

IZA Standpunkte Nr. 44

**Einfach ist nicht immer gerecht:
Eine Mikrosimulationsstudie der Kirchhof-Reform
für die Einkommensteuer**

Max Löffler
Andreas Peichl
Nico Pestel

Hilmar Schneider
Sebastian Siegloch

Oktober 2011

Einfach ist nicht immer gerecht: Eine Mikrosimulationsstudie der Kirchhof-Reform für die Einkommensteuer

Max Löffler

IZA und Universität zu Köln

Andreas Peichl

IZA, Universität zu Köln, ISEK und CESifo

Nico Pestel

IZA und Universität zu Köln

Hilmar Schneider

IZA und DIW Berlin

Sebastian Siegloch

IZA und Universität zu Köln

IZA Standpunkte Nr. 44
Oktober 2011

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Einfach ist nicht immer gerecht: Eine Mikrosimulationsstudie der Kirchhof-Reform für die Einkommensteuer

In diesem Beitrag analysieren wir den aktuellen Einkommensteuervorschlag von Paul Kirchhof im Hinblick auf Zielkonflikte zwischen Steueraufkommen, Verteilungswirkungen und Effizienzgesichtspunkten. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass der aktuelle Kirchhof-Vorschlag politisch kaum durchsetzbar sein dürfte, da von ihm problematische Auswirkungen auf Staatshaushalt und Einkommensverteilung zu erwarten sind. Bei moderaten Auswirkungen auf das Arbeitsangebot führt das Kirchhof-Konzept zu Einnahmeausfällen im Umfang von rund 20 Mrd. Euro. Außerdem entfaltet es einen nicht unerheblichen Effekt auf die Einkommensungleichheit. Trotz Verbreiterung der Bemessungsgrundlage profitieren von einem niedrigen, einheitlichen Grenzsteuersatz ausschließlich die obersten zehn Prozent der Einkommensverteilung.

JEL-Codes: D31, H24, J21

Schlagworte: Steuervereinfachung, Kirchhof, Mikrosimulation, Arbeitsangebot, Einkommensungleichheit

Kontaktadresse:

Andreas Peichl
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: peichl@iza.org

1 Einleitung

Paul Kirchhof hat seinen Vorschlag zur Vereinfachung des Einkommensteuerrechts wiederbelebt. Wie schon im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 sieht das Konzept einen niedrigen einheitlichen Grenzsteuersatz von 25% vor. Außerdem sollen praktisch alle Absetzungsmöglichkeiten abgeschafft und hierdurch die Bemessungsgrundlage massiv verbreitert werden (Kirchhof, 2011). Damit befördert er erneut die Debatte über die Komplexität und Intransparenz des deutschen Steuerrechtes.¹ Die Kritik am bestehenden System bezieht sich dabei nicht nur auf die Tarifformel, sondern auch auf die Bestimmung der Bemessungsgrundlage, die durch zahlreiche Ausnahmetatbestände ausgehöhlt ist. Darüber hinaus gilt der deutsche Einkommensteuertarif, der insbesondere mittlere Einkommensschichten übermäßig belastet („*Mittelstandsbauch*“), als besonders stark umverteilend.² Denn im Gegensatz zu seinen europäischen Nachbarn wendet nur Deutschland beim Einkommensteuertarif eine mehrstufige Progressionsformel mit stetig steigendem Grenzsteuersatz an. Auch dies hat in den vergangenen Jahren immer wieder Kritik hervorgerufen.

Zwar ist der erneuerte Kirchhof'sche Vorstoß nur einer von vielen Konzepten zur Vereinfachung des deutschen Steuerrechts, doch hat die Politik bis dato noch keinen der in den letzten Jahren in die Debatte eingebrachten Vorschläge ernsthaft in Erwägung gezogen. Ein Grund dafür ist, dass neben Transparenz und Einfachheit weitere Kriterien erfüllt sein müssen, um eine breite politische und gesellschaftliche Akzeptanz für eine umfassende Reform der Einkommensteuer zu erlangen. Sie sollte zum einen die Einkommensungleichheit nicht verschärfen und zum anderen keine

¹ Bei der Vermutung, dass weit mehr als die Hälfte der internationalen Steuerliteratur in deutscher Sprache erscheint, handelt es sich zwar um einen Mythos. Dennoch ist der Anteil mit etwa 10% im Vergleich zum Bevölkerungsanteil (ca. 2% der weltweiten Steuerzahler) immer noch recht hoch (vgl. Tartler 2005 und Schaefer 2008).

² Vgl. Peichl und Schaefer (2008): So zahlen die obersten 10(5)[1]% der Steuerpflichtigen jeweils mehr als 50(40)[20]% des Einkommensteueraufkommens in Deutschland, wohingegen von den unteren 50% der Steuerpflichtigen nur rund 5% des Steueraufkommens stammen.

negativen Erwerbsanreize hervorrufen.³ Keiner der in den letzten Jahren diskutierten Vorschläge konnte alle diese Kriterien gleichzeitig erfüllen.⁴

