

## **Analyseergebnisse auf Basis der anonymisierten Steuerdaten\***

Von Stefan Bach und Viktor Steiner

### **Abstract**

Since the availability of micro data derived from the German income tax statistics for research detailed analyses of tax reforms have become possible. In this paper we apply microsimulation techniques to these data to analyse the fiscal and distributional effects of six personal and business tax reform proposals which have dominated the last federal election and are also on the current political agenda. Simulated fiscal effects of these reforms range from modest income tax losses of 0.2 % of GDP in case of the CDU/CSU election proposal to substantial losses amounting to more than 1 % of GDP for the CDU, FDP and Kirchhof proposals. Whereas the proposals of the union parties would imply tax reductions mainly for middle income groups, those of Kirchhof and the German Council of Economic Advisers would lead to relatively large tax cuts for top incomes.

### **Zusammenfassung**

Mit der Verfügbarkeit von anonymisierten Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für die Wissenschaft sind nun auch detaillierte Analysen der Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Steuerreformen und Reformvorschlägen zur Einkommensbesteuerung auf repräsentativer Datenbasis möglich. In diesem Beitrag werden sechs Vorschläge für eine grundlegende Reform der deutschen Einkommens- und Unternehmensbesteuerung, die im Vorfeld der letzten Bundestagswahl diskutiert wurden und zum Teil weiterhin die steuerpolitische Debatte bestimmen, hinsichtlich ihrer Aufkommens- und Verteilungswirkungen mittels eines Mikrosimulationsmodells auf Grundlage von repräsentativen Einzeldaten der amtlichen Steuerstatistik untersucht. Die fiskalischen Wirkungen der Steuerreformmodelle reichen von mäßigen Steuerausfällen in Größenordnungen von 0,2 % des BIP beim Wahlprogramm der CDU/CSU bis zu erheblichen Steuerausfällen von deutlich über 1 % des Bruttoinlandsprodukts bei den Vorschlägen von CDU, FDP und Kirchhof. Für die Vorschläge der Unionsparteien ergeben sich hauptsächlich Entlastungen der mittleren

---

\* Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag bei der 3. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten, 11. und 12. Mai 2006 in Wiesbaden.

Einkommen, während bei den Konzepten von Kirchhof und dem Sachverständigenrat vor allem die Bezieher höherer Einkommen profitieren.

*JEL Klassifikation: H24, H71, D31*

## 1. Einleitung

Im Vorfeld des letzten Bundestagswahlkampfes wurden von den damaligen Oppositionsparteien, dem kurzfristig als zukünftigen Bundesfinanzminister nominierten ehemaligen Verfassungsrichter Paul Kirchhof und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mehrere Vorschläge zur grundlegenden Reform der Einkommensbesteuerung vorgelegt. Der Sachverständigenrat empfiehlt die so genannte Duale Einkommensteuer, nach der Kapitaleinkünfte zu einem deutlich niedrigeren Satz als bisher besteuert werden sollen. Auch von der Kommission Steuergesetzbuch (2005) der Stiftung Marktwirtschaft wurde ein Reformvorschlag für die Einkommens-, Unternehmens- und Kommunalbesteuerung vorgelegt, der pragmatischere Lösungen im bestehenden System sucht. Obwohl nach der Wahl der Großteil der Vorschläge der nun mitregierenden ehemaligen Oppositionsparteien in der Schublade verschwunden ist, bestimmen einige der Vorschläge weiterhin die steuerpolitische Diskussion.

Die in diesem Beitrag hinsichtlich ihrer Aufkommens- und Verteilungswirkungen analysierten Steuerreformvorschläge treten unter dem Leitbild „Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ an. Alle betonen die Notwendigkeit einer durchgreifenden Steuervereinfachung. Im Detail setzen sie aber unterschiedliche Akzente. Sie unterscheiden sich zum einen deutlich in ihren Aufkommenswirkungen. Bei größeren Steuerausfällen wirft dies die Frage der Finanzierung jenseits der Einkommensbesteuerung auf, also durch Ausgabenkürzungen, durch Erhöhung anderer Steuern und Abgaben oder durch Verschuldung. Betrachtet man zum anderen die erheblichen Unterschiede beim Steuertarif oder bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, so ist zu erwarten, dass sich die Be- und Entlastungswirkungen der Konzepte deutlich nach Einkommensgruppen oder sozialen Gruppen unterscheiden.

Mikrosimulationsmodelle bieten die besten Möglichkeiten für eine belastbare Schätzung der Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformvorschlägen zur Einkommensbesteuerung. Durch die Nutzung von geeigneten Einzeldatensätzen lassen sich realitätsnahe Simulationen zu den wirtschaftlichen Wirkungen durchführen und auf die Gesamtpopulation hochrechnen. Die Forschungsabteilung Staat im DIW Berlin hat dazu ein Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik entwickelt. Mit diesem Modell haben wir sechs

politiknahe Vorschläge zu einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Ertragsbesteuerung in Deutschland untersucht, deren wesentliche Elemente in Abschnitt 3 dargestellt werden (vgl. dazu auch Bach et al., 2004a). Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvorschläge werden in Abschnitt 4 dargestellt und diskutiert. Abschnitt 5 schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und einem Ausblick auf weitere Forschungsperspektiven mit den anonymisierten Steuerdaten.

## **2. Das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin**

### **2.1. Datengrundlage**

Das Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin wurde im Rahmen einer Forschungs Kooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen aufgebaut (vgl. dazu auch Bach et al., 2004b). Es basiert auf repräsentativen 1 %-Stichproben aus den Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1995 und 1998, die jeweils etwa 250 000 Steuerpflichtige umfassen. Dabei wurde für die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen eine größere Auswahlwahrscheinlichkeit festgelegt, so dass die Genauigkeit auch bei den Steuerpflichtigen mit den hohen und höchsten Steuerbelastungen sehr hoch ist (Zwick, 1998). Die Datensätze enthalten sämtliche Merkmale aus der Einkommensteuer-Veranlagung, die für Zwecke der Steuerstatistik von den statistischen Ämtern aus den Festsetzungsspeichern der Finanzverwaltung übernommen wurden. „Neuere“ Daten – aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 – stehen bisher nicht zur Verfügung.

Zur Aufbereitung der Datengrundlage wird zunächst die im Datensatz ausgewiesene Einkommensteuerbelastung für jeden Einzelfall aus den Veranlagungsmerkmalen nachvollzogen. Dazu werden die steuerrechtlichen Regelungen des Basisjahres (1998 für die neueste Welle) in einem detaillierten Simulationsprogramm abgebildet. Damit kann die Höhe der im Datensatz nachgewiesenen festgesetzten Einkommensteuer bis auf wenige Fälle exakt reproduziert werden.

