

Verteilungsneutralität und Leistungsfähigkeitsprinzip als Beurteilungsmaßstab für die Steuerpolitik

Antwort auf Kaiser / Spahn

Von Ulrich van Suntum, Witten/Herdecke

Zunächst eine Bemerkung zum Stil der Auseinandersetzung. Dazu einige Zitate aus dem vorstehenden Beitrag: Der Verfasser habe „versucht“, sich mit den verteilungspolitischen Wirkungen der Steuerreform auseinanderzusetzen. (S. 526) „Offensichtlich fehlen van Suntum die Voraussetzungen, die eine methodisch einwandfreie, weil exakte Analyse ... ermöglicht hätte“ (S. 529). „... lohnt es sich auch nicht, auf seine Zahlenspielerei in Tabellen 2 und 3 hier näher einzugehen.“ (S. 530) „... mag es ein Trost für van Suntum sein ...“. (S. 530) „Es entspricht offenbar dem Stil des Autors ...“ (ebenda) usw. Hinzu kommt ein falsches Zitat: An keiner Stelle meines Beitrages findet sich die Bezeichnung „typische Fallbeispiele“ (S. 530).

Dem Verfasser ist unklar, was Ausfälle dieser Art in einer wissenschaftlichen Fachzeitschrift von hohem Rang zu suchen haben. Die Autoren hätten den ihnen zur Verfügung gestellten Raum besser nutzen sollen.

Nun zur Sache selbst. In der kritisierten Arbeit von *van Essen / Kaiser / Spahn* wurde klar formuliert: „Die vorliegende Arbeit verwendet das Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen als Indikator für die relative Entlastung, weil dieses – vor Abzug der Steuern und Beiträge zur Sozialversicherung – als umfassendes Einkommenskonzept zur Beurteilung der Steuerlastverteilung im Rahmen des Gesamtsteuersystems adäquat ist.“¹ Nunmehr rücken *Kaiser / Spahn* von diesem Indikator ab, behaupten gar, sie hätten ihn nie postuliert, der Verfasser habe ihn vielmehr selbst aufgestellt (S. 527). Dies bedarf keiner weiteren Kommentierung.

Kaiser / Spahn berufen sich jetzt auf ihren zweiten Indikator für die Verteilungswirkungen der Steuerreform, nämlich die relative Verteilung der

¹ *U. van Essen / H. Kaiser / P. B. Spahn*, Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986 - 1990. Finanzarchiv, 46. Jg. (1988), S. 74.

verbleibenden Nettoeinkommen, gemessen an der *Lorenzkurve*. Dieser Teil ihrer Arbeit, so ihr Vorwurf an den Verfasser, sei völlig negiert worden. Dabei verkennen sie jedoch, daß dieses Kriterium exakt dem von *Wiegard* entspricht, mit dem sich der Beitrag des Verfassers seitenlang kritisch auseinandersetzt. Es wurden in diesem Zusammenhang auch keineswegs „die Ergebnisse des BMF ohne kritische Reflexion (übernommen)“, so eine weitere Behauptung (S. 529), sondern die Berechnungen des BMF wurden im Gegenteil zum Gegenstand einer eingehenden Prüfung gemacht, indem sie mit den anderslautenden Ergebnissen der vorgenannten Autoren verglichen wurden.

Das Hauptergebnis dabei war, daß die von *Wiegard* bzw. von *van Essen / Kaiser / Spahn* verwendeten Verteilungsindikatoren nicht mit dem Prinzip einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit vereinbar sind. Dieses Prinzip wurde anhand von drei Kriterien exakt definiert², entgegen dem Eindruck, den Kaiser / Spahn in ihrer Kritik erwecken („was immer er unter diesem Prinzip verstehen mag“, S. 528). Es wäre hilfreich gewesen, wenn sie stattdessen auf die Argumentation eingegangen wären.

Dies wäre insbesondere auch deshalb interessant gewesen, weil sich die finanzpolitische Lage inzwischen grundlegend gewandelt hat und nunmehr *Steuererhöhungen* anstelle von allgemeinen steuerlichen Entlastungen vorliegen. Der Verfasser hatte seinerzeit bereits darauf hingewiesen, daß dies die Verfechter des Prinzips unveränderter Nettoeinkommensrelationen als Maßstab für Verteilungsneutralität in Schwierigkeiten bringen muß³. Zur nochmaligen Veranschaulichung des Problems sei das fiktive Beispiel in der Tabelle betrachtet:

- Der seinerzeit im Vordergrund stehende Fall einer allgemeinen Steuer senkung (Übergang von 1985 auf 1990 in der Tabelle) zeigt bereits, daß Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und Aufrechterhaltung gegebener Nettoeinkommensrelationen sich gegenseitig ausschließen: Die relative Steuerbelastung der Wirtschaftssubjekte muß hier trotz unveränderter Leistungsfähigkeit (gemessen am Bruttoeinkommen) verändert werden, da sich sonst die Nettoeinkommensrelationen ändern würden. Die individuelle Steuerbelastung kann sich dabei sogar im Vorzeichen ändern (vgl. Individuum A).
- Im inzwischen eingetretenen Fall allgemeiner Steuererhöhungen (Übergang von 1990 auf 1991 in der Tabelle) ergibt sich darüber hinaus sogar

² Vgl. *U. van Suntum*, Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg, Kredit und Kapital, 23. Jg. (1990), S. 268.

³ Vgl. *U. van Suntum*, a. a. O., S. 269.

