

Verteilungsarithmetik der rot-grünen Einkommensteuerreform

Von Giacomo Corneo*

Abstract

I compare the distribution of net incomes in Germany before and after the reform of the personal income tax introduced by the governmental coalition of Social Democrats and Greens. In contrast with widely-held opinion, it is found that the reform is not neutral from a distributive point of view. Rather, it is strongly regressive. Measures aimed at broadening the tax base cannot compensate for the regressive effect triggered by reductions in the statutory tax rates. Distributive neutrality could only be achieved if tax avoidance were so large that effective tax rates fall with income.

Zusammenfassung

War die rot-grüne Einkommensteuerreform wirklich sozial ausgewogen bzw. verteilungsneutral? Anhand der Änderungen am Steuertarif wird gezeigt, dass sich die Tarifentlastung überwiegend regressiv ausgewirkt hat. Tendenziell hat die Reform die Einkommensungleichheit in Deutschland verschärft. Die regressive Auswirkung durch die Tarifentlastung kann durch etliche Maßnahmen zur Erweiterung der Bemessungsgrundlage wahrscheinlich nicht aufgefangen werden.

JEL-Classification: D31, D72, H23.

1. Einleitung

Als im Oktober 1998 SPD und Grüne die Regierungsverantwortung übernahmen, traten sie kein leichtes finanzpolitisches Erbe an. Gegenüber 1991 – dem erstem Jahr des wiedervereinigten Deutschlands – war zwar die Steuerquote relativ unverändert und lag mit etwa 23 % ungefähr auf demselben Niveau wie in der alten Bundesrepublik dreißig Jahre zuvor. Die Verschuldung der Gebietskörperschaften hatte aber von rund 40 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1991 auf fast 60 % bei Regierungsübernahme dramatisch zugenommen. Dementsprechend war die Zinsbelastung des Staates gestiegen.

* Ich bedanke mich bei einem anonymen Gutachter für wertvolle Kommentare.

In dieser Situation hat sich die Bundesregierung für die gewagte Politik einer maßgeblichen Senkung der Einkommen- und der Körperschaftsteuer entschieden. Begründet wurde dieser Politikkurs durch die Annahme, dass eine kräftige Senkung der Steuerlast für Privathaushalte und Unternehmen für mehr Wirtschaftswachstum Sorge. Damit führe die Steuerentlastung letztlich eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herbei: das Wachstum der Steuerbasis würde die Senkung der Steuersätze wettmachen.

Mit dem Abschluss der Einkommensteuerreform im Jahr 2005 bietet sich an, ihre Konsequenzen zu analysieren, um daraus Lehren für die Steuerpolitik der Zukunft zu ziehen. In diesem Beitrag wird lediglich ein Ergebnis der rot-grünen Einkommensteuerreform nämlich ihre Verteilungswirkung untersucht.

Die progressive Einkommensteuer ist ein zentrales Politikinstrument, mit dem der Zugang der Bürger zu ökonomischem Wohlstand gleichmäßiger gemacht wird. Sie fördert die Chancengleichheit und bietet einen Schutz gegen langfristige, privat nicht versicherbare Risiken an.¹ Im Hinblick auf die historische Entwicklung von Steuersystemen kann argumentiert werden, dass die Einkommensteuer ihre Existenzberechtigung in erster Linie in der von ihr ausgeübten Verteilungsfunktion findet. Die Verteilungswirkung der Einkommensteuerreform bildet somit ein unverzichtbares Kriterium zur Beurteilung einer solchen Reform.

Die Einkommensteuerreform 1998–2005 besteht aus einer Tarifentlastung flankiert mit verschiedenen Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Verteilungswirkung durch die Änderungen des Steuertarifes. Es ist zu vermuten, dass die tatsächlich ausgeführten Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer verglichen mit den Effekten des veränderten Steuertarifes von zweitrangiger Bedeutung sind.

Im zweiten Abschnitt dieses Beitrags werden einige empirische Grundzüge der Verteilung des steuerpflichtigen Einkommens in Deutschland dargestellt. Da die Datenlage zur deutschen Einkommensteuer einige Defizite aufweist, wird im restlichen Beitrag eine rein mathematische Vorgehensweise verwendet. Anhand der gesetzlichen Änderungen am Steuertarif wird im Abschnitt 3 verdeutlicht, wie sich die Tarifentlastung auf die Nominal- und die Realeinkommen der Steuerpflichtigen niedergeschlagen hat. Die Analyse zeigt eine überwiegend regressive Wirkung der Tarifentlastung. Dies bedeutet, dass die Reform die Einkommensungleichheit in Deutschland tendenziell verschärft hat.

Im weiteren Teil des Aufsatzes wird die Robustheit obigen Befundes überprüft. Im Abschnitt 4 wird untersucht, ob die Effekte abgeänderter Vorschrif-

¹ Über diese als auch weitere empirisch relevante Begründungen der Redistributionspolitik siehe z. B. Corneo (2004).

ten zur Festlegung der Bemessungsgrundlage die regressive Auswirkung der Tarifentlastung haben kompensieren können. Im Abschnitt 5 wird die Verteilungsanalyse unter der Annahme geführt, dass der Umfang der Steuerumgehung mit dem Einkommensniveau der Steuerpflichtigen variiert. Ein abschließendes Fazit rundet den Beitrag ab.