Um auf Grundlage der relativ alten Informationsbasis<sup>1</sup> Steuerschätzungen und Strukturanalysen am aktuellen Rand oder für die nächsten Jahre durchzuführen, wird der aufbereitete Datensatz aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998 in wesentlichen steuerrelevanten Merkmalen fortgeschrie-

---

<sup>1</sup> Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 ist erst seit kurzem vollständig aufbereitet und steht zur Zeit (Juni 2006) noch nicht für wissenschaftliche Analysen zur Verfügung. Die Bereitstellung der Daten als Scientific Use File ist für die zweite Jahreshälfte geplant.

ben (dazu ausführlich Bach et al., 2004b, Bach/Schulz 2002). Das Fortschreibungsmodul besteht aus zwei Elementen:

- Es wird eine *Fortschreibung* der *Steuerpflichtigen* nach demographischen und sozio-ökonomischen Merkmalen durchgeführt. Dazu werden Leitdaten zur Entwicklung der Bevölkerung nach dem Familienstand (Grundtabelle/Splittingtabelle), nach dem Alter sowie nach dem Erwerbsstatus (Selbständige, sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer, Beamte, Nichterwerbspersonen) vorgegeben. Unter den Nichterwerbstätigen werden die in den steuerlichen Familienleistungsausgleich einbezogenen Kinder sowie die Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes gesondert fortgeschrieben. Anschließend wird der Steuerstatistik-Datensatz auf diese Rahmenvorgaben angepasst, indem das Gewichtungsschema der Einzeldaten entsprechend verändert wird (statische Fortschreibung, „static aging“).<sup>2</sup>
- Die steuerpflichtigen *Einkünfte* und die steuerrelevanten *Ausgabenpositionen* (Werbungskosten, Abzugsbeträge wie Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen etc.) werden mit Fortschreibungsfaktoren angepasst, die die Entwicklung je Steuerpflichtigen repräsentieren.

Für diesen Fortschreibungsrahmen werden die relevanten statistischen Quellen sowie eigene und externe Projektionen bis 2010 konsistent aufbereitet (vgl. dazu im Detail Bach/Steiner, 2006a):

- Die *Fortschreibung* bis an den *aktuellen Rand* (2004) stützt sich im Wesentlichen auf Informationen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), des Mikrozensus (MZ), der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit sowie der jährlichen Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes.
- Für den *Projektionszeitraum* bis 2010 werden Szenariorechnungen entwickelt, ausgehend von aktuellen Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie zur längerfristigen Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Für die Jahre 2005 und 2006 orientiert sich die Szenariorechnung an der Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2005 (Gemeinschaftsgutachten 4/2005). Für den anschließenden Zeitraum bis 2010 wird eine eigene Szenariorechnung durchgeführt, die sich in etwa an der aktuellen Mittelfristprojektion der Bundesregierung vom Frühjahr

---

<sup>2</sup> Dabei entsteht das Problem, das Gewichtungsschema des Einzeldatensatzes konsistent auf die Vorgabewerte der verschiedenen fortgeschriebenen Merkmale anzupassen. Ein übliches Verfahren hierzu ist die simultane Anpassung der Gewichtungsfaktoren nach dem Prinzip des minimalen Informationsverlustes, vgl. dazu Merz (1994). Dazu wird aus dem Gewichtungsschema der Datenbasis 1998 sowie den Randverteilungen der jeweiligen Projektionsjahre ein entsprechendes Modell aufgestellt, zu dessen numerischer Lösung die Software Adjust eingesetzt wird, <http://ffb.uni-lueneburg.de/adjust/english.html>.

2005 orientiert und die auch in die Mittelfristprojektion des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2005 eingegangen ist.

## 2.2. Simulationsprogramm

Für Simulationsrechnungen zu den Aufkommens- und Belastungswirkungen der Einkommensteuer bis an den aktuellen Rand und für die kommenden Jahre wird das Simulationsprogramm um das Einkommensteuerrecht der Jahre 1999 bis 2005 erweitert. Berücksichtigt werden die Änderungen beim steuerlichen Familienleistungsausgleich und bei der Familienbesteuerung, die Änderungen beim Einkommensteuertarif bis 2005, die mehrfachen Reformen bei der Besteuerung der außerordentlichen Einkünfte (§ 34 EStG), die Halbierung des Sparerfreibetrags von 2000 an, dessen Senkung von 2004 an sowie die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens für Dividenden und andere Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften von 2002 an,<sup>3</sup> die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer (§ 35 EStG) sowie die Begrenzung der Verrechnung von laufenden Einkünften mit Verlustvorträgen, die von 2004 an gilt („Mindestbesteuerung“, § 10d Abs. 2 EStG). Bisher nicht abgebildet wurden die Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge durch das Altersvermögensgesetz sowie der längerfristige Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorge und Altersversorgung durch das Alterseinkünftegesetz von 2005 an (dazu Buslei / Steiner, 2006).

Ferner werden mögliche Reformvarianten in den Programmcode eingebaut, insbesondere die grundlegenden Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung (vgl. unten, Kapitel 3). Die Steuerrechtsänderungen können aber nur zum Teil auf Grundlage der fortgeschriebenen Daten der 1998er Steuerstatistik abgebildet werden. Soweit die Besteuerungsgrundlagen in den jeweiligen Reformalternativen um neue Merkmale erweitert werden, müssen entsprechende Informationen aus anderen Statistiken integriert oder Plausibilitätssetzungen getroffen werden.

Das Simulationsmodell bestimmt die festgesetzte Einkommensteuer sowie die anzurechnende Lohnsteuer und die anzurechnenden Kapitalertragsteuern für jeden im Datensatz enthaltenen Steuerpflichtigen im jeweiligen Simulationsjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der steuerpflichtigen Einkünfte und der sonstigen steuerrelevanten Merkmale sowie der im Zieljahr geltenden steuerlichen Regelungen. Es werden nur die steuerpflichtigen natür-

---

<sup>3</sup> Die Halbierung des Sparerfreibetrags wird weitgehend in Anlehnung an ein von Quinke (2001: 28 ff.) entwickeltes Imputationsverfahren abgebildet; zur Modellierung der Wirkung des Halbeinkünfteverfahrens werden die Einkünfte aus Kapitalvermögen anhand des Nachweises über die anzurechnende Körperschaftsteuer des Veranlagungsjahres in Dividenden (einschließlich anderer Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften) und Zinsen aufgeteilt.

lichen Personen abgebildet. Die umfangreiche Einzeldatengrundlage und die Informationen zu wesentlichen sozio-ökonomischen Merkmalen erlauben entsprechende Auswertungen zu den Belastungswirkungen der Einkommensteuer, z. B. nach Familienstand und Haushaltstyp, sozialer Stellung im Berufsleben oder Alter. Verhaltensanpassungen oder sonstige wirtschaftliche Rückwirkungen können im Fortschreibungsrahmen berücksichtigt oder explizit vorgegeben und durch Sensitivitätsanalysen getestet werden.

Das Modell erfasst nur die unmittelbaren Aufkommens-, Belastungs- und Verteilungswirkungen der Einkommensteuer und bildet somit die „Erstrundeneffekte“ von Politikänderungen ab. Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen an Änderungen des Steuerrechts oder anderer Rahmenbedingungen werden hier nicht berücksichtigt. Das Modell beschreibt insoweit zunächst lediglich die unmittelbare „formale Inzidenz“ der Besteuerung, diese jedoch sehr realitätsnah. „Zweitrundeneffekte“, die sich durch Verhaltensanpassungen der privaten Haushalte insbesondere beim Arbeitsangebot ergeben, können durch andere Mikrosimulationsmodelle geschätzt werden (vgl. Bach/Steiner, 2006a; Haan/Steiner, 2006).