Wesentlich für die politische Durchsetzbarkeit dürfte zusätzlich sein, ob und inwiefern eine Reform zu mehr oder weniger Steuergerechtigkeit führt. Dabei ist zu beachten, dass die Auffassungen darüber, was Gerechtigkeit im Allgemeinen und Steuergerechtigkeit im Speziellen ist, höchst unterschiedlich sind. So argumentiert Kirchhof, dass Vereinfachung Steuergerechtigkeit schafft, da von komplizierten und intransparenten Steuergesetzen vor allem hohe Einkommen begünstigt würden. Vor allem Besserverdiener seien in der Lage, findige Steuerberater zu engagieren, Ausnahmetatbestände zu nutzen und so ihre Steuerlast zu mindern. Dem gegenüber steht das Paradigma, dass ein Steuersystem möglichst alle Umstände, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers beeinflussen, berücksichtigen sollte (vgl. Bach, 2011). Dieser Logik folgend, kann ein Steuersystem ohne einen gewissen Grad an Komplexität nicht gerecht sein. In der öffentlichen Debatte wiederum wird die Gerechtigkeit einer Steuerreform vor allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Einkommensverteilung bewertet. Das hat die Diskussion über das erste Kirchhof-Konzept im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 gezeigt, in der insbesondere kritisiert wurde, dass Bezieher hoher Einkommen auf Kosten von Beziehern niedriger Einkommen entlastet würden. In einer Simulationsstudie zeigen Fuest et al. (2007a), dass die Umsetzung des ersten Kirchhof-Vorschlags in der Tat problematische Aufkommens- und Verteilungswirkungen nach sich ziehen würde.

In diesem Beitrag analysieren wir den aktuellen Einkommensteuervorschlag von Paul Kirchhof. Wir diskutieren ihn insbesondere kritisch im Hinblick auf Zielkonflikte zwischen Steueraufkommen, Verteilungswirkungen und Effizienzgesichtspunkten. Aus methodischen Gründen betrachten wir zusätzlich eine aufkommensneutrale Variante des Konzepts. Für unsere Analyse bedienen wir uns eines mikroökonomischen Mikrosimulations- und Arbeitsangebotsmodells. Dies erlaubt

³ Eine finanzielle Entlastung der Steuerzahler könnte ein weiteres Ziel darstellen. In der öffentlichen Debatte besteht jedoch kein Konsens darüber, ob Steuererleichterungen positiv oder aufgrund der angespannten Haushaltslage negativ zu bewerten sind.

⁴ So haben verschiedene Vorschläge zur Einführung eines Stufentarifs in der Einkommensteuer und gleichzeitiger Veränderung der Bemessungsgrundlage in Simulationsstudien starke negative fiskalische Effekte offenbart (aus dem Moore et al., 2009, 2010; Bach et al., 2004, Bach 2005, Fuest et al., 2007a; Neumann et al., 2010; Peichl et al., 2010, 2011).

eine konzeptionelle Beurteilung des Vorschlags im Hinblick auf Verteilungs- und Erwerbsanreizwirkungen.⁵ Bei der Analyse legen wir ein besonderes Augenmerk auf die unterschiedlichen Wirkungen von reformiertem Steuertarif und veränderter Bemessungsgrundlage. Bei der ex-ante Simulation von Reformvorschlägen können allerdings nur die in den Mikrodaten verfügbaren Informationen zur Analyse des Reformvorschlags genutzt werden. Zwar stehen genügend Angaben zu den Bruttoeinkünften zur Verfügung und auch die meisten Absetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Einkommensteuer können simuliert werden. Das zugrunde liegende Simulationsmodell ist dementsprechend in der Lage, die Steuer- und Transferzahlungen des geltenden Rechts relativ exakt (sowohl auf der Mikro- als auch der Makroebene) abzubilden. Die gewählte Methodik erlaubt es jedoch nicht, die möglichen Auswirkungen auf die Bruttoeinkünfte, die über verändertes Arbeitsangebotsverhalten hinausgehen, zu simulieren. Dazu zählen beispielsweise Verhaltensänderungen im Hinblick auf die (ggf. verminderte) Hinterziehung bzw. Vermeidung von Steuern oder auch eine Verlagerung zwischen Einkunftsarten („income shifting“, vgl. z.B. Feenberg und Poterba, 1993 oder Slemrod, 1996). Eine exakte Abschätzung, in welchem Umfang das zu versteuernde Einkommen durch so genannte Steuerschlupflöcher vermieden wird, stellt sich jedoch als äußerst schwierig dar.⁶ Trotz dieser methodischen Einschränkung lassen sich dennoch Größenordnungen für die Effekte auf das Steueraufkommen sowie auf die Einkommensverteilung abschätzen, die Schlussfolgerungen im Hinblick auf die politische Akzeptanz erlauben.

Wir kommen zu dem Ergebnis, dass vom aktuellen Steuervorschlag von Kirchhof sehr problematische Auswirkungen auf den Staatshaushalt sowie die Verteilung der Einkommen zu erwarten sind. Bei moderaten Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten führt der Vorschlag zu Einnahmeausfällen für die öffentlichen Haushalte im Umfang von rund 20 Mrd. Euro gegenüber dem Status Quo. Es zeigt sich, dass die verbreiterte Bemessungsgrundlage die Mindereinnahmen durch den reduzierten Steuersatz nicht kompensieren kann. Außerdem entfaltet das

⁵ Diese aufkommensneutrale Variante und die Betrachtung von Arbeitsangebotswirkungen sind die Hauptunterschiede unserer Analyse im Vergleich zu Fuest et al. (2007a). Darüber hinaus betrachten wir selbstverständlich den aktuellen Rechtsstand basierend auf den aktuellsten verfügbaren Daten.

⁶ Neuste internationale Erkenntnisse deuten jedoch daraufhin, dass die Verschiebung von Arbeitseinkommen etwa in Kapitaleinkommen zur Vermeidung von Steuern eher gering ist (vgl. Kleven und Schulz, 2011).