2. Grundzüge der steuerlichen Einkommensumverteilung

Mittlerweile stellt das Statistische Bundesamt einen Scientific-Use-File zur amtlichen Einkommensteuerstatistik 1998 bereit. Aus dieser Quelle lassen sich zahlreiche Merkmale der Einkommensverteilung in Deutschland herausgreifen. Hier werden allerdings nur wenige Grundzüge hervorgehoben, für eine detaillierte Darstellung sei auf Bach et al. (2005) hingewiesen.

Tabelle 1

Verteilung des Gesamtbetrags der Einkünfte im Jahr 1998

Perzentile	Anteil am Gesamteinkommen	Durchschnittl. Einkommen (TSD Euro)	Min. Einkommen	Max. Einkommen	Anzahl der Steuererklärungen
1. Dezil	-0,77 %	-2,47	-349.765.949	4.507	2.787.651
2. Dezil	2,23 %	7,13	4.508	9.825	2.787.040
3. Dezil	3,98 %	12,73	9.826	15.541	2.787.277
4. Dezil	5,67 %	18,13	15.542	20.557	2.787.332
5. Dezil	7,12 %	22,75	20.558	24.906	2.787.357
6. Dezil	8,48 %	27,11	24.907	29.449	2.787.323
7. Dezil	10,09 %	32,27	29.450	35.433	2.787.054
8. Dezil	12,35 %	39,48	35.434	44.024	2.787.292
9. Dezil	15,77 %	50,41	44.025	58.624	2.787.418
10. Dezil	35,08 %	112,14	58.625	162.793.412	2.787.099
Top 1 %	12,73 %	406,93	146.204	162.793.412	278.722
Top 0,1 %	6,06 %	1.937,83	592.292	162.793.412	27.872
Top 0,01 %	2,77 %	8.862,29	3.599.330	162.793.412	2.787

Tabelle 1 schildert die steuerliche Einkommensverteilung nach Dezilen und kleineren Gruppen mit sehr hohen Einkommen. Die Erhebungseinheit bildet der Steuerpflichtige. Steuerpflichtige können Einzelpersonen oder Ehepaare sein. Somit ist die dargestellte Verteilung weder eine Verteilung von Individualeinkommen noch eine Verteilung von Haushaltseinkommen noch die bedarfsgewichteter Haushaltseinkommen wie sie bei Armutsanalysen üblich sind. Im Jahr 1998 gab es in Deutschland rund 28 Mio. Steuerpflichtige und

fast 38 Mio. Haushalte. Etwas mehr als die Hälfte aller Steuerpflichtigen wurden nach dem Splittingverfahren besteuert, etwas weniger als die Hälfte unterlagen der Besteuerung nach der Grundtabelle.

Veranschaulicht wird in Tabelle 1 die Verteilung des Gesamtbetrags der Einkünfte im Jahr 1998. Diese Größe ist in der Einkommensteuerstatistik vielleicht diejenige, die noch am ehesten einem ökonomischen Einkommensbegriff entspricht. Sie errechnet sich aus der Summe der Einkünfte der sieben Einkunftsarten, welche in § 2 EStG aufgezählt sind.

Die Verteilung der steuerlichen Einkommen ist ungleichmäßiger als diejenigen, die aus anderen Datensätzen – z. B. dem Sozio-ökonomischen Panel des DIW, der EVS, dem Mikrozensus – resultieren. Grund dafür ist die bessere Erfassung der sehr hohen Einkommen. So zeigt Tabelle 1, dass das oberste Perzentil der Einkommensverteilung fast 13 % des gesamten steuerlichen Einkommens bezieht. Wohlgemerkt ist die Bedeutung der Gruppen mit sehr hohem Einkommen für das Steueraufkommen noch größer, denn die Steuerprogression bewirkt eine Verteilung der entrichteten Steuern, die ungleichmäßiger als diejenige der steuerlichen Einkommen ist.

3. Tarifentlastung und Nettoeinkommen

Zweck der Verteilungsanalyse ist zu erfassen, wie die Einkommensteuerreform sich auf die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ausgewirkt hat. Der Fokus liegt auf den Nettoeinkommen, weil das Nettoeinkommen ein Indikator für den Wohlstand der Bürger ist und letzterer das Hauptanliegen der Steuerpolitik bilden soll.

Es gilt also zu untersuchen, wie sich die Nettoeinkommen aufgrund der Tarifentlastung zwischen 1998 und 2005 verändert haben. Ausgehend von einem festen Niveau des Brutto- bzw. zu versteuernden Einkommens werden nun die Niveaus des Nettoeinkommens ermittelt, die aus der Anwendung des Steuertarifs für 1998 (vor der Reform) und des Tarifs für 2005 (bei abgeschlossener Reform) resultieren. Somit kann für ein gegebenes Niveau des Bruttoeinkommens die von der Reform verursachte Steigerung des Nettoeinkommens berechnet werden. Variiert die Steigerungsrate mit dem Niveau des Einkommens nicht, so ist die Tarifentlastung verteilungsneutral, da in diesem Fall die Lorenzkurve der Nettoeinkommen konstant bleibt. Nimmt die Steigerungsrate des Nettoeinkommens mit dem Bruttoeinkommen im gesamten Definitionsbereich ab, ist die Tarifentlastung progressiv in dem Sinne, dass die Verteilung der Nettoeinkommen von 2005 gegenüber derjenigen von 1998 Lorenz-dominant ist. Im umgekehrten Fall spricht man von einer regressiven Tarifentlastung. Eine progressive Tarifentlastung verringert somit die Einkommensungleichheit, eine regressiv Tarifentlastung erhöht sie.