### **3. Analyisierte Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung**

Mit den beiden Simulationsmodellen werden sechs politiknahe Vorschläge zu einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Ertragsbesteuerung in Deutschland untersucht:

1. Die „Bierdeckelreform“ des Bundestagsabgeordneten Friedrich Merz in der Fassung des Beschlusses des Bundesvorstandes der *CDU* vom 3. 11. 2003 (Merz, 2003);
2. das vom bayerischen Finanzminister Kurt Faltlhauser (2003) erarbeitete ursprüngliche „Konzept 21“ der *CSU*;
3. das unter Federführung des Bundestagsabgeordneten Hermann Otto Solms (2003) entwickelte Konzept für eine „Neue Einkommensteuer“ der *FDP*, zu dem auch ein Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion vorliegt (Bundestagsdrucksache 15/2349);
4. der Reformvorschlag des Heidelberger Rechtsprofessors und ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof (2004);
5. die zweite Steuerreformoption des *Sachverständigenrats* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (*SVR II*) (2004: Tz. 570 ff.), die einen Übergang zur *Dualen Einkommensteuer* vorsieht;
6. das gemeinsame steuerpolitische Sofortprogramm von *CDU und CSU*, wie es von den Parteipräsidien am 7. 3. 2004 beschlossen wurde (*CDU/CSU-*

Fraktion 2005), einschließlich der Änderungen, die im *Wahlprogramm* der CDU/CSU vom Juli 2005 vorgenommen wurden, insbesondere: höherer Spitzensteuersatz von 39 % ab einem zu versteuernden Einkommen von 45 000 Euro, Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte in Höhe von 25 % einschließlich Veranlagungsoption, Körperschaftsteuersatz 22 %.

Die Vorschläge sind unterschiedlich detailliert ausgearbeitet. Bei einigen Konzepten liegen Gesetzentwürfe vor (FDP, Kirchhof), bei anderen nur Konzeptpapiere, in denen lediglich die wesentlichen Reformelemente beschrieben werden (CDU, CSU, SVR II). Insbesondere die beiden letzten Vorschläge sind zum Teil interpretations- bzw. ausfüllungsbedürftig, um sie im Simulationsmodell zu implementieren (vgl. dazu im Einzelnen Bach et al., 2004a). Sofern die vorliegenden Unterlagen zu einzelnen Regelungsbereichen keine Aussagen machen, wird die Beibehaltung des gegenwärtigen Rechts unterstellt. Ferner entstehen Schätzunsicherheiten, da wichtige Positionen der Gegenfinanzierung nicht unmittelbar anhand der fortgeschriebenen Daten aus der Einkommensteuerstatistik abgebildet werden können. Dies betrifft vor allem die Maßnahmen, die sich auf die Einkünfteermittlung und die steuerfreien Einkünfte beziehen.

Generell muss man bei der Interpretation der in den folgenden Abschnitten dargestellten Ergebnisse berücksichtigen, dass die Vorschläge nicht aufkommensneutral innerhalb der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung ausgestaltet sind. Sie sehen jedoch teilweise eine Finanzierung durch Abbau von Subventionen vor, so etwa der Vorschlag der FDP oder die Vorschläge des Sachverständigenrats zur Haushaltskonsolidierung (Sachverständigenrat 2003/04, Tz. 455 ff.). Die Effekte dieser Maßnahmen konnten hier nicht berücksichtigt werden, sie sind zumeist auch nicht auf repräsentativer mikroanalytischer Ebene abzubilden, müssen jedoch bei der Bewertung der Belastungs- und Anreizwirkungen berücksichtigt werden.

## **4. Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvorschläge**

### **4.1. Aufkommenswirkungen**

Die fiskalischen Wirkungen der verschiedenen Reformvorschläge auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte sind in Tabelle 1 zusammengestellt. Ausgewiesen sind die Wirkungen, die sich für die Steuerbelastung bezogen auf die Besteuerungsgrundlagen des Veranlagungsjahrs 2007 ergeben („Entstehung“). Die unmittelbaren Wirkungen auf die laufenden Zahlungsverpflichtungen der Steuerpflichtigen im Rahmen der Lohnsteuer oder der Einkommensteuer-Vorauszahlungen und somit die kassenmäßigen Steuereinnahmen können davon erheblich abweichen: Viele Maßnahmen zur Verbreiterung der

Bemessungsgrundlagen dürften erst verzögert auf die Kasseneinnahmen wirken, wenn sie bei der Veranlagung für 2007 in den Folgejahren berücksichtigt und auch die Steuervorauszahlungen voll angepasst werden. Dagegen wirken sich die Tarifsenkungen vor allem bei der Lohnsteuer unmittelbar aus.

Referenzszenario sind die Steuerbelastungen nach gegenwärtigem Recht für das Veranlagungsjahr 2007. Die Simulationsrechnungen zur Einkommensteuer basieren entsprechend auf der fortgeschriebenen Modelldatengrundlage für 2007. Ein Abgleich mit der letzten Mittelfrist-Vorausschätzung des Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (5/2005) ergibt eine gute Übereinstimmung. Die Darstellung in Tabelle 1 umfasst zum einen die Wirkungen auf die Einkommensteuerpflichtigen, die mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell ermittelt werden. Diese Effekte sind Grundlage der detaillierten Analyse zu den Verteilungswirkungen. Zum anderen werden die Wirkungen auf die Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung dargestellt, soweit sie nicht-einkommensteuerpflichtige Personen betreffen, also die Kapitalgesellschaften und andere juristische Personen (Vereine, Stiftungen) sowie Ausländer. Diese werden in einer Sonderrechnung ermittelt, die auf der letzten Mittelfrist-Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (5/2005) für 2007 beruht.

Die Wirkungen auf die festgesetzte Einkommensteuer sind nach den einzelnen Reformmaßnahmen zerlegt. Aufgrund des progressiven Steuertarifs hängt die berechnete Höhe der einzelnen Aufkommenswirkungen von der Reihenfolge ab, in der die Maßnahmen simuliert werden. Berechnet wurden zunächst die Entlastungswirkungen beim Steuertarif sowie die Veränderungen beim Familienleistungsausgleich. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist in der Reihenfolge berechnet, wie sie in der Tabelle dargestellt ist, ausgehend vom reduzierten Tarifniveau. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Aufkommenswirkungen auch für Maßnahmen, die in verschiedenen Reformkonzepten gleichartig umgesetzt werden (z. B. Steuerpflicht der Lohnersatzleistungen vom Arbeitgeber).

Erwartungsgemäß sind die Entlastungswirkungen der Steuertarife bei der CDU und Kirchhof sehr hoch, beim hier analysierten Reformvorschlag des Sachverständigenrats sind sie am geringsten. Für den Familienleistungsausgleich ist lediglich die Wirkung der Günstigerprüfung (Entlastungswirkung Kinderfreibetrag im Vergleich zum Kindergeld) abgebildet, die Wirkung der Kindergelderhöhung bei den Vorschlägen der FDP und bei Kirchhof ist gesondert berücksichtigt. Die Vereinfachungspauschale im Konzept von Kirchhof ist gemeinsam mit den Veränderungen beim Arbeitnehmerpauschbetrag dargestellt, tatsächlich bezieht sich diese Regelung aber nicht nur auf die Arbeitseinkünfte, sondern auf alle Erwerbseinkünfte jenseits der Gewinneinkünfte. Die Pauschale ist auf den Ehegatten übertragbar.