Konzept einen nicht unerheblichen Effekt auf die Einkommensungleichheit. Trotz Verbreiterung der Bemessungsgrundlage profitieren von einem niedrigen, einheitlichen Grenzsteuersatz ausschließlich die obersten zehn Prozent der Einkommensverteilung. Dies gilt ebenso für eine von uns entwickelte aufkommensneutrale Variante des Kirchhof-Vorschlags. Der Vorschlag lässt auch die regressive Wirkung von Sozialversicherungsbeiträgen vollkommen unberücksichtigt, so dass insbesondere mittlere Einkommen deutlich stärker belastet würden. Die Kirchhof'sche Vereinfachung des Steuersystems wird also durch eine zusätzliche Öffnung der Einkommensschere erkauft.

Der Beitrag ist weiter wie folgt strukturiert. Abschnitt 2 skizziert den Reformvorschlag von Paul Kirchhof sowie eine dazu aufkommensneutrale Variante. Abschnitt 3 stellt Methodik und Datenbasis vor. In Abschnitt 4 folgt die Präsentation der Simulationsergebnisse. Der Beitrag schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

2 Kirchhof-Reform und aufkommensneutrale Variante

Der aktuelle Kirchhof-Vorschlag sieht für die Einkommensteuer eine vereinfachte Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage sowie einen einheitlichen Grenzsteuersatz vor. Die vorgeschlagenen Änderungen gegenüber dem aktuellen Rechtsstand (Januar 2011) stellen sich im Einzelnen folgendermaßen dar (vgl. Kirchhof, 2011):

- Einkommen aus Kapital wird genau wie alle anderen Einkommensformen zur Einkommensteuer herangezogen. Die Abgeltungssteuer entfällt.
- Der Pauschbetrag für Werbungskosten für Einkommen aus nicht-selbstständiger Arbeit wird auf 2.000 Euro erhöht.
- Die Bemessungsgrundlage, das zu versteuernde Einkommen, errechnet sich aus der Summe aller Bruttoeinkommen abzüglich der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung.
- Der Kinderfreibetrag wird auf 8.000 Euro angehoben.
- Der Solidaritätszuschlag entfällt.

Der Einkommensteuertarif, der auf diese Bemessungsgrundlage angewendet wird, sieht grundsätzlich einen einheitlichen Grenzsteuersatz von 25% vor („Flat Tax“). Allerdings gilt dieser erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 18.000 Euro.

Auf Einkommen jenseits des Grundfreibetrags von 8.000 Euro und bis zu einer Höhe von 13.000 Euro wird ein reduzierter Grenzsteuersatz von 15% und zwischen 13.000 und 18.000 Euro ein Satz von 20% angewendet. Die stufenweise Annäherung an den einheitlichen Grenzsteuersatz kombiniert mit einem Grundfreibetrag hat zur Folge, dass der Tarifverlauf nach wie vor progressiv ausgestaltet ist. Im Vergleich zum Status Quo fällt die Progression jedoch erheblich schwächer aus.⁷

Die aufkommensneutrale Variante des Kirchhof-Vorschlags wurde von uns so gewählt, dass die aggregierte Aufkommensveränderung in etwa Null beträgt. Sie unterscheidet sich lediglich in den Grenzsteuersätzen, die zur Anwendung kommen. Statt 25% beträgt der einheitliche Grenzsteuersatz 28% und die Sätze für die beiden Eingangstufen 16,8% bzw. 22,4%. Analog zum Ursprungsvorschlag entspricht dies 60% bzw. 80% des Höchstsatzes.

3 Daten und Methodik – IZAΨMOD

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf IZAΨMOD, dem Mikrosimulationsmodell des IZA.⁸ Dieses erlaubt die Abschätzung der Wirkungen von Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf

- (a) das Arbeitsangebot,
- (b) die öffentlichen Haushalte (Steueraufkommen, Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Transferzahlungen) sowie
- (c) die Einkommensverteilung.

Mikrosimulationsmodelle gehen über einfache saldenmechanische Abschätzungen deutlich hinaus, da sie Verhaltensanpassungen auf dem Arbeitsmarkt explizit modellieren und somit eine ex ante Abschätzung der Wirkungen zu zwei Zeitpunkten erlauben:

1. Sofortwirkungen ohne Verhaltenseffekte („morning after“-Effekt)
2. Mittelfristige Wirkungen mit Verhaltenseffekt auf das Arbeitsangebot.

⁷ Der Kirchhof-Gesamtvorschlag umfasst noch weitere Reformmaßnahmen, insbesondere im Bereich der Unternehmens- und Konsumbesteuerung, die in unserem Modellrahmen allerdings nicht berücksichtigt werden können. Wir beschränken uns daher in der Simulationsrechnung auf die beschriebenen Änderungen des Einkommenssteuerrechts.

⁸ Zu Mikrosimulationen vgl. Spahn et al. 1992 und Peichl 2009. Eine ausführliche Dokumentation von IZAΨMOD findet sich bei Peichl et al. 2010 und online unter <http://www.iza.org/de/webcontent/politics/izapsimod>. Das Modell ist in der Lage, das Aufkommen bzw. die Kosten der direkten Steuern und Transferzahlungen relativ genau und detailgetreu abzubilden.

Als Datengrundlage für IZAΨMOD dient die 2009er Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, 2009) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 20.000 Personen in rund 11.000 Haushalten. In einem ersten Schritt wird das Steuer- und Transfersystem zum Rechtsstand Januar 2011 im Rahmen eines statischen Moduls nachgebildet. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe unter Berücksichtigung des jeweiligen Haushaltskontextes berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den durch die Fortschreibung angepassten Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an Van Soest (1995). Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40, 50 oder 60 Wochenstunden entscheiden. Paarhaushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam auf der Grundlage eines Haushaltsnutzenmodells. Durch Berücksichtigung der möglichen Kombinationen können somit sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen als auch von Männern im Haushaltskontext simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der spezifische Nutzen einer Arbeitszeitkategorie vom damit verbundenen Nettoeinkommen ab. Dies wiederum ist abhängig vom individuellen, am Markt erzielbaren Stundenlohn. Dieser lässt sich entweder unmittelbar beobachten oder muss separat vorab geschätzt werden. Es wird

unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse lassen sich die Parameter der Nutzenfunktion empirisch schätzen.

Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe der simulierten nutzenmaximierenden individuellen Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Berechnung dieser Effekte auf das Arbeitsangebot bezieht und dass keine Restriktionen bezüglich der Arbeitsnachfrage angenommen werden. Damit sich eine Erhöhung des Arbeitsangebots tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, muss eine hinreichende Zahl entsprechender Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher unter Umständen geringer ausfallen – insbesondere auch in Zeiten der wirtschaftlichen Krise (vgl. Peichl und Siegloch, 2010).

Die Schätzungen des Arbeitsangebotsmodells beschränken sich auf die Bevölkerung im Haupterwerbsalter, die prinzipiell dem Arbeitsmarkt in Vollzeit zur Verfügung stehen kann. Das Erwerbsverhalten beispielsweise von Rentnern, Schülern oder Studenten folgt einer anderen Logik und kann somit nicht mit dem Standard-Erwerbsmodell erfasst werden. Das Erwerbsverhalten dieser Gruppen wird als konstant betrachtet. Dementsprechend gelten die Simulationsergebnisse für das Arbeitsangebot nur für die Subpopulation, deren Erwerbsverhalten als flexibel angenommen wird. Die Budget- und Verteilungswirkungen werden allerdings für die Gesamtbevölkerung berechnet.

4 Simulationsergebnisse

In diesem Abschnitt werden die Simulationsergebnisse für den Kirchhof-Vorschlag sowie für die aufkommensneutrale Variante vorgestellt. In Tabelle 1 sind die Ergebnisse für die öffentlichen Haushalte dargestellt. Für beide Varianten sind die Budgeteffekte sowohl vor (statischer Effekt) als auch nach Anpassung der

Arbeitsangebotsentscheidung der Haushalte aufgeführt. Würde der Originalvorschlag von Paul Kirchhof umgesetzt, ohne dass es zu einem Arbeitsangebotseffekt kommt, müsste der Staat auf Einnahmen in Höhe von knapp 21 Mrd. Euro verzichten. Die massive Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die in Kombination mit der aktuell gültigen Tarifformel ein Mehraufkommen von 48,5 Mrd. Euro erzielen würde, kann die Steuerausfälle der Tarifreform (inkl. Abschaffung des Solidaritätszuschlags) nicht kompensieren. Auf die aktuelle Bemessungsgrundlage angewendet ergäbe sich durch den Kirchhof'schen Einheitssteuersatz ein gesamtstaatlicher Aufkommensverlust von 54,9 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Budgeteffekte (in Mrd. Euro)

Variante	Kirchhof		Aufkommensneutral	
	Statisch	Nach Arbeitsangebot	Statisch	Nach Arbeitsangebot
direkte Steuern	-16	-13.3	-4.8	-3.1
Sozialversicherung	0	0	0	-1.8
Transfers	-4.8	-5.2	5.4	4.6
davon Kindergeld	-4.1	-4.1	6.3	6.2
Insgesamt	-20.8	-18.5	0.7	-0.3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD

Nach Anpassung des Arbeitsangebots fällt der Einkommensverlust mit 18,5 Mrd. Euro geringer aus, was auf die Ausweitung des Arbeitsangebots (siehe Tabelle 2) und somit auf erhöhte Einkommensteuereinnahmen zurückzuführen ist. Unter dem Strich erhöht sich das Volumen der Erwerbsarbeit um gut 28.000 Vollzeitäquivalente (VZÄ).⁹ Der Gesamteffekt ist das Ergebnis einer divergenten Reaktion auf dem Arbeitsmarkt: Einige Erwerbstätige weiten ihre Arbeitszeit aus, andere dagegen stellen ihr Arbeitsangebot ganz ein, so dass die Partizipation leicht um 26.000 Personen (0,1 Prozentpunkte) zurückgeht. Da der Arbeitszeiteffekt überwiegt, ist der Gesamteffekt positiv. Für die aufkommensneutrale Variante des Kirchhof-Vorschlags fällt der Arbeitsangebotseffekt sogar vollständig negativ aus: Das Arbeitsvolumen geht um mehr als 170.000 VZÄ zurück und mehr als 60.000 Personen stellen ihre

⁹ Dabei wird angenommen, dass eine Vollzeit arbeitende Person 40 Stunden pro Woche arbeitet.

Erwerbstätigkeit ein. Dies entspricht einem Rückgang der Partizipationsrate um 0,2 Prozentpunkte.

Tabelle 2: Arbeitsangebotseffekte

Variante	Kirchhof	Aufkommensneutral
Vollzeitäquivalente (in Tsd.)	28.3	-173.4
Partizipation (in Tsd.)	-26.1	-63.5
Partizipationsrate (in %-Punkten)	-0.1	-0.2

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD

Die Beschäftigungswirkungen mögen auf den ersten Blick überraschen, da eine Senkung der Grenzsteuerbelastung (auf maximal 25% bzw. 28%) gegenüber dem Status Quo zusätzliche Erwerbsanreize, also einen positiven Arbeitsmarkteffekt, erwarten lassen würde. Dieses Resultat stellt sich jedoch aus drei Gründen nicht ein: Erstens beinhaltet der Kirchhof-Vorschlag nicht nur eine Reduktion der steuerlichen Grenzbelastung, sondern auch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, so dass er im Vergleich zum Status Quo nur für höhere Einkommen eine Entlastung mit sich bringt. Abbildung 1 zeigt, wie sich das Verhältnis von Brutto- zu Nettoeinkommen darstellt. Daraus folgt, dass die Kirchhof-Reform für einen Alleinstehenden erst ab einem Bruttojahreseinkommen von etwa 48.000 Euro (in der aufkommensneutralen Variante ab etwa 62.000 Euro) eine Entlastung bringt, darunter liegende Einkommen werden sogar stärker belastet als es gegenwärtig der Fall ist.