Zwei Szenarien werden analysiert. Im ersten Szenario wird auf die Nominaleinkommen fokussiert. Gedanklich bleibt das Nominalniveau der Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen zwischen 1998 und 2005 konstant. Im zweiten Szenario wird auf die Realeinkommen abgestellt; hierdurch wird das Phänomen der kalten Progression berücksichtigt.

Betrachtet wird die Verteilungswirkung bei Anwendung des Grundtarifs. Die Verteilungswirkung bei Anwendung des Splittingtarifs kann daraus unmittelbar abgeleitet werden. Da der Durchschnittssteuersatz für ein Einkommen y gemäß dem Grundtarif dem Durchschnittssteuersatz für ein Einkommen $2y$ gemäß dem Splittingtarif entspricht, kann durch Verdoppelung des Einkommensniveaus die Steigerungsrate des entsprechenden Einkommens im Splittingfall errechnet werden.

3.1 Verteilungswirkung bei festem Nominaleinkommen

Sei $T_{98}(y)$ der im Jahr 1998 gültige Steuertarif. Mit $t_{98}(y) = T_{98}(y)/y$ wird der entsprechende Durchschnittssteuersatz bezeichnet. Daraus ergibt sich das Nettoeinkommen

$$x_{98}(y) = y - T_{98}(y) = [1 - t_{98}(y)]y.$$

Analog lassen sich die Nettoeinkommen für das Jahr 2005 als

$$x_{05}(y) = y - T_{05}(y) = [1 - t_{05}(y)]y$$

ausdrücken. Die Niveaus der Durchschnittssteuersätze in den Jahren 1998 und 2005 – die aus Bals (1999) und Bals (2003) entnommen wurden – werden in der Tabelle 2 gezeigt.

Die reforminduzierte Steigerung der Nettoeinkommen erfolgt dann gemäß der Rate

$$\Delta_n(y) = \frac{x_{05}(y) - x_{98}(y)}{x_{98}(y)} = \frac{t_{98}(y) - t_{05}(y)}{1 - t_{98}(y)}.$$

In der vierten Spalte der Tabelle 2 ist die Steigerungsrate $\Delta_n(y)$ für verschiedene Niveaus des zu versteuernden Einkommens gezeigt. Beispielsweise entnimmt man aus dieser Tabelle, dass Steuerpflichtige mit einem jährlichen Bruttoeinkommen in Höhe von 80.000 Euro (Grundtabelle; 160.000 Euro im Splittingfall) eine Steigerung ihres Nettoeinkommens um rund 10 % erfahren haben.

Da zwischen 1998 und 2005 der Durchschnittssteuersatz für jedes Einkommensniveau geringer geworden ist, sind alle Steigerungsraten $\Delta_n(y)$ positiv. Bei einem Bruttoeinkommen in Höhe von 10.000 Euro beträgt die Steige-

rungsrate des Nettoeinkommens fast 6,4 %. Mit steigendem Bruttoeinkommen fällt zunächst die Steigerungsrate leicht und beträgt lediglich 5,6 % bei einem Einkommen in Höhe von 40.000 Euro. Dann nimmt die Steigerungsrate mit dem Einkommen rapide zu. Bei einem Bruttoeinkommen von 100.000 Euro ist die Steigerungsrate 12,3 % und bei einer Million Euro beträgt sie 22,1 % (das jährliche Nettoeinkommen eines Millionärs erhöht sich um gut 106.000 Euro).²

Tabelle 2

Verteilungswirkung durch die Tarifentlastung 1998–2005

Zu versteuerndes Einkommen	Durchschnittssteuersatz 1998	Durchschnittssteuersatz 2005	Δ_n	Δ_r
10.000	9,8	4,0	6,38	4,94
20.000	19,4	14,3	6,31	5,27
30.000	23,8	19,4	5,77	4,77
40.000	27,2	23,1	5,60	4,34
50.000	30,4	26,2	6,05	4,44
60.000	33,6	28,8	7,15	5,15
70.000	36,3	30,7	8,77	6,78
80.000	38,4	32,1	10,19	8,36
90.000	40,1	33,2	11,43	9,65
100.000	41,3	34,1	12,28	10,72
200.000	47,2	38,0	17,34	16,41
300.000	49,1	39,4	19,06	18,43
400.000	50,1	40,0	20,17	19,69
500.000	50,7	40,4	20,82	20,40
600.000	51,1	40,7	21,17	20,82
700.000	51,3	40,9	21,43	21,13
800.000	51,5	41,0	21,75	21,50
900.000	51,7	41,1	21,95	21,72
1.000.000	51,8	41,2	22,07	21,87

Geht man von nominal konstanten Einkommen aus, lässt sich folgendes festhalten: Bis zu einem Einkommensniveau von 40.000 Euro ist die Tarifentlastung progressiv, die Verteilungswirkung fällt jedoch geringfügig aus. Ab 40.000 Euro Einkommen ist die Tarifentlastung regressiv, das Nettoeinkommen wächst stark überproportional zum Bruttoeinkommen an.

² In Deutschland gab es 1998 schätzungsweise vierzehntausend Steuerpflichtige mit einem deklarierten Einkommen oberhalb der Millionengrenze.

An dieser Stelle soll der Kontrast zwischen obigem Befund und der Wahrnehmung der Verteilungswirkung der Einkommensteuerreform in der öffentlichen Meinung thematisiert werden. Während in den Medien überwiegend berichtet wurde, dass die Reform sozial ausgewogen sei, profitiert wie gesehen der Millionär rund viermal so viel wie ein Normalverdiener. An dieser verzerrten öffentlichen Wahrnehmung trägt die Bundesregierung wahrscheinlich einen Teil der Schuld. Die Bundesregierung hat die Verteilungswirkung ihrer Reform stets durch Entlastungsbeispiele dargestellt, welche die prozentuale Steuerersparnis bei ausgewählten Einkommensniveaus verdeutlichen. Die gebrachten Beispiele zeigen in der Regel, dass die prozentuale Steuerersparnis wenig mit dem Einkommensniveau variiert. Dies hat wiederum der Öffentlichkeit suggeriert, dass die Steuerreform verteilungsneutral sei.

