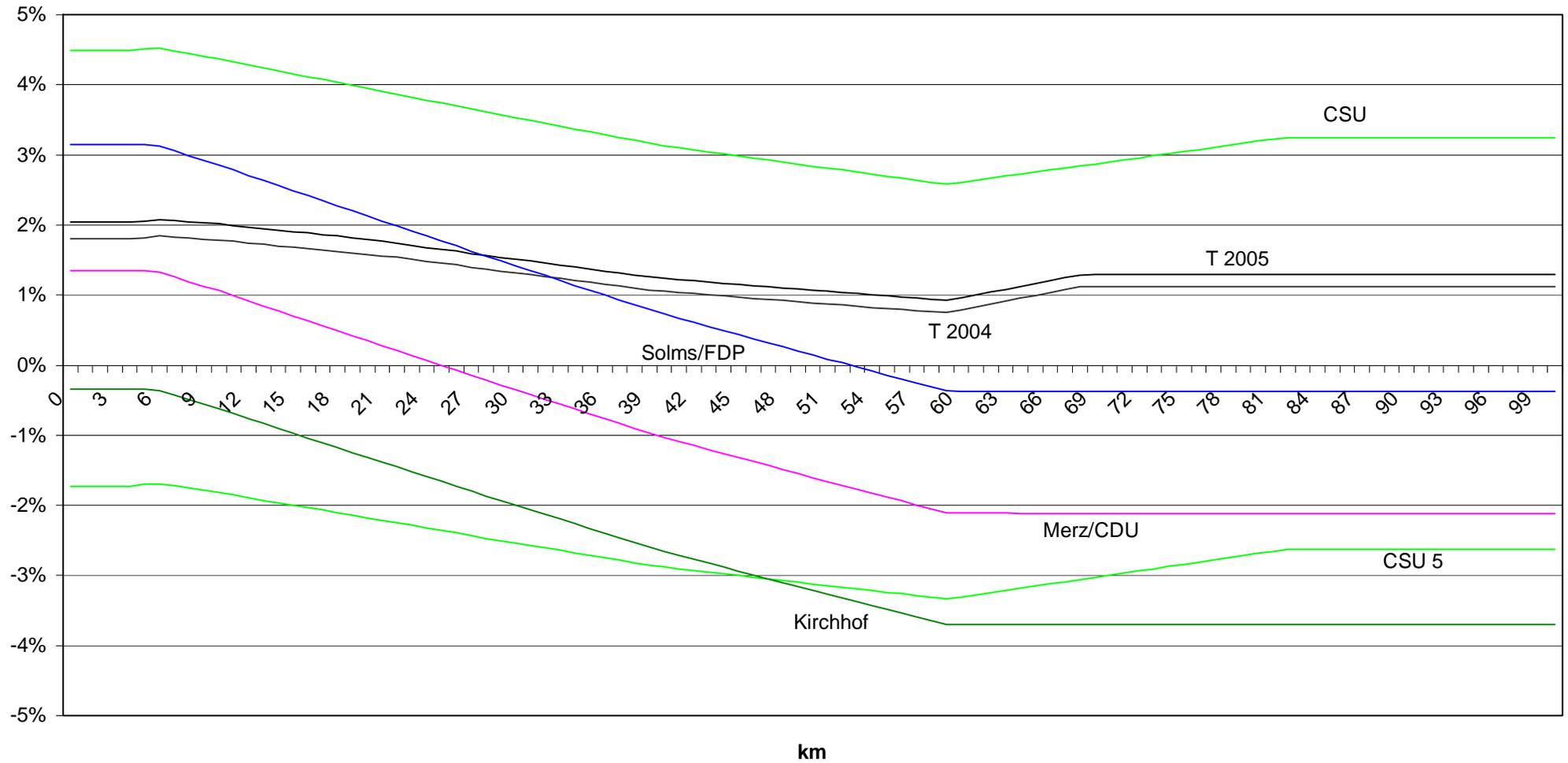


Abbildung 8: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen (bisher steuerfreien) prozentualen Zuschlägen zum Bruttolohn in % (HH-Typ 1, Entfernung zur Arbeitsstätte 20km)