Tabelle 1

### Aufkommenswirkungen der Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung 2007

Steuermehr- (+) / Steuermindereinnahmen (-) im Entstehungsjahr  
(Veranlagungsjahr) 2007 – in Mill. Euro

Nr.	Maßnahme	CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Wahlpro- gramm 2005
<b>Berechnungen mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin (Einkommensteuerpflichtige)</b>							
<b>Festgesetzte Einkommensteuer</b>							
1	Tarif	- 44 002	- 17 617	- 28 681	- 48 338	- 12 863	- 12 773
2	Vereinfachungspauschale (Kirchhof) <sup>1)</sup>	-	-	-	- 5 350	-	-
3	Familienleistungsausgleich <sup>2)</sup>	- 1 501	- 2 700	- 173	+ 450	0	- 3 615
4	<b>Tarifliche Wirkungen insgesamt</b>	<b>- 45 503</b>	<b>- 20 318</b>	<b>- 28 854</b>	<b>- 53 239</b>	<b>- 12 863</b>	<b>- 16 388</b>
<b>Summe der Einkünfte</b>							
5	Zuschläge Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit	+ 1 243	+ 1 454	+ 1 401	+ 1 296	+ 1 579	+ 248
6	Lohnersatzleistungen vom Arbeitgeber						
7	Pendlerpauschale	+ 3 024	+ 769	+ 3 239	+ 1 529	+ 813	+ 1 142
8	Arbeitnehmer-Pauschbetrag	- 363	+ 268	+ 1 015	-	0	+ 283
9	Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit	+ 5 622	+ 8 065	+ 7 393	+ 6 200	+ 9 679	+ 4 765
9a	Gewinnermittlung Land- und Forstwirtschaft	+ 208	+ 237	+ 222	+ 269	+ 245	+ 251
9b	Gewinnermittlung Gewerbebetrieb, Maßnahmen Gewerbebesteuer						
9c	Gewinnermittlung selbständige Arbeit	+ 4 209	+ 6 511	+ 5 968	+ 4 216	+ 8 190	+ 3 167
10	Einkünfte aus Kapitalvermögen	+ 1 204	+ 1 316	+ 1 203	+ 1 715	+ 1 243	+ 1 346
11	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	+ 6 301	- 5 735	- 2 623	- 6 143	0	- 7 383
12	Sonstige Einkünfte: Begrenzung Unterhaltsleistungen	+ 3 671	+ 3 950	+ 3 719	+ 4 888	+ 3 868	+ 767
13	Dualisierung Einkommensteuer (SVR II): Aussondern der Kapitaleinkünfte aus Veranlagung	-	-	-	-	- 35 436	-
<b>Gesamtbeitrag der Einkünfte</b>							
14	Abschaffung Freibetrag Land- und Forstwirtschaft Sonderausgaben	+ 89	+ 114	+ 112	+ 103	+ 143	+ 115
15	Nicht-Vorsorgeaufwendungen u. Nutzungsbegrenzung Verlustvortrag	+ 1 562	+ 1 240	+ 1 201	+ 3 959	+ 3 134	+ 1 725
16	Außergewöhnliche Belastungen	+ 925	+ 1 628	+ 557	+ 1 773	0	+ 1 638
16a	Ausbildungsfreibetrag	0	+ 522	+ 511	+ 452	0	+ 544
16b	Kinderbetreuungskosten	0	+ 5	- 929	+ 4	0	+ 5
16c	sonstige außergewöhnl. Belastungen	+ 925	+ 1 102	+ 975	+ 1 316	0	+ 1 089
17	Abschaffung der Ermäßigung außerord. Einkünfte (halber durchschn. Steuersatz, > 55 Jahre)	+ 835	+ 883	+ 800	+ 525	+ 695	+ 894
18	<b>Festgesetzte Einkommensteuer insgesamt</b>	<b>- 22 595</b>	<b>- 7 681</b>	<b>- 12 062</b>	<b>- 39 148</b>	<b>- 28 388</b>	<b>- 12 195</b>
19	Festgesetzter Solidaritätszuschlag	- 1 224	- 29	- 1 202	- 2 450	- 1 334	- 104
20	Nicht anrechenbare Körperschaftsteuer	- 5 788	0	- 5 788	0	- 1 071	- 695
21	Nicht anrechenbare Kapitalertragsteuer	0	+ 6 728	+ 8 700	+ 8 070	+ 37 519	+ 7 206
22	Solidaritätszuschlag auf nicht anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuer	- 318	+ 370	+ 126	+ 444	+ 2 005	+ 358
23	Gewerbesteuer (Einkommensteuerpflichtige)	+ 1 196	- 8 165	- 8 165	+ 1 810	- 8 165	+ 592
24	<b>Einkommensbezogene Steuern</b>	<b>- 28 729</b>	<b>- 8 777</b>	<b>- 19 021</b>	<b>- 31 274</b>	<b>+ 566</b>	<b>- 4 838</b>
25	Kindergeld („-“: Mehrausgaben)	+ 0	0	- 10 112	- 2 697	- 0	0
26	Einkommensteuerpflichtige	+ 0	0	- 8 462	- 2 257	- 0	0
27	Nicht zur Einkommensteuer veranlagte Haushalte	+ 0	0	- 1 650	- 440	- 0	0
28	<b>Einkommensbezogene Steuern abzüglich Kindergeld</b>	<b>- 28 729</b>	<b>- 8 777</b>	<b>- 29 134</b>	<b>- 33 971</b>	<b>+ 566</b>	<b>- 4 838</b>
<b>Schätzung zu den Wirkungen auf die Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung (Nicht-Einkommensteuerpflichtige)<sup>3)</sup></b>							
29	Gewerbesteuer Kapitalgesellschaften	+ 2 354	- 23 535	- 23 535	+ 3 530	- 23 535	+ 1 177
30	Körperschaftsteuer Kapitalgesellschaften	+ 698	+ 16 821	+ 14 509	+ 1 870	+ 11 756	- 948
31	Kapitalertragssteuern Nicht-Einkommensteuerpflichtige <sup>4)</sup>	+ 402	- 670	+ 837	+ 837	0	0
32	Solidaritätszuschlag auf Körperschaft- und Kapitalertragssteuer der Nicht-Einkommensteuerpflichtigen <sup>5)</sup>	+ 60	+ 888	+ 844	+ 149	+ 647	- 52
33	<b>Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung</b>	<b>+ 3 514</b>	<b>- 6 495</b>	<b>- 7 345</b>	<b>+ 6 386</b>	<b>- 11 132</b>	<b>+ 177</b>
<b>Steueraufkommen insgesamt</b>							
34	<b>Steuern abzüglich Kindergeld insgesamt</b>	<b>- 25 215</b>	<b>- 15 272</b>	<b>- 36 479</b>	<b>- 27 585</b>	<b>- 10 567</b>	<b>- 4 661</b>
35	in % Bruttoinlandsprodukt	- 1,1%	- 0,7%	- 1,6%	- 1,2%	- 0,5%	- 0,2%
<i>Nachrichtlich:</i>							
36	Sozialversicherungsbeiträge	+ 1 156	+ 1 156	+ 1 156	+ 1 156	+ 1 156	+ 196
37	Neuregelung der Vorsorgeaufwendungen <sup>6)</sup>	- 12 485	- 13 662	- 26 579	- 1 811	- 13 797	- 14 273
<b>Steuerpflichtige Einkünfte (Veranlagung)<sup>6)</sup></b>							
38	Summe der Einkünfte	+ 81 485	+ 31 197	+ 60 427	+ 21 349	- 43 018	+ 1 050
39	Einkommen	+ 93 664	+ 45 271	+ 69 509	+ 50 438	- 31 547	+ 16 363
40	Steuerpflichtige Einkünfte (insgesamt)	+ 81 485	+ 58 759	+ 87 989	+ 64 634	+ 71 697	+ 1 050
<small>1) Vereinfachungspauschale von 2 000 Euro, die für alle Einkünfte außer den Gewinneinkünften gilt, sofern nicht höhere Werbungskosten nachgewiesen werden, und auf den Partner übertragen werden kann. 2) Wirkung der Günstigerprüfung (Entlastungswirkung Kinderfreibetrag übersteigt Kindergeld); bei FDP und Kirchhof unter Berücksichtigung des höheren Kindergeldes. 3) Schätzung auf Grundlage der Steuerschätzung Mai 2005. 4) Auf inländische Kapitalerträge von juristischen Personen und Ausländern. 5) Besteuerung von Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen (FDP); Erhöhung des steuerpflichtigen Rentenertragsanteils auf 50 %. Abschaffung des Vorsorgeaufw.- und Altersentlastungsbetrages, Ausweitung der als Sonderausgaben abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen (Kirchhof; nur Altersvorsorge, FDP: sämtliche Sozialbeiträge und vergleichbare Versicherungsbeiträge). 6) Ohne Kapitaleinkünfte, die einer definitiven Kapitalertragsbesteuerung unterliegen.          Quellen: Berechnungen mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.</small>							