Dass dieser Schluss falsch ist, zeigt nicht nur die obige Rechnung. Man kann sich auch auf einen Satz der Finanzwissenschaft stützen, der folgendes besagt: Wenn ausgehend von einem progressiven Steuertarif jede Steuerschuld um einen einheitlichen Prozentsatz verringert wird, ist der neue Tarif weniger progressiv als der alte, d. h. die Ungleichheit der Nettoeinkommen nimmt zu.³

3.2 Verteilungswirkung bei festem Realeinkommen

Sei Π die Inflationsrate für Deutschland im Zeitraum 1998–2004. Die durch die Einkommensteuerreform bedingte Steigerungsrate des realen Nettoeinkommens ergibt sich aus

$$\Delta_r(y) = \frac{[1 - t_{05}(y)] - [1 - t_{98}(\tilde{y})]y}{[1 - t_{98}(\tilde{y})]y} = \frac{t_{98}(\tilde{y}) - t_{05}(y)}{1 - t_{98}(\tilde{y})},$$

wobei $\tilde{y} = y/(1 + \Pi)$ das Nominaleinkommen im Jahr 1998 bezeichnet, das real einem Nominaleinkommen von y im Jahr 2005 entspricht.

Die letzte Spalte der Tabelle 2 zeigt den Verlauf der Steigerungsrate der realen Nettoeinkommen aufgrund der Steuerreform. Unterstellt wurde eine Inflationsrate Π in Höhe von 7,16 %. Diese Zahl entspricht der Veränderung des Verbraucherpreisindex laut Bundesbankstatistik zwischen August 1997 und August 2003, dem jüngsten zur Verfügung stehenden Datum zum Zeitpunkt dieses Schreibens. Somit unterschätzt unsere Rechnung die tatsächliche Auswirkung der kalten Progression.

Aufgrund der kalten Progression sind alle Steigerungsraten bei Betrachtung der Realeinkommen geringer als bei Betrachtung der Nominaleinkommen. Da

³ Ein Steuertarif heißt progressiv, wenn der Durchschnittsteuersatz mit der Bemessungsgrundlage steigt. Der im Text erwähnte Satz wird im Anhang dieses Beitrags bewiesen.

die kalte Progression den Effekt aus der Tarifentlastung nicht gänzlich kompensiert, fallen die Steigerungsraten positiv aus. Bei einem Bruttoeinkommen in Höhe von 10.000 Euro des Jahres 2005 beträgt die Steigerungsrate des Nettoeinkommens real etwa 4,9 %. Die Steigerungsrate wächst auf 5,3 % für ein Einkommen von 20.000 Euro und fällt dann auf 4,3 % für ein Einkommen von 40.000 Euro. Ab diesem Einkommensniveau nimmt die Steigerungsrate mit dem Einkommen rasch zu, sie erlangt bei einem zu versteuernden Einkommen von 100.000 Euro eine Höhe von 10,7 % und bei einer Million Euro rund 21,9 %.

Im Vergleich zur Analyse der Nominaleinkommen erscheint hier eine regressiv Wirkung bereits im Bereich zwischen 10.000 und 20.000 Euro. Da der Grenzsteuersatz bei geringen Einkommen relativ schnell wächst, schlägt dort die kalte Progression stärker zu Buche. Eine leicht progressive Auswirkung macht sich im Bereich zwischen 20.000 und 40.000 Euro bemerkbar, danach wächst das Nettoeinkommen eindeutig überproportional zum Bruttoeinkommen an. Da für die sehr hohen Einkommen der Grenzsteuersatz konstant ist, sind sie von der kalten Progression relativ wenig betroffen.

Im Ergebnis scheint die Verteilungswirkung noch regressiver als unter dem ersten Szenario zu sein. In realen Größen profitiert der Millionär aus der Reform fünf- anstatt viermal so viel wie ein Normalverdiener. Unser vorläufiges Fazit heißt daher: Tendenziell hat die Einkommensteuerreform die Einkommensungleichheit in Deutschland verschärft.

4. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

Empirische Untersuchungen zur deutschen Einkommensbesteuerung wie diejenigen von Lang et al. (1997) und Bach et al. (2005) suggerieren, dass ein bedeutsamer Anteil des Einkommens deutscher Steuerpflichtigen sich sowohl auf legale als auch auf illegale Weise dem Zugriff des Fiskus entzieht. Vermutlich ist die Erfassungsquote steuerlichen Einkommens nur bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit sehr hoch. Bei den anderen Einkunftsarten scheinen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung quantitativ wichtige Phänomene zu sein.

Die Einkommensteuerreform der rot-grünen Regierung beinhaltete neben der Tarifentlastung eine Reihe von Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage.⁴ Eine direkte Untersuchung der Verteilungswirkung jener Maßnahme erweist sich als nicht möglich, denn die Verteilungs-

⁴ Hierzu zählen z. B. die Halbierung des Sparerfreibetrages, die Verlängerung der Spekulationsfristen, die Vereinheitlichung der Entfernungskostenpauschale, die Senkung des Freibetrags für Land- und Forstwirte, die Senkung der degressiven AfA und die Abschaffung der Werbungskostenpauschale bei Vermietung und Verpachtung.

inzidenz der verschiedenen Abzugsmöglichkeiten ist bei der aktuell vorhandenen Datenlage empirisch nicht zu erfassen. Durch einen indirekten Weg kann dennoch untersucht werden, ob die Maßnahmen zur Verbreitung der Bemessungsgrundlage die regressive Verteilungswirkung der Tarifentlastung haben wettmachen können.