Zweitens zeigt die empirische Literatur zur Messung von Arbeitsangebotselastizitäten, dass Bezieher höherer Einkommen bei gleicher Einkommensänderung weniger stark reagieren als etwa Geringverdiener (siehe z.B. Aaberge und Colombino, 2010, und Bargain et al., 2011). Somit richten sich die höheren Erwerbsanreize von Kirchhof in erster Linie an Personengruppen, von denen nicht erwartet werden kann, dass sie ihr Arbeitsvolumen nennenswert ausweiten – unter anderem auch deshalb, weil sie häufig bereits Vollzeit arbeiten.

Drittens ignoriert die Kirchhof-Reform die Belastung von Arbeitseinkommen durch Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen. Diese spielen jedoch insbesondere für mittlere Einkommen eine große Rolle (vgl. Beimann et al., 2011). Während die Sozialversicherungsbeiträge bis zum Erreichen der Beitragsbemessungsgrenzen proportional zu Einkommenserhöhungen steigen, bleiben

sie jenseits der Beitragsbemessungsgrenzen konstant. Zudem sind andere Einkünfte als Erwerbseinkommen nicht Gegenstand der Beitragsbemessungsgrundlage. Da diese stärker am oberen Ende der Einkommensverteilung konzentriert sind, wird die Regressivität noch weiter verstärkt. In Abbildung 2 ist der Verlauf der gesamten Abgabenquote dargestellt, das heißt das Verhältnis der Summe aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen zum Bruttoeinkommen. Im Status Quo steigt die Abgabenquote kontinuierlich, wobei die Steigung mit zunehmenden Einkommen immer weiter abflacht. Ab einem Jahresbrutto von rund 70.000 Euro liegt sie in etwa bei 42%, was bereits dem Spitzensteuersatz (ohne Reichensteuer und Solidaritätszuschlag) entspricht. Für die beiden Reformvarianten ist die Steigung der Abgabenquote jenseits des (steuerlichen) Grundfreibetrags zunächst größer als im Status Quo, verringert sich jedoch schnell und fällt ab einem Bruttoeinkommen von etwa 45.000 Euro. Wie bereits aus Abbildung 1 hervorgeht würden die Kirchhof-Varianten die Durchschnittsbelastung also bis zu einem gewissen Niveau sogar erhöhen und nur für hohe Einkommen verringern (siehe oben). Darüber hinaus zeigt sich, dass die Verläufe der Abgabenquoten an den Stellen für Bruttoeinkommen von etwa 45.000 bzw. 66.000 Euro brutto jeweils einen Knick aufweisen. Dies gilt sowohl für den Status Quo als auch für die Reformvarianten. Diese Sprungstellen markieren die Beitragsbemessungsgrenzen für die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme.¹⁰ Somit verringert sich die Gesamtabgabenquote für die Kirchhof-Varianten noch weiter und nähert sich mit zunehmendem Einkommen dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (25% bzw. 28%) an. Hier zeigt sich sehr deutlich die Regressivität der sozialen Sicherungssysteme, deren durchschnittlicher Beitragssatz jenseits der Bemessungsgrenzen fällt und so dem progressiven Verlauf des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes entgegenwirkt. Dadurch weist auch die Gesamtabgabenquote einen teilweise fallenden Verlauf auf. Eine deutliche Senkung der Steuersätze – wie von Kirchhof vorgeschlagen – verschärft diesen Effekt noch weiter.

¹⁰ Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung derzeit 44.500 Euro brutto pro Jahr sowie 66.000 Euro für die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung (West, im Osten: 57.600 Euro brutto).