Bei den gewerblichen Einkünften ist neben der Ausweitung der Bemessungsgrundlage auch die Abschaffung der Gewerbesteuer einbezogen, wie es die Vorschläge von CSU, FDP und des Sachverständigenrates vorsehen. Dies führt jedoch bei den einkommensteuerpflichtigen Personenunternehmern per saldo nur zu geringen Steuerausfällen, da zugleich die Gewerbesteueranrechnung wegfällt.<sup>4</sup> Bei den Kapitalgesellschaften bedeutet die Abschaffung der Gewerbesteuer hingegen deutliche Steuerausfälle, sofern nicht im Gegenzug die Körperschaftsteuersätze erhöht werden. Bei der Besteuerung der Kapitaleinkünfte wirken sich die Unterschiede der Steuerreformvorschläge zur Erfassung und Veranlagung der Kapitaleinkünfte aus. Aufgrund der unterschiedlich weit gehenden „Schedulisierung“ der Einkommensteuer ist das Ergebnis für die festgesetzte Einkommensteuer im Quervergleich der Reformvorschläge für sich genommen nicht sinnvoll interpretierbar. Daher müssen die Veränderungen bei der Körperschaftsteuer und den definitiven Kapitalertragsteuern in die Betrachtung einbezogen werden. Unter Berücksichtigung der Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung bei den nichteinkommensteuerpflichtigen Personen ergeben sich die in der Tabelle ausgewiesenen Gesamtwirkungen auf das Steueraufkommen.

Insgesamt resultieren aus den Vorschlägen von CDU, FDP und Kirchhof deutliche Mindereinnahmen von ca. 25 bis 36 Mrd. Euro oder 1,1 bis 1,6 % des BIP. Für das Konzept der CSU entstehen Steuerausfälle von 0,7 % des BIP, für das gemeinsame Wahlprogramm der Unionsparteien 0,2 % des BIP. Die Duale Einkommensteuer des Sachverständigenrates ist in der hier vorgenommenen Umsetzung (mit Veranlungsoption für Kapitalerträge) nicht mehr nahezu aufkommensneutral, wie in Bach et al. (2004a) berechnet wurde, sondern führt mit 0,5 % des BIP zu höheren Steuerausfällen als das Unionskonzept.

Daneben ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Aufhebung bzw. Reduzierung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit zu höheren Sozialbeiträgen führt. Zum anderen sehen die Konzepte einhellig eine längerfristige Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen sowie den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte vor (vgl. Buslei/Steiner, 2006). Hier wird eine Rentenbesteuerung von 50% der Leibrenten im Jahre 2007 angenommen. Aufgrund des vollständigen Abzugs der Sozialversicherungsbeiträge entstehen beim FDP-Konzept per saldo zusätzliche Steuerausfälle von 27 Mrd. Euro; bei den übrigen Konzepten sind die Wirkungen niedriger und beim Vorschlag von

---

<sup>4</sup> Neben der Abziehbarkeit der Gewerbesteuer von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage sowie von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wurde von 2001 an eine pauschalierte Gewerbesteueranrechnung eingeführt, bei der das 1,8-fache des Gewerbesteuer-Messbetrages von der festgesetzten Einkommensteuer abgezogen wird. Bei niedrigen Gewerbesteuer-Hebesätzen wird die Gewerbesteuer-Belastung dadurch sogar überkompensiert.

Kirchhof sehr gering, da bei diesem Konzept lediglich Altersvorsorgeaufwendungen abgezogen werden dürfen.

#### 4.2. Belastungs- und Verteilungswirkungen

Steuerreformen werden in der breiten Öffentlichkeit zumeist mit ihren unmittelbaren Belastungs- und Verteilungswirkungen wahrgenommen. Die Analyse mit dem Mikrosimulationsmodell erlaubt eine detaillierte Verteilungsanalyse nach sozio-ökonomischen Merkmalen. Dies sind die Wirkungen, die unmittelbar bei den privaten Haushalten anfallen. Die übrigen Wirkungen entfallen auf die Unternehmensbesteuerung, beeinflussen aber mittelbar die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der privaten Haushalte. Zur Einkommensschichtung wird ein ökonomisches Bruttoeinkommen *vor* Steuern und Sozialbeiträgen gebildet. Dieses enthält neben den steuerpflichtigen Einkünften alle bisher steuerfreien Einkünfte (z. B. Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit, steuerfreier Anteil der Rentenbezüge, Lohnersatzleistungen). Die untererfassten Einkünfte werden pauschal korrigiert sowie hohe Verluste aus Vermietung und gewerblichen Beteiligungen und die Inanspruchnahme von sonstigen nachgewiesenen Steuervergünstigungen dem Bruttoeinkommen hinzugerechnet. Daraus wird ein Haushaltsnettoeinkommen *nach* Steuern und Sozialbeiträgen abgeleitet, indem sämtliche Einkommen- und Ertragsteuern (Festgesetzte Einkommensteuer, nicht anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuern auf Zinsen und Dividenden, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer) und Sozialbeiträge<sup>5</sup> abgezogen und das Kindergeld hinzugerechnet werden. Nicht nachgewiesen sind in der Steuerstatistik allerdings Transfers wie Sozialhilfe / ALGII, Wohngeld, Erziehungsgeld, Eigenheimzulage; daher dürfte das simulierte Haushaltsnettoeinkommen bei Steuerpflichtigen mit niedrigen Einkommen leicht unterschätzt werden.

Die Vorschläge der CDU, der FDP und von Kirchhof entlasten die Einkommensteuerpflichtigen um etwa 28 bis 33 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Im Vergleich zur CDU konzentriert sich das Entlastungsvolumen bei den Vorschlägen von Kirchhof und der FDP wesentlich stärker auf die Bezieher hoher Einkommen. Diese Gruppe profitiert auch vom Konzept des Sachverständigenrats deutlich, während sich für die Gesamtheit der steuerpflichtigen Haushalte und somit für die unteren und mittleren Einkommen Nettobelastungen ergeben. Dagegen verteilen die Vorschläge der CDU und noch stärker die CSU und das gemeinsame Wahlprogramm der Union die Entlastungen deutlich gleichmäßiger über die Einkommensgruppen. Bei der CSU und beim Wahlprogramm der Union werden die Spitzenverdiener mit sehr hohen Einkommen

---

<sup>5</sup> Für die nicht sozialversicherungspflichtigen Selbständigen werden vergleichbare Vorsorgeaufwendungen bis zu den Höchstbeiträgen zur Sozialversicherung berücksichtigt, sofern sie entsprechende Versicherungsbeiträge nachweisen.