Der Einfachheit halber konzentriert sich unsere Analyse auf die Änderung der Nominaleinkommen, das Phänomen der kalten Progression bleibt unberücksichtigt. Man unterscheide nun zwischen dem zu versteuernden Einkommen y und dem tatsächlichen Einkommen der Steuerpflichtigen, das man mit e bezeichnet. Der Quotient zwischen dem steuerlichen und dem tatsächlichen Einkommen – die Erfassungsquote – sei φ vor Einführung der rot-grünen Steuerreform und φ' nach der Reform. Der Betrag $\varphi' - \varphi$ spiegelt die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage wider.

Bei Abweichung des tatsächlichen vom steuerlichen Einkommen lauten die Formeln zur Ermittlung des tatsächlichen Nettoeinkommens am Anfang und am Ende der Reform

$$\bar{x}_{98}(y) = e - T_{98}(y) = [1 - \varphi t_{98}(y)]e$$

und

$$\bar{x}_{05}(y) = e - T_{05}(y) = [1 - \varphi' t_{05}(y)]e.$$

Bei festem Nominaleinkommen ergibt sich die Steigerungsrate des tatsächlichen Nettoeinkommens als

$$\frac{\bar{x}_{05}(y) - \bar{x}_{98}(y)}{\bar{x}_{98}(y)} = \frac{\varphi t_{98}(y) - \varphi' t_{05}(y)}{1 - \varphi t_{98}(y)}.$$

Da wir φ und φ' nicht kennen, müssen Vermutungen angestellt werden, um das tatsächliche Einkommenswachstum der Steuerpflichtigen zu schätzen. Wahrscheinlich hat sich die Bemessungsgrundlage für Steuerpflichtige mit normalem Einkommensniveau ein wenig vergrößert. Unterstellt man für die Masse der Steuerpflichtigen $\varphi = 0,9$ und $\varphi' = 0,95$, so dürfte man nicht all zu weit von der Realität liegen. Bei dieser Parameterwahl beträgt die Steigerungsrate des tatsächlichen Nettoeinkommens im Bereich der Einkommen zwischen 10.000 und 50.000 Euro rund 4 %.

Nun gehe man folgender Frage nach: Um wie viel müsste sich die Bemessungsgrundlage der Großverdiener erhöhen, damit auch die Großverdiener eine Steigerungsrate des tatsächlichen Nettoeinkommens um 4 % erfahren?

Aus der Bedingung

$$\frac{\varphi t_{98}(y) - \varphi' t_{05}(y)}{1 - \varphi t_{98}(y)} = 4\%$$

erhält man

$$\varphi' = \frac{1,04\varphi t_{98}(y) - 0,04}{t_{05}(y)}.$$

Die Tabelle 3 zeigt, um wie viel sich die Erfassungsquote in Folge der Reform hätte erhöhen müssen, damit die Steuersenkungen verteilungsneutral gewesen wären.

Tabelle 3
**Fiktive Erhöhung der Bemessungsgrundlage;
Werte für φ'**

Zu versteuerndes Einkommen	$\varphi = 0,6$	$\varphi = 0,7$	$\varphi = 0,8$	$\varphi = 0,9$
100.000	0,64	0,76	0,89	1,02
200.000	0,67	0,80	0,93	1,06
300.000	0,68	0,81	0,94	1,06
400.000	0,68	0,81	0,94	1,07
500.000	0,68	0,81	0,94	1,07
600.000	0,68	0,82	0,95	1,08
700.000	0,69	0,82	0,95	1,08
800.000	0,69	0,82	0,95	1,08
900.000	0,69	0,82	0,95	1,08
1.000.000	0,69	0,82	0,95	1,08

Unterstellt man für die Einkommensstarken, dass der anfängliche Quotient zwischen dem steuerlichen und dem tatsächlichen Einkommen wie bei den Normalverdienern 90 % beträgt (letzte Spalte der Tabelle 3), so müsste die Reform dazu führen, dass dieser Quotient auf über 100 % steigt, damit die Reform verteilungsneutral ist. Dass dieser Fall tatsächlich eingetreten ist, mag man zu bezweifeln.

Möglich ist auch, dass die steuerliche Erfassungsquote bei den Einkommensstarken geringer ausfällt als bei den Normalverdienern. Lag bei Ersteren der Quotient zwischen dem steuerlichen und dem tatsächlichen Einkommen vor Reform bei z. B. 70 %, so hätte die Reform dazu führen müssen, dass dieser Quotient auf etwa 81 % steigt, damit die Reform verteilungsneutral gewesen wäre (dritte Spalte der Tabelle 3). Unterstellt man für die hohen Einkommen, dass der anfängliche Quotient zwischen dem steuerlichen und dem tatsächlichen Einkommen 80 % betrug (vorletzte Spalte der Tabelle 3), so hätte die Reform dazu führen müssen, dass dieser Quotient auf 95 % steigt, damit die Reform verteilungsneutral gewesen wäre.