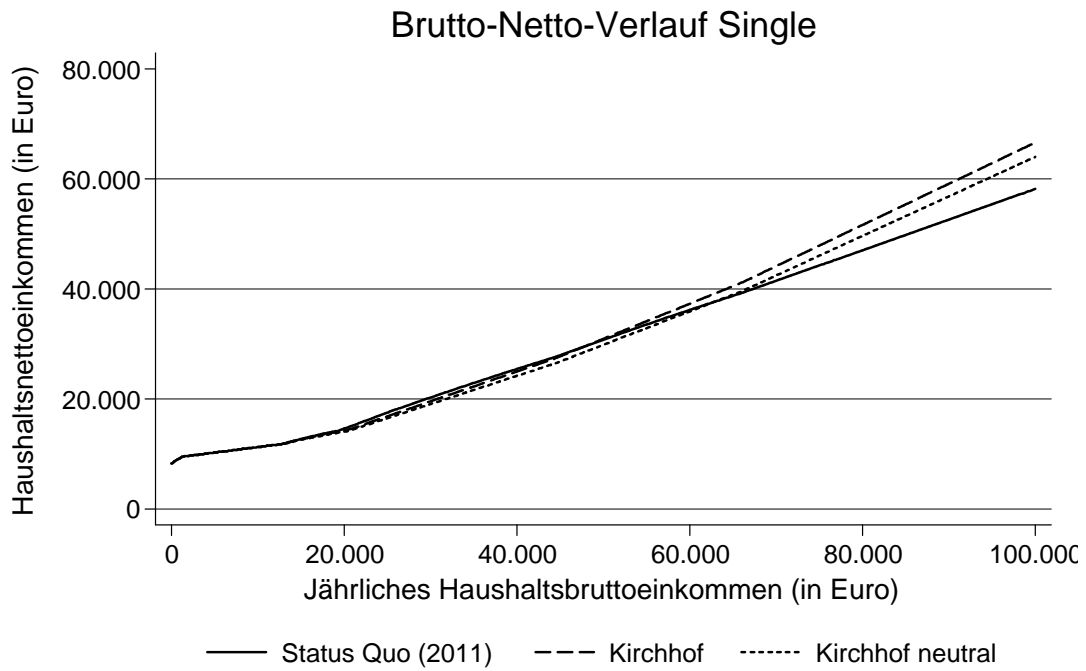


Abbildung 1: Nettoeinkommen in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens für einen Single (Quelle: Eigene Darstellung mit IZAΨMOD)

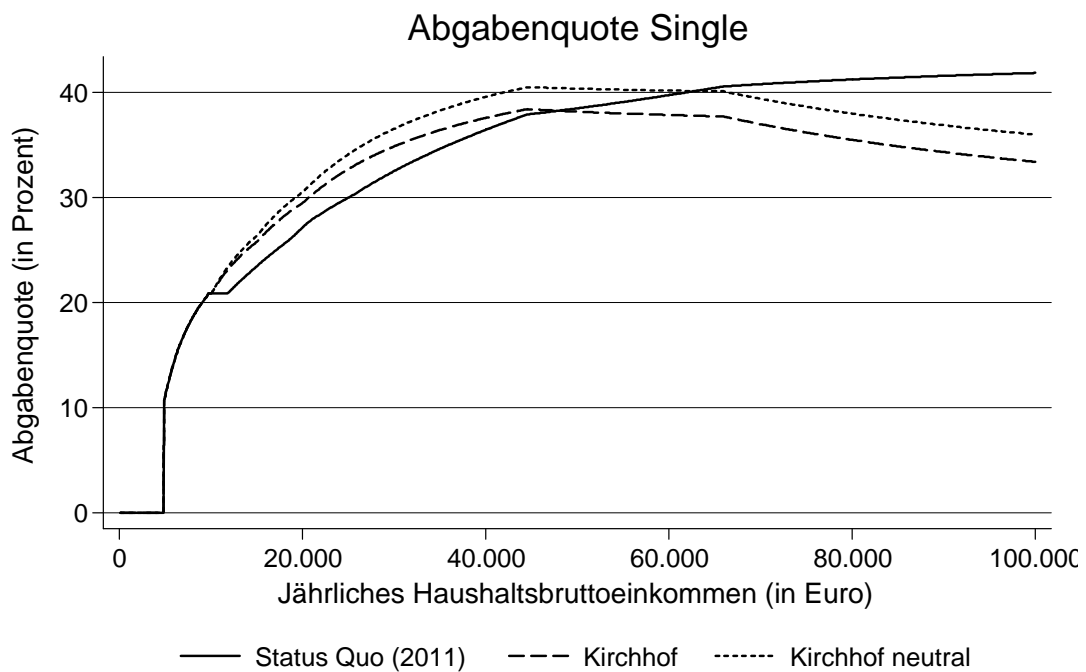


Abbildung 2: Abgabenquote in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens für einen Single (Quelle: Eigene Darstellung mit IZAΨMOD)

Schließlich untersuchen wir die Auswirkungen des Reformvorschlags nach Kirchhof auf die Verteilung der Einkommen.¹¹ Zunächst zeigt Tabelle 3 die Gewinner und Verlierer der Reform nach Position in der Einkommensverteilung. Dabei wird das jeweilige Durchschnittseinkommen (für die Reformen nach Arbeitsangebotsanpassung) auf 100% normiert und die Durchschnittseinkommen für jedes einzelne Dezil dazu in Relation gesetzt. Es zeigt sich, dass die oberen vier Dezile im Status Quo überdurchschnittliche und die unteren sechs Dezile unterdurchschnittliche Einkommen aufweisen. Alleine die oberen 10% der Einkommensverteilung verfügen im Status Quo über ein Einkommen, das fast dem 2,5-fachen Durchschnittseinkommen entspricht. Für die Kirchhof-Reform wie auch für die aufkommensneutrale Variante zeigt sich, dass lediglich dieses oberste Dezil von der Reform profitiert. Deren Einkommen würden im Verhältnis zum mittleren Einkommen um 18,7 bzw. 15,8 Prozentpunkte zulegen. Die unteren 90% der Einkommensverteilung verlieren dagegen im Verhältnis zum Durchschnitt. Dies gilt insbesondere für die mittleren Dezile (die Mittelklasse) mit einem Rückgang um rund 2-3 Prozentpunkte.

Tabelle 3: Verteilungseffekte I

	Relation zum Durchschnitt			Veränderung	
	Status Quo	Kirchhof	Aufkommens-neutral	Kirchhof	Aufkommens-neutral
Gesamt	100.0	100.0	100.0		
Dezil 1	40.2	39.1	39.9	-1.1	-0.3
Dezil 2	51.0	49.9	50.8	-1.2	-0.2
Dezil 3	60.1	58.4	59.2	-1.8	-1.0
Dezil 4	70.2	67.8	68.5	-2.4	-1.7
Dezil 5	79.5	76.9	77.4	-2.6	-2.1
Dezil 6	91.0	87.7	88.1	-3.3	-2.9
Dezil 7	104.4	101.4	101.2	-3.0	-3.2
Dezil 8	120.8	118.6	118.2	-2.2	-2.6
Dezil 9	145.0	144.0	143.2	-1.0	-1.8
Dezil 10	246.4	265.1	262.2	18.7	15.8

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD

¹¹ Die Verteilungseffekte basieren auf äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen (modifizierte OECD-Äquivalenzskala).