Tabelle 2

**Belastung der Einkommensteuerpflichtigen  
mit einkommensbezogenen Steuern<sup>1)</sup> 2007 und Wirkung  
der Steuerreformvorschläge gegenüber der Belastung 2007**

Brutto- einkommen <sup>2)</sup> von ... bis unter ... Tsd. Euro	Steuer- pflichtige in 1000	Steuerbe- lastung/ Steuerauf- kommen 2007	Veränderung von Steueraufkommen und Steuerbelastung <sup>1)</sup>					
			CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Wahlpro- gramm 2005
in Mill. Euro								
Verlustfälle	207,9	- 40	- 126	- 5	- 189	+ 66	- 77	- 6
0 - 5	3 025,1	- 203	- 2	+ 6	- 59	- 9	+ 15	+ 4
5 - 10	1 140,0	- 387	+ 11	+ 22	- 101	- 3	+ 36	+ 22
10 - 15	1 616,1	- 590	- 15	+ 17	- 119	- 76	+ 106	- 3
15 - 20	1 967,6	52	- 379	- 33	- 401	- 304	+ 215	- 69
20 - 25	2 336,6	1 849	- 826	- 190	- 558	- 611	+ 257	- 135
25 - 30	2 890,1	4 777	- 1 358	- 456	- 942	- 1 081	+ 326	- 275
30 - 40	5 304,6	13 407	- 4 162	- 1 346	- 3 344	- 3 276	+ 790	- 792
40 - 50	3 469,4	14 958	- 4 390	- 1 372	- 3 239	- 3 446	+ 682	- 621
50 - 75	4 369,3	34 564	- 7 154	- 2 685	- 5 235	- 5 946	+ 1 233	- 1 411
75 - 100	1 561,1	22 822	- 4 095	- 1 612	- 3 314	- 3 179	+ 945	- 787
100 - 250	1 268,6	39 761	- 3 830	- 872	- 4 031	- 6 337	+ 733	- 74
250 - 500	161,3	15 574	- 675	+ 166	- 1 506	- 2 971	- 733	- 85
500 - 750	30,6	5 914	- 277	+ 4	- 679	- 1 256	- 523	- 110
750 - 1 Mill.	12,3	3 483	- 175	- 14	- 435	- 734	- 357	- 80
1 Mill. u. mehr	22,3	21 717	- 1 277	- 406	- 3 330	- 4 369	- 3 082	- 418
insgesamt	29 383,0	177 657	-28 729	- 8 777	- 27 483	- 33 531	+ 566	- 4 838
in Euro je Steuerpflichtigem								
Verlustfälle	207,9	- 191	- 606	- 26	- 911	+ 317	- 369	- 30
0 - 5	3 025,1	- 67	- 1	+ 2	- 19	- 3	+ 5	+ 1
5 - 10	1 140,0	- 340	+ 9	+ 19	- 89	- 3	+ 31	+ 20
10 - 15	1 616,1	- 365	- 9	+ 10	- 74	- 47	+ 66	- 2
15 - 20	1 967,6	26	- 193	- 17	- 204	- 154	+ 109	- 35
20 - 25	2 336,6	791	- 353	- 81	- 239	- 261	+ 110	- 58
25 - 30	2 890,1	1 653	- 470	- 158	- 326	- 374	+ 113	- 95
30 - 40	5 304,6	2 527	- 785	- 254	- 630	- 618	+ 149	- 149
40 - 50	3 469,4	4 311	- 1 265	- 396	- 934	- 993	+ 197	- 179
50 - 75	4 369,3	7 911	- 1 637	- 614	- 1 198	- 1 361	+ 282	- 323
75 - 100	1 561,1	14 619	- 2 623	- 1 032	- 2 123	- 2 036	+ 605	- 504
100 - 250	1 268,6	31 343	- 3 019	- 688	- 3 178	- 4 995	+ 578	- 58
250 - 500	161,3	96 570	- 4 184	+ 1 027	- 9 339	- 18 424	- 4 547	- 524
500 - 750	30,6	193 200	- 9 034	+ 134	- 22 184	- 41 028	- 17 092	- 3 586
750 - 1 Mill.	12,3	283 293	- 14 199	- 1 142	- 35 345	- 59 702	- 29 015	- 6 502
1 Mill. u. mehr	22,3	973 495	- 57 249	- 18 191	- 149 291	- 195 846	- 138 179	- 18 741
insgesamt	29 383,0	6 046	- 978	- 299	- 935	- 1 141	+ 19	- 165
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens je Steuerpflichtigem								
Verlustfälle	207,9	0,5	+ 1,7	+ 0,1	+ 2,5	- 0,9	+ 1,0	+ 0,1
0 - 5	3 025,1	- 10,7	- 0,1	+ 0,3	- 3,1	- 0,5	+ 0,8	+ 0,2
5 - 10	1 140,0	- 5,6	+ 0,2	+ 0,3	- 1,5	- 0,0	+ 0,5	+ 0,3
10 - 15	1 616,1	- 3,7	- 0,1	+ 0,1	- 0,7	- 0,5	+ 0,7	- 0,0
15 - 20	1 967,6	0,2	- 1,4	- 0,1	- 1,5	- 1,1	+ 0,8	- 0,3
20 - 25	2 336,6	4,7	- 2,1	- 0,5	- 1,4	- 1,5	+ 0,7	- 0,3
25 - 30	2 890,1	8,4	- 2,4	- 0,8	- 1,7	- 1,9	+ 0,6	- 0,5
30 - 40	5 304,6	10,4	- 3,2	- 1,0	- 2,6	- 2,5	+ 0,6	- 0,6
40 - 50	3 469,4	14,0	- 4,1	- 1,3	- 3,0	- 3,2	+ 0,6	- 0,6
50 - 75	4 369,3	19,6	- 4,1	- 1,5	- 3,0	- 3,4	+ 0,7	- 0,8
75 - 100	1 561,1	26,1	- 4,7	- 1,8	- 3,8	- 3,6	+ 1,1	- 0,9
100 - 250	1 268,6	34,8	- 3,4	- 0,8	- 3,5	- 5,5	+ 0,6	- 0,1
250 - 500	161,3	44,7	- 1,9	+ 0,5	- 4,3	- 8,5	- 2,1	- 0,2
500 - 750	30,6	49,7	- 2,3	+ 0,0	- 5,7	- 10,6	- 4,4	- 0,9
750 - 1 Mill.	12,3	51,3	- 2,6	- 0,2	- 6,4	- 10,8	- 5,2	- 1,2
1 Mill. u. mehr	22,3	54,2	- 3,2	- 1,0	- 8,3	- 10,9	- 7,7	- 1,0
insgesamt	29 383,0	20,9	- 3,4	- 1,0	- 3,2	- 3,9	+ 0,1	- 0,6

<sup>1)</sup> Festgesetzte Einkommensteuer u. Solidaritätszuschlag, nicht anrechenbare Körperschaft- u. Kapitalertragsteuern zuzüglich Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer abzüglich Kindergeld. - 2) Summe der Einkünfte zuzüglich steuerfreier Einkünfte, steuerfreier Anteil der Rentenbezüge, Steuervergünstigungen.  
Quelle: Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.

deutlich weniger entlastet als beim ursprünglichen CDU-Konzept; hier wirkt sich die nur moderate Senkung der Spitzensteuersätze in Verbindung mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage aus. Das Wahlprogramm der Unionsparteien sieht allerdings ein deutlich geringeres Entlastungsvolumen insgesamt vor, was die Steuerausfälle entsprechend begrenzt.