Diese Berechnungen suggerieren, dass Steuerschlupflöcher für Besserverdienende in einem substantiellen Ausmaß hätten geschlossen werden müssen, um die Verteilungsneutralität der Reform zu bewerkstelligen. Ob dies durch den Gesetzgeber erreicht worden ist, sei dahingestellt.

Die meisten Maßnahmen zur Verbreitung der Bemessungsgrundlage – wie die Halbierung des Sparerfreibetrages, die Vereinheitlichung der Entfernungskostenpauschale, die Senkung des Freibetrags für Land- und Forstwirte und die Abschaffung der Werbungskostenpauschale bei Vermietung und Verpachtung – scheinen keine ausgeprägte Verteilungswirkung zu haben.

Prinzipiell hätten die politischen Entscheidungsträger einen progressiven Effekt auslösen können, indem sie Veräußerungsgewinne des Privatvermögens für steuerpflichtig erklärt hätten, weil Aktien, Beteiligungen und Immobilien wahrscheinlich noch ungleichmäßiger verteilt sind als das steuerpflichtige Einkommen. Die so genannte Spekulationsfrist, innerhalb derer Veräußerungsgewinne versteuert werden, wurde zwar verlängert. Sie kann aber nach wie vor leicht umgangen werden. Wenn man die Anlagen nicht länger halten will, kann die Besteuerung mittels Vorrats-Spekulationsverlusten umgangen werden.

Eine andere Politikoption, durch die progressive Verteilungseffekte hätten erreicht werden können, ist die Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei Zins-einkommen und Dividenden. Im Gegensatz zu vielen OECD-Ländern sind in Deutschland die kontoführenden Banken nicht verpflichtet, automatische Kontrollmitteilungen über Zinszahlungen oder über erhebliche Überweisungen aus dem Ausland an die Finanzbehörden zu übersenden.

In diesem Bereich werden allerdings in diesem Jahr Vorschriften eingeführt, die zu einer vollständigeren Erfassung der Kapitaleinkommen beitragen werden. Erstens erhalten deutsche Finanzbehörden die Möglichkeit der Durchführung eines Kontenabrufes. Dadurch erfährt die Finanzbehörde, bei welchem Kreditinstitut ein bestimmter Steuerpflichtiger ein Konto oder ein Depot unterhält. Zweitens tritt die EU-Zinsrichtlinie in Kraft. Die meisten EU-Staaten müssen einmal jährlich Kontrollmitteilungen über Zinserträge von EU-Bürgern an deren zuständigen Finanzämtern übersenden. Wie groß der Beitrag dieser neuen Regeln zur steuerlichen Erfassung der Kapitaleinkommen sein wird, lässt sich heute nicht sagen.

Zum Abschluss dieses Abschnitts soll betont werden, dass bei der vorangegangenen Analyse die Rolle der kalten Progression vernachlässigt wurde. Da bei Betrachtung der Realeinkommen die Regression noch ausgeprägter ausfällt, würde die Berücksichtigung der kalten Progression den Zweifel an der Verteilungsneutralität der Reform noch bekräftigen.⁵

⁵ Die anderen Grundpfeiler der rot-grünen Steuerreform dürften insgesamt einen zusätzlichen regressiven Impuls erzeugt haben. Gewinner aus der Unternehmenssteuer-

5. Tarifentlastung bei differenzierter Steuerumgehung

Von reformbedingten Änderungen der Bemessungsgrundlage sei im Weiteren abstrahiert, die Analyse gelte exklusiv der Tarifentlastung. Die Tarifanalyse in Abschnitt 3 ging implizit von der Annahme aus, dass das zu versteuernde Einkommen ein akzeptables Maß des tatsächlichen bzw. ökonomischen Einkommens der Steuerpflichtigen sei, d. h. Steuervermeidung und -hinterziehung für die behandelte Frage Phänomene zweitrangiger Bedeutung darstellen. Das Resultat jener Analyse, wonach die Tarifentlastung im Wesentlichen regressiv ist, gilt jedoch auch unter der Annahme, dass das zu versteuernde Einkommen lediglich einem fixen Anteil des tatsächlichen Einkommens entspricht. „Fix“ bedeutet hier, dass die steuerliche Erfassungsquote mit dem tatsächlichen Einkommen der Steuerpflichtigen nicht variiert. Der Befund zur regressiven Auswirkung der Einkommensteuerreform hängt also nicht von der Annahme ab, dass der steuerliche mit dem ökonomischen Einkommensbegriff übereinstimmt.

Was lässt sich sagen, wenn unterstellt wird, dass die prozentuale Steuerumgehung nicht konstant ist, sondern vom tatsächlichen Einkommen der Steuerpflichtigen abhängt?

Man bezeichne weiterhin das tatsächliche Einkommen mit e und das zu versteuernde Einkommen mit y . Man definiere $\beta \geq 1$ durch

$$e = \beta y,$$

wobei $1/\beta$ die steuerliche Erfassungsquote abbildet. Im Gegensatz zum vorigen Abschnitt sei dieser Quotient nun zeitinvariant.

Die Formeln zur Ermittlung des tatsächlichen Nettoeinkommens lauten

$$x'_{98}(y) = e - T_{98}(y) = [\beta - t_{98}(y)]y$$

und

$$x'_{05}(y) = e - T_{05}(y) = [\beta - t_{05}(y)]y.$$

Die Steigerungsrate des tatsächlichen Nettoeinkommens wird dann definiert als

$$\frac{x'_{05}(y) - x'_{98}(y)}{x'_{98}(y)} = \frac{t_{98}(y) - t_{05}(y)}{\beta - t_{98}(y)}.$$

reform sind in erster Linie Haushalte, deren Lebenseinkommen hauptsächlich auf Unternehmertätigkeit und Vermögen basiert (Sorensen 2002). Die Verteilungswirkung der ökologischen Steuerreform ist zwar bescheiden, aber in der Tendenz regressiv (Bach et al. 2003).