Dementsprechend führen die beiden simulierten Kirchhof-Varianten auch zu einer Zunahme der Einkommensungleichheit, die sich in einem Anstieg von Maßen wie dem Gini-Koeffizienten oder Perzentil-Verhältnissen niederschlägt (siehe Tabelle 4). Der Gini-Index steigt von einem Wert von 0,30 im Status Quo auf 0,32 bzw. 0,31. Ebenso legt das P90/P10-Verhältnis von gut 3,5 auf mehr als 3,6 zu. Dieser Anstieg fällt für die aufkommensneutrale Variante geringer aus. Betrachtet man jedoch die beiden Hälften der Einkommensverteilung separat, so zeigt sich, dass die Ungleichheit in beiden Szenarien in der oberen Hälfte gestiegen und in der unteren Hälfte gesunken ist. Es lässt sich also festhalten, dass von der Kirchhof-Reform ausschließlich das oberste Zehntel der Einkommensverteilung profitiert – und das in sehr starkem Ausmaß. Die Reform würde somit zu einer weiteren Öffnung der Einkommensschere führen.

Tabelle 4: Verteilungseffekte II

	Einkommensungleichheit			Veränderung	
	Status Quo	Kirchhof	Aufkommens-neutral	Kirchhof	Aufkommens-neutral
Gini	0.300	0.320	0.314	0.019	0.014
P90/P10	3.530	3.635	3.538	0.105	0.007
P90/P50	1.937	2.022	2.005	0.085	0.068
P50/P10	1.823	1.798	1.764	-0.025	-0.058

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD

5 Fazit

Das deutsche Steuerrecht ist zu komplex und intransparent. Insofern ist eine Vereinfachung, gerade im Bereich der Einkommensteuer, zwingend erforderlich. Allerdings gibt es verschiedene Ansätze und Meinungen, wie und in welchem Umfang eine Vereinfachung des Steuersystems erfolgen sollte. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass ein veränderter Tarifverlauf alleine die Komplexität nicht reduzieren kann, da diese insbesondere bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens durch viele Ausnahmetatbestände und Sonderregelungen zustande kommt (vgl. Fuest et al., 2008b). Nur wenn diese Sonderregelungen abgeschafft werden, können die Steuersätze aufgrund der Verbreiterung der

Bemessungsgrundlage über den gesamten Tarifverlauf gesenkt werden. Dies ist auch die Idee, die dem aktuellen Steuerreformvorschlag von Paul Kirchhof zu Grunde liegt, der in diesem Beitrag hinsichtlich seiner Aufkommens-, Arbeitsmarkt- und Verteilungswirkungen analysiert wurde.

Unsere Simulationsanalysen zeigen allerdings, dass der Kirchhof-Vorschlag politisch kaum durchsetzbar sein dürfte, da von ihm sehr problematische Auswirkungen auf den Staatshaushalt sowie die Verteilung der Einkommen zu erwarten sind. Darüber hinaus sind keine nennenswerten Effizienzgewinne im Sinne von Arbeitsangebotswirkungen zu erwarten, die die negativen Budget- und Verteilungswirkungen aufwiegen könnten. Der Hauptgrund für dieses Gesamtergebnis liegt in der Kombination von verbreiteter Bemessungsgrundlage und relativ niedrigem Einheitssteuersatz. Davies and Hoy (2002) zeigen, dass es beim Übergang zu einer solchen Flat Tax einen kritischen Steuersatz gibt, der die Ungleichheit unverändert lässt. Bei höheren Grenzsteuersätzen sinkt die Ungleichheit, während sie bei niedrigeren Steuersätzen steigt. Fuest et al. (2008a) haben in einer Simulationsstudie für Deutschland den kritischen Wert auf deutlich über 30% beziffert. Unsere Analyse bestätigt, dass die niedrigeren Steuersätze von 25% bzw. 28% vor allem die Mittelschicht belasten und die Ungleichheit steigern. Die aktuelle fiskalische Situation mit Blick auf die Schuldenkrise in Europa und die seit 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse dürften den Spielraum für Steuergeschenke ohnehin stark einschränken. Die Vorstellung, dass Steuersenkungen selbstfinanzierend sind, weil sie zu mehr Wirtschaftswachstum führen, konnte empirisch bisher nicht belegt werden (vgl. auch Fuest, 2011). Steuersenkungen entfalten zwar durchaus positive Konjunkturwirkungen, diese sind aber insbesondere bei der Einkommensteuer zu gering, um eine Selbstfinanzierung zu ermöglichen. Darüber hinaus führen Simulationsstudien zur Bestimmung des optimalen Steuertarifs (unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen) immer zu einem progressiven Tarifverlauf mit relativ hohen Grenzsteuersätzen (mehr als 60%) für hohe Einkommen (vgl. z.B. Aaberge und Colombino, 2010, Bach et al., 2011, Landais et al., 2011). Aus diesem Grund sollten zukünftige Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer die Vereinfachung der Bemessungsgrundlage von der Frage der Tarifgestaltung trennen.