Neben den Veränderungen der absoluten Steuerbelastungen ist auch die Veränderung der Steuerbelastung in Relation zum Haushaltsnettoeinkommen von Interesse (Tabelle 3). Erwartungsgemäß ergeben sich die höchsten Entlastungswirkungen im oberen Einkommensbereich bei den Vorschlägen von Kirchhof, der FDP und dem Sachverständigenrat. Die relative Entlastungswirkung steigt mit dem Einkommen an, vor allem die Steuerpflichtigen mit den sehr hohen Einkommen werden auch relativ deutlich stärker entlastet. Dies deutet auf eine spürbare Umverteilung der Nettoeinkommen von unten nach oben hin – bzw. auf eine deutlich reduzierte Umverteilung der Bruttoeinkommen durch das Steuersystem von oben nach unten. Die Konzepte der Unionsparteien entlasten dagegen stärker die mittleren und höheren Einkommen.

Eine Auswertung der relativen Be- bzw. Entlastungswirkungen nach der sozialen Stellung zeigt, dass die Arbeitnehmer im Durchschnitt besser abschneiden als die Selbständigen (vgl. Bach/Steiner 2006b). Nur beim Reformmodell des Sachverständigenrats profitieren die Selbständigen deutlich von der Dualisierung der Bemessungsgrundlage. Die Belastungen der Nichterwerbstätigen resultieren aus den Verschärfungen bei der Kapitaleinkommensbesteuerung (Abschaffung Sparerfreibetrag) sowie dem Abbau von Verlustzuweisungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen. Im Gegensatz zur früheren Studie von Bach et al. (2004a) wird hier die Veranlagungsoption für die Abgeltungssteuern berücksichtigt, wodurch insbesondere bei der Dualen Einkommensteuer des Sachverständigenrats die Belastungen der unteren und mittleren Einkünfte deutlich geringer ausfallen.

Abschließend werden die Wirkungen der Steuerreform auf die Einkommensverteilung anhand des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens der Steuerpflichtigen simuliert (vgl. Tabelle 3). Die Haushaltsgröße der Steuerpflichtigen (Ledige bzw. Verheiratete mit ihren steuerlich relevanten Kindern) wird berücksichtigt, indem das Nettoeinkommen mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder gewichtet wird (vgl. z. B. Becker/Hauser, 2003, 58 ff.). Dabei bleiben die 5 % Steuerpflichtigen mit den sehr niedrigen oder negativen Einkommen unberücksichtigt. In die Analyse einbezogen werden nur Steuerpflichtige, deren simuliertes Nettoäquivalenzeinkommen das haushaltsbezogene Existenzminimum übersteigt.

Eine Auswertung der einschlägigen Verteilungsmaße<sup>6</sup> bestätigt die vorausgehend dargestellten Ergebnisse zu den Belastungswirkungen der Steuer-

---

<sup>6</sup> Zur Definition und zum Vergleich der hier verwendeten Verteilungsmaße vgl. Becker und Hauser (2003: 61 ff. und 293 f.).

reformmodelle (Tabelle 3). Im Vergleich zur Einkommensverteilung bei gegenwärtigem Steuerrecht nimmt die Einkommensungleichheit unter den Steuerpflichtigen vor allem beim Vorschlag von Kirchhof sowie bei der Dualen Einkommensteuer des Sachverständigenrats und dem Konzept der FDP spürbar zu. Dagegen zeigen die Verteilungsmaße für die Vorschläge der Union, insbesondere für das gemeinsame Konzept des Wahlprogramms 2005, keine nennenswerten Veränderungen der Einkommensungleichheit unter den Steuerpflichtigen. Der Gini-Koeffizient, das Entropiemaß sowie der Atkinson-Index bei geringer Ungleichheitsaversion gehen bei diesen Vorschlägen zum Teil geringfügig zurück.

### 5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Simulationsrechnungen mit unserem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell auf der Basis anonymisierter Einzeldaten der Steuerstatistik zeigen, dass die weitreichenden Reformkonzepte der CDU, von Kirchhof und der FDP zu Mindereinnahmen in Größenordnungen von 1,1 bis 1,6 % des BIP führen. Die Vorschläge von CSU und Sachverständigenrat bedeuten Einnahmehausfälle von 0,7 % und 0,5 % des BIP, das gemeinsame Wahlprogramm der Unionsparteien 0,2 % des BIP.

Bei den Vorschlägen von Kirchhof, dem Sachverständigenrat und der FDP werden vor allem die Steuerpflichtigen mit den hohen Einkommen entlastet, nicht nur absolut, sondern auch relativ zum Haushaltseinkommen. Dadurch wird die Einkommensverteilung spürbar ungleicher. Die CDU, vor allem die CSU und das gemeinsame Wahlprogramm der Unionsparteien entlasten mit ihren Steuerreformmodellen dagegen die mittleren und höheren Einkommen stärker. Dadurch verändert sich die Einkommensverteilung nur geringfügig. Die deutlichen Unterschiede bei den fiskalischen Wirkungen der Steuerreformkonzepte werfen zudem die Frage der gesamten Budgetwirkung auf. Die Erhöhung anderer Steuern und Abgaben, die Senkung von Staatsausgaben, aber auch eine höhere Staatsverschuldung lösen weitere – hier nicht abgebildete – Wirkungen auf Allokation und Beschäftigung und damit auch auf die Einkommensverteilung aus.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse sind einige Einschränkungen zu berücksichtigen, die sowohl die Datenbasis als auch das hier verwendete Mikrosimulationsmodell betreffen. Zu beachten sind zum einen Unsicherheiten bei der Abschätzung der fiskalischen Effekte. Während die Wirkungen der Tarifenkungen noch relativ gut einzuschätzen sind, wirkt die Ausweitung der Bemessungsgrundlagen zum Teil erst verzögert über den Veranlagungsprozess. Außerdem sind die Schätzrisiken hier deutlich größer, da insbesondere zur Unternehmensbesteuerung zur Zeit keine belastbaren Datengrundlagen zur Verfügung stehen und die Steuerpflichtigen auch elastischer auf Änderungen des Steuerrechts reagieren. Zum anderen wurden hier auch hinsichtlich der

Tabelle 3

**Verteilung des Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommens<sup>1)</sup>  
der Steuerpflichtigen 2007 bei gegenwärtigem Steuerrecht  
und Steuerreformvorschlägen**