Da wir β nicht kennen, kann diese Steigerungsrate nicht ermittelt werden. Ähnlich wie im vorangegangenen Abschnitt soll hier jener gedankliche Verlauf des Umgehungskoeffizienten β ermittelt werden, der dazu führt, dass die Steigerungsrate der Nettoeinkommen für alle Steuerpflichtige identisch ausfällt. Formal wird die Lösung $\hat{\beta}$ der Gleichung

$$\frac{t_{98}(y) - t_{05}(y)}{\hat{\beta} - t_{98}(y)} = \alpha$$

gesucht, wobei $\alpha = 6\%$ sei. Diese Zahl entspricht in etwa der durchschnittlichen Reformauswirkung für Steuerpflichtige mit Einkommen im Bereich von 10.000 bis 50.000 Euro, wenn angenommen wird, dass die Steuerumgehung bei diesen Einkommen vernachlässigbar ist und die Nominaleinkommen konstant sind.

Tabelle 4

Fiktive Umgehung der Einkommensteuer ohne Berücksichtigung der kalten Progression

Zu versteuerndes Einkommen	Erfassungsquote $\hat{\gamma} = 1/\hat{\beta}$	Fiktives tatsächliches Einkommen	Fiktiver tatsächlicher Durchschnittssteuersatz 2005
100.000	0,619	161.550	21,12
200.000	0,500	400.000	19,02
300.000	0,474	632.910	18,69
400.000	0,459	871.460	18,36
500.000	0,451	1.108.600	18,21
600.000	0,447	1.342.300	18,19
700.000	0,444	1.576.600	18,16
800.000	0,440	1.818.200	18,05
900.000	0,438	2.054.800	18,00
1.000.000	0,437	2.288.300	17,99

Das Ergebnis dieses Gedankenexperiments liefert Tabelle 4. Zur Illustration betrachte man die erste Zeile, die die Situation eines Steuerpflichtigen darstellt, welcher 100.000 Euro zu versteuerndes Einkommen deklariert. In der zweiten Spalte findet man, dass $\gamma = 1/\hat{\beta}$ rund 62 % beträgt. Dies bedeutet: Angenommen dass das deklarierte Einkommen dieses Steuerpflichtigen lediglich 62 % seines tatsächlichen Einkommens entspricht, erfährt dieser Steuerpflichtige aufgrund der Tarifentlastung eine Steigerung seines tatsächlichen Nettoeinkommens um 6 %. Das unterstellte tatsächliche Einkommen beträgt dann für ihn 161.550 Euro, diese Zahl findet man in der dritten Spalte der

Tabelle 4. Somit beträgt die steuerliche Einkommensminderung des betrachteten Steuerpflichtigen 61.550 Euro. Die letzte Spalte der Tabelle 4 zeigt den tatsächlichen Durchschnittssteuersatz unter der Annahme, dass das fiktive tatsächliche Einkommen dem echten Einkommen des Steuerpflichtigen entspricht. Hiernach beträgt der tatsächliche Durchschnittssteuersatz bei 100.000 Euro zu versteuerndes Einkommens rund 21 %. Wohlgemerkt beträgt der tarifliche Durchschnittssteuersatz bei 161.550 Euro gut 37 %.

Die Tabelle 5 präsentiert die Ergebnisse bei Betrachtung der Realeinkommen. Der fiktive Umgehungskoeffizient $\tilde{\beta}$ ergibt sich aus

$$\frac{t_{98}(\tilde{y}) - t_{05}(y)}{\tilde{\beta} - t_{98}(\tilde{y})} = \tilde{\alpha}.$$

Basierend auf den Werten in der Tabelle 2 wird gefordert, daß die einheitliche Steigerungsrate der realen Nettoeinkommen 4,8 % beträgt. Diese Zahl entspricht der durchschnittlichen Reformauswirkung für Steuerpflichtige mit Einkommen im Bereich von 10.000 bis 50.000 Euro.

Tabelle 5

Fiktive Umgehung der Einkommensteuer mit Berücksichtigung der kalten Progression

Zu versteuerndes Einkommen	Erfassungsquote $\tilde{\gamma} = 1/\tilde{\beta}$	Fiktives tatsächliches Einkommen	Fiktiver tatsächlicher Durchschnittssteuersatz 2005
100.000	0,577	173.397	19,67
200.000	0,437	457.647	16,61
300.000	0,408	735.865	16,06
400.000	0,391	1.021.980	15,66
500.000	0,383	1.304.583	15,48
600.000	0,379	1.583.020	15,43
700.000	0,376	1.862.012	15,38
800.000	0,372	2.151.520	15,25
900.000	0,370	2.435.115	15,19
1.000.000	0,368	2.715.417	15,17

Die Botschaft der Tabellen 4 und 5 ist: Wüchse die Steuervermeidung bzw. -hinterziehung stark überproportional zum Einkommen der Steuerpflichtigen, so würde sich die Reform verteilungsneutral auswirken. Um dieses Ergebnis zu erreichen, müssten z. B. echte Millionäre rund 60 % ihres Einkommens steuerlich unterschlagen. Die damit verbundenen tatsächlichen Durchschnittssteuersätze wären für Millionäre so niedrig wie bei Steuerpflichtigen mit Ein-

kommen zwischen 20.000 und 30.000 Euro. Bei den hohen Einkommen würde der tatsächliche Durchschnittssteuersatz mit dem Einkommen fallen. Damit wäre die deutsche Einkommensteuer de facto nicht progressiv.