Steuerpolitische Implikationen konstanter Nettoeinkommensrelationen⁴⁾

Person	Bruttoeinkommen		D-Steuersatz		Lohnsteuer (DM)			Anteil am verbl. Nettoeinkommen (%)			Verbl. Nettoeinkommen in DM		
	1985	1990	1990	1991	1985	1990	1991	1985	1990	1991	1985	1990	1991
A	100	0%	-4%	4%	0	-4	4	21%	21%	21%	100	104	96
B	200	10%	6%	14%	20	13	28	37%	37%	37%	180	187	172
C	300	33%	31%	36%	100	92	108	42%	42%	42%	200	208	192
Summe:	600				120	100	140	100%	100%	100%	480	500	460

(fiktives Beispiel, Zahlen gerundet)

⁴ In der Tabelle wurde angenommen, daß der gesamte Steuerbedarf zunächst von 120 auf 100 sinkt, anschließend auf 140 steigt. Die individuellen Steuerbelastungen wurden daraus abgeleitet unter der Maßgabe, daß die ursprüngliche prozentuale Verteilung des verbleibenden Nettoeinkommens unverändert bleibt.

das widersinnige Ergebnis, daß das vorher unversteuert gebliebene Existenzminimum (100 DM im Beispiel, siehe Individuum A) nunmehr besteuert werden muß, da sonst die gegebenen Nettoeinkommensrelationen nicht aufrechterhalten werden können. Darüber hinaus muß die durchschnittliche Steuerlast kleiner Einkommen (Individuum B) überproportional erhöht (im Beispiel mehr als verdoppelt) werden, während die hohen Einkommen mit einer vergleichsweise geringen prozentualen Erhöhung ihrer Steuerschuld davonkommen.

Es wäre interessant gewesen, wenn *Kaiser / Spahn* zu diesen Konsequenzen ihres Kriteriums, die deutlich angesprochen worden waren, Stellung bezogen hätten. Leider gehen sie nicht darauf ein. Stattdessen erlauben sie sich erneut eine abfällige Randbemerkung zu einem an anderer Stelle erschienenen Beitrag des Verfassers, wiederum ohne Sachargumente zu nennen (Fußnote 16). In jenem Beitrag war das vom Verfasser vertretene Kriterium für verteilungsneutrale Steueränderungen – gleiche prozentuale Änderung der Steuerschuld – auf den nunmehr relevanten Fall von Steuererhöhungen angewendet worden. Ein entsprechend konsequentes Vorgehen der Autoren für das von ihnen favorisierte Kriterium steht noch aus.

Eine letzte Bemerkung sei hinzugefügt. Es ist *Kaiser / Spahn* zuzustimmen, daß eine reine Tarifanalyse für die Bewertung von Verteilungswirkungen der Steuerreform 1986/90 nicht ausreicht. Entgegen ihrer Behauptung hat sich der Verfasser auch nicht auf eine solche beschränkt, denn die zugrundegelegten Daten des Finanzministeriums über die jeweilige Steuerschuld vor und nach der Reform enthalten neben den Tarifänderungen auch die Änderung von Freibeträgen, insbesondere im Zusammenhang mit der Familienbesteuerung. Nicht umsonst wurde der Fall des Verheirateten mit zwei Kindern als Beispiel gewählt. Wenngleich dieses Beispiel an keiner Stelle als „typisch“ bezeichnet wurde (wiederum entgegen der Behauptung von *Kaiser / Spahn*, s. o.), trifft doch der grundsätzliche Verlauf des relativen Entlastungsprofils auf andere Fälle in ähnlicher Weise zu⁵.

Kaiser / Spahn gehen auf all dies nicht näher ein. „Nur“ das von ihnen entwickelte Mikrosimulationsmodell, so heißt es an mehreren Stellen, erlaube eine methodisch einwandfreie Analyse der Verteilungswirkungen der Steuerpolitik. Abgesehen von dem hier zum Ausdruck kommenden, kaum akzeptablen Wissenschaftsverständnis sei dazu bemerkt, daß auch die Aussagekraft von Mikrosimulationsmodellen entscheidend von der Sinnhaftigkeit der Annahmen und Kriterien abhängt, die in sie einfließen⁶.

⁵ Vgl. dazu die detaillierten Tabellen in: Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik: Steuerreform 1990, Bonn, 3. 7. 1989, Anlage 3.

Kaiser / Spahn haben es für angebracht gehalten, dem Verfasser Verstöße gegen zentrale Gebote wissenschaftlichen Arbeitens vorzuwerfen, ihn der Oberflächlichkeit sowie der Zahlenspielerei zu bezichtigen und seinen Stil zu kritisieren. Sie geben ihrerseits jedoch den Beitrag des Verfassers in einer geradezu entstellend falschen Weise wieder und polemisieren anschließend gegen das so geschaffene Zerrbild, statt sich einer Auseinandersetzung um den eigentlichen Streitpunkt – nämlich die Vereinbarkeit ihrer Verteilungskriterien mit dem Prinzip einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit – zu stellen.

Die Autoren empfehlen den Lesern von *KREDIT UND KAPITAL*, sich ihr eigenes Urteil zu bilden. Dem kann man nur beipflichten.

⁶ Nebenbei bemerkt, kann man die von *van Essen / Kaiser / Spahn* grafisch ausgewiesene Verschiebung der Lorenzkurve nach außen buchstäblich nur mit der Lupe erkennen, vgl. dies., a. a. O., S. 77. Es wäre hilfreich gewesen, wenn sie die Veränderung des GINI-Koeffizienten ausgewiesen hätten, da man sich dann ein klareres Bild von der tatsächlichen Relevanz der „ungleichmäßiger(n) Verteilung der Nettoeinkommen nach der Reform“ (ebenda, S. 76) hätte machen können.