Ein weiteres von Kirchhof unberücksichtigtes Problem ist die Interaktion aus Sozialversicherungsbeiträgen – die zumindest teilweise als Steuern verstanden werden können – und Einkommensbesteuerung. Der hohen effektiven Progression der deutschen Einkommensteuer wirkt die Regressivität der Sozialabgaben aufgrund von Beitragsbemessungs- und Pflichtversicherungsgrenzen entgegen. Die Tatsache, dass in Deutschland eine Einkommensumverteilung sowohl innerhalb des Steuer- und Transfersystems als auch innerhalb der Sozialversicherungen erfolgt, führt zu erheblichen Transaktionskosten und zusätzlicher Intransparenz. Letztere führt dazu, dass insbesondere mittlere Einkommensbereiche überproportional hoch belastet werden. Daraus folgt, dass ein integriertes Abgabensystem notwendig ist. Umverteilungsmaßnahmen und versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung sollten daher in das Steuersystem integriert werden. Dies würde auch die Regressivität der Sozialversicherungsabgaben beseitigen und folglich eine gezielte Reduktion der Progression im Bereich der mittleren Einkommen ermöglichen. Eine solche Reform kann zu größeren Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen führen als eine massive Entlastung der Spitzenverdiener durch eine Absenkung der Grenzsteuersätze am oberen Ende der Einkommensverteilung.¹²

¹² Arnold et al. (2011) zeigen, dass es für das Wachstum zwar prinzipiell besser ist, den Steuermix von direkten auf indirekte Steuern umzuschichten. Wenn dies aber insbesondere aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert ist, zeigt sich, dass eine Entlastung niedriger bis mittlerer Einkommen einer Entlastung höherer Einkommen auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten vorzuziehen ist.

Literatur

Aaberge, R., U. Colombino (2010): Using a Microeconomic Model of Household Labour Supply to Design Optimal Income Taxes, Carlo Alberto Notebooks 157, Collegio Carlo Alberto.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus, L. Vartia (2011): Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121(550), pages. F59–F80.

aus dem Moore, N., R. Kambeck, T. Kasten (2009): Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009 – Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP. *RWI Materialien*, Heft 55.

aus dem Moore, N., B. Beimann, P. David, R. Kambeck, T. Kasten (2010): Evaluation des Vorschlags der FDP vom 13. April 2010 für einen Stufentarif der Einkommensteuer, Projektbericht Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Bach, S. (2005): Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden?, *DIW Wochenbericht* Nr. 36/2005.

Bach, S. (2011): Kirchhof macht sich das Steuerrecht einfach, *DIW Wochenbericht* Nr. 28/2011.

Bach, S., G. Corneo, V. Steiner (2011): Optimal Top Marginal Tax Rates under Income Splitting for Couples, *CEPR Discussion Paper* 8435.

Bach, S., P. Haan, H.-J. Rudolph, V. Steiner (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, *DIW Wochenbericht* Nr.16/2004.

Beimann, B., R. Kambeck, T. Kasten, L.-H. Siemers (2011): Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten, *RWI Position* Nr. 43/2011.

Davies, J. B., M. Hoy (2002): Flat Rates Taxes and Inequality Measurement, *Journal of Public Economics* 84(1), S. 33-46.

- Feenberg, D. and J. Poterba (1993): Income inequality and the incomes of very high income taxpayers: Evidence from tax returns, in *Tax Policy and the Economy* 7, edited by James M. Poterba, M.I.T. Press, S. 145-177.
- Fuest, C. (2011): Einkommensteuersenkungen: Rückfall in Fehler der Vergangenheit, *Wirtschaftsdienst* 91(7), S. 434-435.
- Fuest, C., A. Peichl, T. Schaefer (2007a): Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland, *Steuer und Wirtschaft*, 1/2007, S. 22-29.
- Fuest, C., A. Peichl, T. Schaefer (2007b): Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(1), S. 20-37.
- Fuest, C., A. Peichl, T. Schaefer (2008a): Is a flat tax reform feasible in a grown-up democracy of Western Europe? A simulation study for Germany, *International Tax and Public Finance* 15(5), S. 620-636.
- Fuest, C., A. Peichl, T. Schaefer (2008b): Does Tax Simplification yield more Equity and Efficiency? An empirical analysis for Germany, *CESifo Economic Studies* 54(1), S. 73-97.
- Kirchhof, P. (2003): *Einkommensteuergesetzbuch: Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Kirchhof, P. (2011): *Bundessteuergesetzbuch: Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Kleven, H. J., E. A. Schultz (2011): Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms, Working Paper, online unter: http://personal.lse.ac.uk/kleven/Downloads/MyPapers/WorkingPapers/kleven-schultz_aug2011.pdf
- Landais, C., T. Piketty, E. Saez (2011): *Pour une Révolution Fiscale: Un Impôt sur le Revenu pour le XXIème Siècle*, Le Seuil, Paris.
- Neumann, D., A. Peichl, H. Schneider, S. Siegloch (2009): Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen, *Wirtschaftsdienst* 89(12), S. 805-812.

Peichl, A., T. Schaefer (2008): Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich, Euromod Working Paper EM1/08.

Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider, S. Siegloch (2010): Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein, IZA Standpunkt Nr. 27.

Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider, S. Siegloch (2011): Bemessungsgrundlage kontra Fünf-Stufen-Tarif: Eine Simulationsanalyse des Reformvorschlags nach Rose, Wirtschaftsdienst 91(5), S. 328-332.

Peichl A., S. Siegloch (2010): Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models, IZA Discussion Paper No. 5350.

Schaefer, T. (2008): Können Steuern in Deutschland einfach und familienfreundlich sein?, Dissertation, Universität zu Köln.

Slemrod, J. (1996): High-Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response, In Empirical Foundations of Household Taxation, ed. M. Feldstein and J. Poterba, 169-192. University of Chicago Press.

Sozio-oekonomisches Panel SOEP (2009): Daten für die Jahre 1984-2009, Version 26, SOEP 2010.

Tartler, J. (2005): Schlanke deutsche Steuerliteratur, Financial Times Deutschland, 06.01.2005.

Van Soest, A. (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources 30(1), S. 63-88.