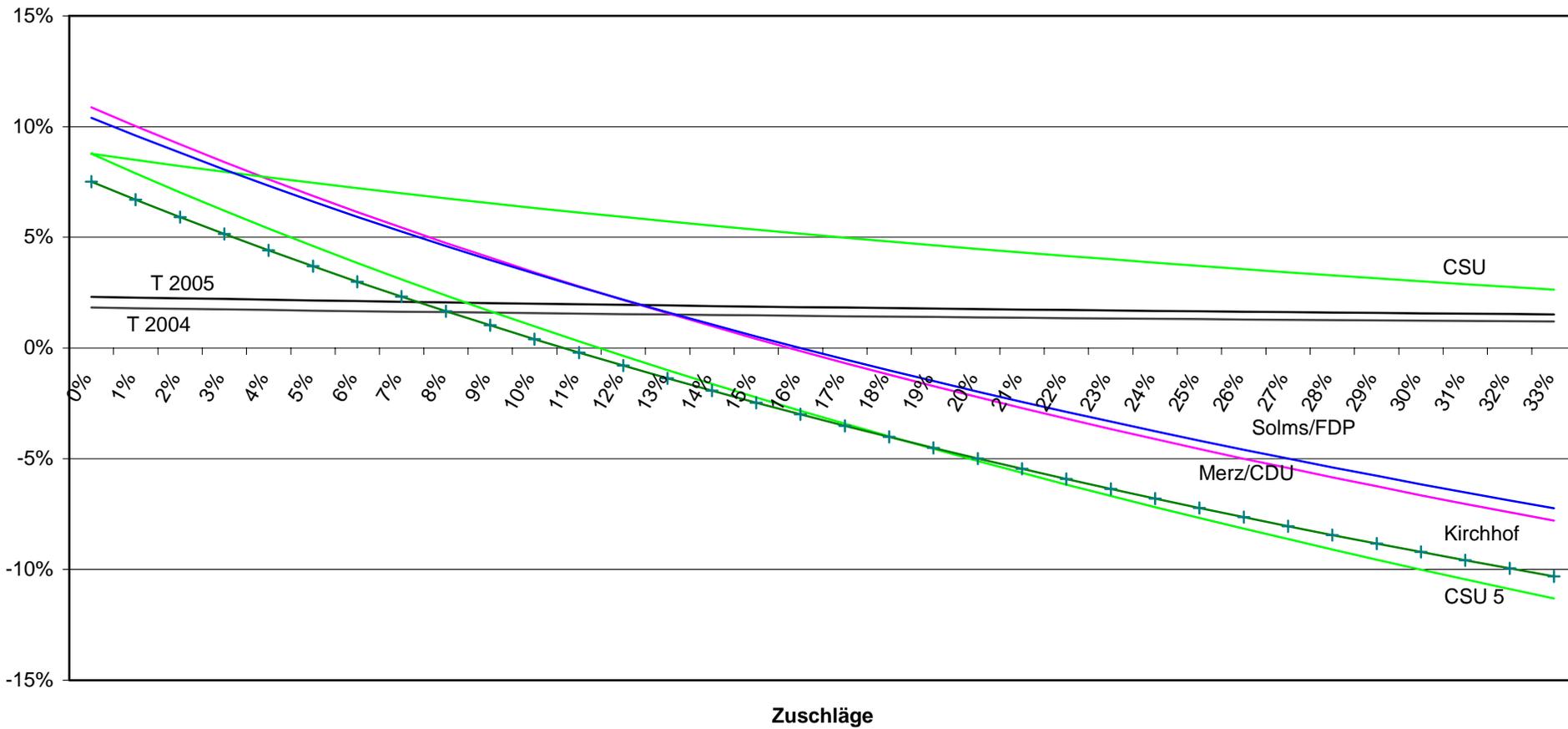
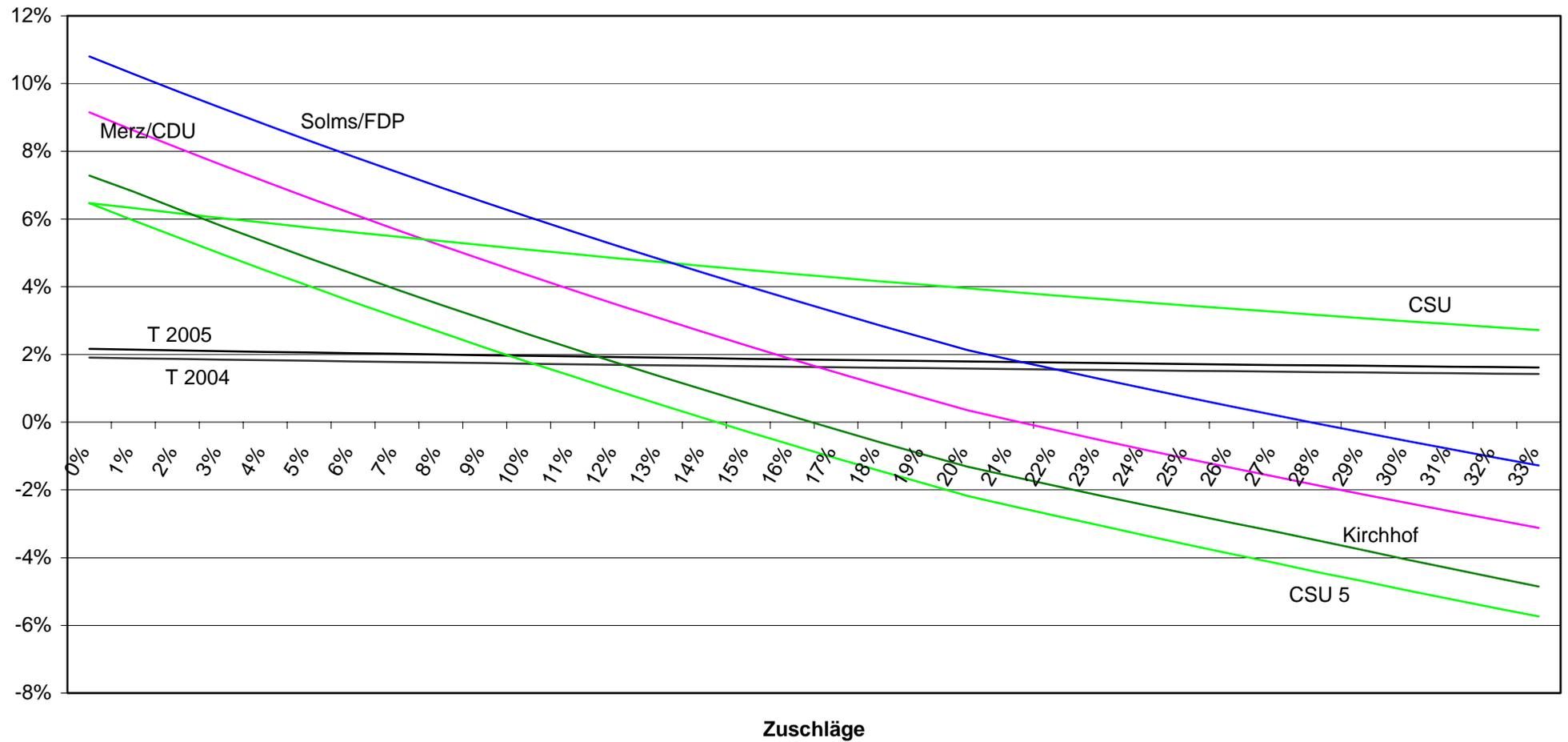
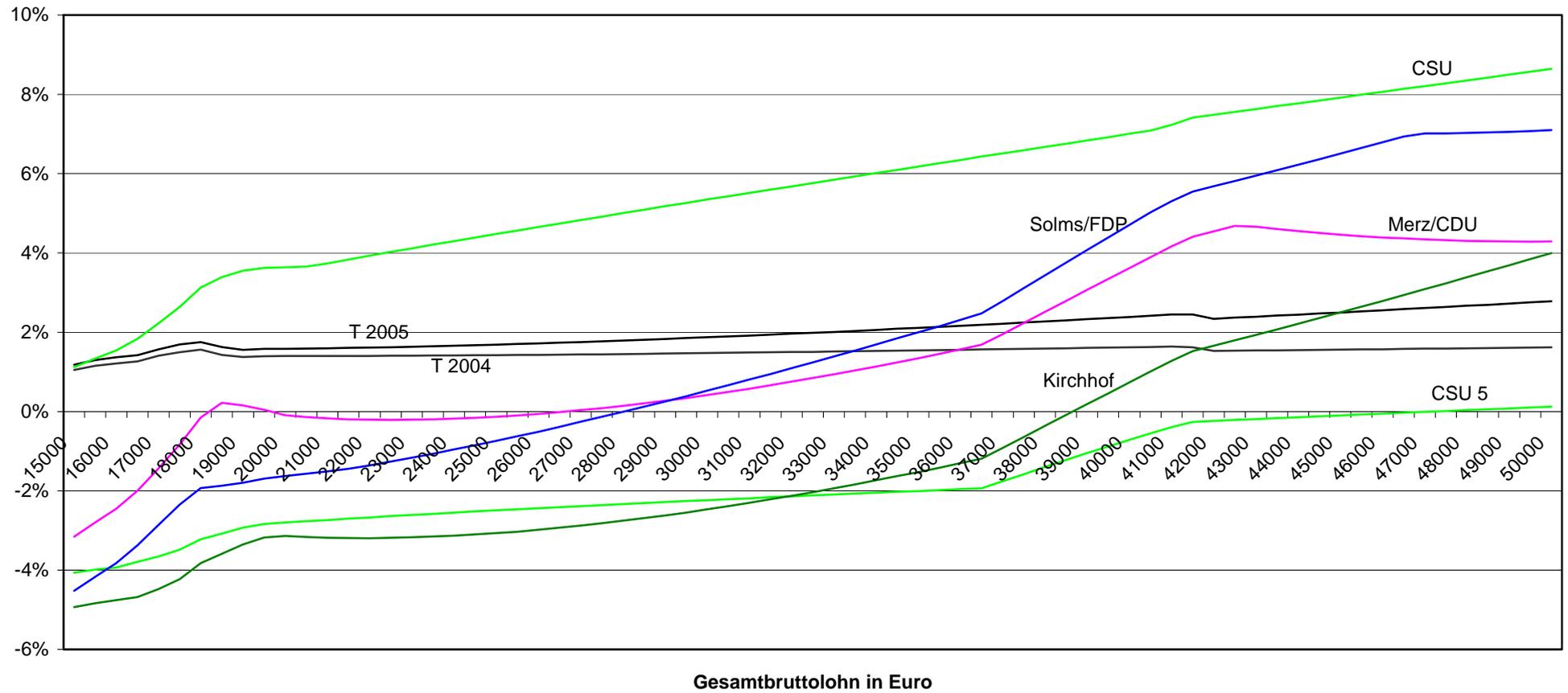


Abbildung 9: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen (bisher steuerfreien) prozentualen Zuschlägen zum Bruttolohn in % (HH-Typ 3, Entfernung zur Arbeitsstätte 20km)



**Abbildung 10: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen Bruttolöhnen und festem prozentualen Zuschlagssatz in %
(HH-Typ 1, Zuschlagssatz 15%, Entfernung zur Arbeitsstätte 20km)**



**Abbildung 11: Veränderung des Nettohaushaltseinkommens gegenüber 2003 bei alternativen Bruttolöhnen und festem prozentualen Zuschlagssatz in %
(HH-Typ 3, Zuschlagssatz 20%, Entfernung zur Arbeitsstätte 20km)**