Letztere Behauptung steht in Widerspruch zum empirischen Befund. Auf der Basis von Daten aus der EVS haben zwar Lang *et al.* (1997) festgestellt, dass der Abstand zwischen dem gesetzlichen und dem tatsächlichen Grenzsteuersatz mit dem Einkommen der Steuerpflichtigen steigt. Jedoch nimmt der tatsächliche Durchschnittssteuersatz mit dem Einkommen zu, d. h. die Besteuerung der Einkommen ist tatsächlich progressiv. Letzteres wird durch die Arbeit von Bach *et al.* (2005) bestätigt, welche auf Daten der amtlichen Einkommensteuerstatistik basiert.

6. Fazit

Geht von der deutschen Einkommensteuer der vom Gesetzgeber beabsichtigte progressive Impuls aus, so ist dieser Impuls durch die Steuerreform der rot-grünen Koalition geschwächt worden. Die vorgenommene Tarifentlastung löst einen regressiven Effekt aus, der mit großer Wahrscheinlichkeit durch die etlichen Maßnahmen zur Erweiterung der Bemessungsgrundlage nicht aufgefangen wird.

Unterstellt man hingegen, dass die Steuerprogression nur im Gesetz steht, jedoch aufgrund von Steuervermeidung und –hinterziehung nicht in der Wirklichkeit existent ist, so lässt sich nicht ausschließen, dass die Einkommensteuerreform annähernd verteilungsneutral ist. Gleichwohl deuten unsere Berechnungen darauf hin, dass der Fall einer verteilungsneutralen Reform wenig wahrscheinlich ist.

Somit deutet die vorliegende Analyse auf eine regressivere Einkommensteuerreform hin: tendenziell hat die rot-grüne Reform die Einkommensungleichheit in Deutschland verschärft.

Wohlgemerkt ist durch die Einkommensteuerreform staatliche Umverteilung gerade in einer Phase wirtschaftlicher Entwicklung zurückgefahren worden, in der die Verteilung der Primäreinkommen ungleichmäßiger wird. Vermutlich hat in dieser Phase auch die Volatilität der Arbeitseinkommen zugenommen. Die strukturellen Prozesse, die diese Änderungen hervorgebracht haben – *skill-biased* technologischer Wandel und Globalisierung – sind noch voll im Gang. Vieles deutet darauf hin, dass Ungleichheit und Ungewissheit der Markteinkommen in den nächsten Jahren eher zu- als abnehmen werden. Vom wohlfahrtsökonomischen Standpunkt rufen diese Entwicklungen nicht nach weniger sondern nach mehr staatlicher Einkommensumverteilung.

Eine regressivere Steuerpolitik kann allerdings sinnvoll sein, wenn sie einen maßgeblichen Beitrag zur Erreichung anderer wichtiger Ziele leistet. So ist die rot-grüne Steuerreform auch nach ihren Auswirkungen auf das Wirt-

schaftswachstum und die Konsolidierung öffentlicher Haushalte zu beurteilen. In der Erfassung dieser Auswirkungen liegt heute einer der wichtigsten Aufgabenbereiche der empirischen Wirtschaftsforschung in Deutschland.

Anhang

Satz: Sei der Tarif $T(y)$ progressiv mit $1 > T' > T/y > 0$ und sei $\tilde{T}(y) = \alpha T(y)$ ein weiterer Tarif mit $\alpha \in (0, 1)$. Dann ist $\tilde{T}(y)$ weniger progressiv als $T(y)$.

Beweis: Man betrachte den allgemeinen Tarif $\hat{T}(y) = \alpha T(y)$ mit $a \in (0, 1)$. Da das Nettoeinkommen als $x = y - aT(y)$ definiert ist, kann die entsprechende

Residualelastizität $\rho = \frac{dx}{dy} \frac{y}{x}$ als

$$\rho = \frac{y[1 - aT'(y)]}{y - aT(y)}$$

geschrieben werden. Aus $T(y)/y < T'(y)$ folgt dann $d\rho/da < 0$. Daher ist $\tilde{T}(y)$ weniger progressiv als $T(y)$. Folgerichtig ist die Verteilung $y - T(y)$ Lorenz-dominant gegenüber der Verteilung $y - \alpha T(y)$. QED

Literatur

- Bach, S./Corneo, G./Steiner, V. (2005): Top Incomes vs. Top Taxes in Germany, mimeo, FU Berlin.
- Bach, S./Kohlhaas, M./Meyer, B./Praetorius, B./Welsch, H. (2003): Auswirkungen und Perspektiven der Ökologischen Steuerreform in Deutschland: Eine modellgestützte Analyse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 223–238.
- Bals, B. (1999): Steuer-Ratgeber 1999, 23. Auflage, Bonn.
- (2003): Steuer-Ratgeber 2003, 29. Auflage, Bonn.
- Corneo, G. (2004): Wieso Umverteilung? Einsichten aus ökonometrischen Umfragenanalysen, in: B. Genser (Hrsg.), Finanzpolitik und Umverteilung, Berlin, 55–88.
- Lang, O./Nöhrbaß, K.-H./Stahl, K. (1997): On Income Tax Avoidance: The Case of Germany, Journal of Public Economics; 66, 327–347.
- Sorensen, P. B. (2002): The German Business Tax Reform of 2000: A General Equilibrium Analysis, German Economic Review 3, 347–378.