	Gegenwärtiges Recht	CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Wahlprogramm 2005
	Verteilungsmaß	Veränderung Verteilungsmaße gegenüber Recht 2007 in %					
Mittelwerte (in Euro p.a.)							
arithmetisches Mittel	21 942	+ 3,4	+ 1,0	+ 3,0	+ 3,9	- 0,1	+ 0,5
Median	17 815	+ 3,7	+ 1,3	+ 2,4	+ 2,8	- 0,5	+ 0,8
relative Differenz <sup>2)</sup> (in %)	-18,8	- 1,5	- 1,2	+ 2,6	+ 4,6	+ 1,7	- 1,3
Dezilanteile (in % des gesamten Einkommens)							
1. Dezil	1,22	- 3,7	- 1,8	- 1,7	- 4,2	- 1,1	- 1,2
2. Dezil	4,24	- 2,9	- 1,1	- 1,5	- 3,2	- 0,8	- 0,5
3. Dezil	5,72	- 1,4	- 0,6	- 0,8	- 1,9	- 0,8	- 0,0
4. Dezil	6,74	- 0,4	- 0,2	- 0,6	- 1,4	- 0,6	+ 0,2
5. Dezil	7,65	+ 0,2	+ 0,2	- 0,6	- 1,2	- 0,4	+ 0,3
6. Dezil	8,62	+ 0,5	+ 0,4	- 0,7	- 1,1	- 0,4	+ 0,3
7. Dezil	9,73	+ 0,8	+ 0,6	- 0,5	- 1,0	- 0,4	+ 0,4
8. Dezil	11,23	+ 1,0	+ 0,7	- 0,2	- 0,7	- 0,5	+ 0,4
9. Dezil	13,74	+ 1,1	+ 0,7	+ 0,0	- 0,4	- 0,6	+ 0,1
10. Dezil	31,11	- 0,4	- 0,6	+ 1,1	+ 2,6	+ 1,2	- 0,4
Top 5%	22,23	- 1,0	- 0,9	+ 1,5	+ 3,5	+ 2,0	- 0,5
Top 1%	11,35	- 1,1	- 0,9	+ 3,0	+ 5,6	+ 4,7	+ 0,0
Top 0.1%	5,01	- 0,5	- 0,2	+ 4,8	+ 6,5	+ 7,2	+ 0,3
Perzentilsverhältnisse <sup>3)</sup>							
90 / 10	5,09	+ 4,9	+ 2,1	+ 1,9	+ 3,8	- 0,2	+ 0,8
90 / 50	1,94	+ 0,9	+ 0,3	+ 0,9	+ 1,0	- 0,4	- 0,4
50 / 10	2,62	+ 4,0	+ 1,7	+ 1,0	+ 2,8	+ 0,3	+ 1,2
80 / 20	2,39	+ 3,2	+ 1,6	+ 1,0	+ 1,7	+ 0,1	+ 0,4
80 / 50	1,51	+ 0,7	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,3	- 0,3	- 0,1
50 / 20	1,59	+ 2,5	+ 1,2	+ 0,5	+ 1,4	+ 0,4	+ 0,6
Gini-Koeffizient	0,3871	+ 0,6	+ 0,1	+ 1,1	+ 2,3	+ 0,9	- 0,1
Theil-Maße							
Entropiemaß	0,4207	- 0,1	- 0,4	+ 3,6	+ 6,3	+ 4,9	- 0,0
durchschn. log. Abweich.	0,3896	+ 1,5	+ 0,6	+ 2,0	+ 4,1	+ 1,9	+ 0,4
Atkinson-Index							
$\epsilon = 0,5$	0,1594	+ 0,6	- 0,1	+ 2,2	+ 4,5	+ 2,6	- 0,0
$\epsilon = 1$	0,3227	+ 1,2	+ 0,5	+ 1,6	+ 3,3	+ 1,6	+ 0,3
$\epsilon = 2$	0,9302	+ 1,4	+ 1,5	+ 1,5	+ 2,1	+ 1,6	+ 1,4
<i>Nachrichtlich:</i> Einbezogene Steuerpflichtige <sup>4)</sup> (in %)		94,7					
1) Summe der Einkünfte zuzüglich steuerfreie Einkünfte, steuerfreier Anteil der Rentenbezüge, Steuervergünstigungen und Kindergeld abzüglich Einkommen- und Ertragsteuern, Solidaritätszuschlag, Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer und vergleichbaren Vorsorgeaufwendungen der nicht sozialversicherungspflichtigen Steuerpflichtigen; äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder.- 2) Differenz zwischen Median und arithmetisches Mittel in Relation zum arithmetisches Mittel.- 3) Relation der Einkommensobergrenzen der jeweiligen Dezile.- 4) Haushalte mit einem Nettoeinkommen über dem Grundfreibetrag der Einkommensteuer (äquivalenzgewichtet). Quelle: Berechnungen mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.							

persönlichen Einkommensbesteuerung keine Anpassungsreaktionen berücksichtigt, wie die Analysen in Bach und Steiner (2006b) gezeigt haben, sind einige der hier untersuchten Reformkonzepte zwar mit einer merklichen Ausweitung des Arbeitsangebots verbunden, deren erhoffte Selbstfinanzierungspotenziale sind aber als eher gering einzuschätzen (vgl. dazu auch Haan/Steiner, 2005). Allerdings beschränken sich die bisher für Deutschland empirisch analysierten Allokationswirkungen von Steuerreformen auf die persönliche Einkommensteuer und Anpassungen beim Arbeitsangebot und die direkten Beschäftigungseffekte (vgl. z. B. Haan/Steiner 2006). Allokationswirkungen der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung auf unternehmerische Investitions- und Finanzierungsentscheidungen wurden bisher für Deutschland kaum untersucht. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf und es ist zu hoffen, dass auch in diesem Bereich der Wissenschaft in Zukunft anonymisierte Steuerdaten zur Verfügung gestellt werden können.

### Literatur

- Arbeitskreis „Steuerschätzungen“* (2005): Ergebnis der 125. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2005 in Berlin. [http://www.bundesfinanzministerium.de/cln\\_01/nn\\_3380/DE/Steuern/Steuerschaetzung\\_einnahmen/node.html\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_3380/DE/Steuern/Steuerschaetzung_einnahmen/node.html_nnn=true).
- Bach, St./Buslei, H./Rudolph, H.-J./Schulz, E./Svindland, D.* (2004b): Aufkommens- und Belastungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 2003 bis 2005. Simulationsrechnungen auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik mit dem Lohn- und Einkommensteuersimulationsmodell des DIW Berlin. Projektbericht 3 zur Forschungskooperation „Mikrosimulation“ mit dem Bundesministerium der Finanzen. Materialien des DIW Berlin Nr. 38. [http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw\\_rn04-04-38.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn04-04-38.pdf).
- Bach, St./Haan, P./Rudolph, H.-J./Steiner, V.* (2004a): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16/2004, 185–204. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/04-16.pdf>.
- Bach, St./Schulz, E.* (2002): Fortschreibungs- und Hochrechnungsrahmen für ein Einkommensteuer-Simulationsmodell, Projektbericht 1 zur Forschungskooperation „Mikrosimulation“ mit dem Bundesministerium der Finanzen. Materialien des DIW Berlin, Nr. 26. [http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw\\_rn03-05-26.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn03-05-26.pdf).
- Bach, St./Steiner, V.* (2006a): Steuerreformpläne im empirischen Vergleich, in: J. Merz / M. Zwick (Hrsg.), MITAX – Mikroanalysen und Steuerpolitik, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Bach, St./Steiner, V.* (2006b): Reformen der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotswirkungen, in: C. Seidl (Hrsg.), Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland. Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen, Heidelberg.

- Becker, I./Hauser, R. (2003): Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969 – 1998, Berlin.
- Buslei, H./Steiner, V. (2006): Aufkommens- und Verteilungseffekte der Besteuerung von Alterseinkünften – eine Mikrosimulationsanalyse für Deutschland, in: C. Seidl (Hrsg.), Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland. Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen, Heidelberg.
- CDU/CSU (2005): Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005 – 2009. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU. Berlin, 11. Juli 2005. <http://www.regierungsprogramm.cdu.de/download/regierungsprogramm-05-09-cdu-csu.pdf>.
- Faltthäuser, K. (2003): Konzept 21 – Steuerreform. Für eine radikale und soziale Steuervereinfachung. 2003. <http://www2.stmf.bayern.de/imperia/md/content/stmf/4.pdf>.
- Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute (2005): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 17/2005, 259 – 317. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/paydocs/05-17-1.pdf>.
- Haan, P./Steiner, V. (2006): Labor Market Effects of the German Tax Reform 2000, in: Ch. Dreger/H. P. Galler/U. Walwei (eds.), Determinants of employment – the macroeconomic view, Baden-Baden, 101 – 117.
- Kirchhof, P. (2004): Forschungsgruppe Bundessteuergesetzbuch. <http://www.bundessteuergesetzbuch.de>.
- Kommission Steuergesetzbuch (2005): <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/>.
- Merz, F. (2003): Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland. Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems. Berlin, den 03. November 2003. [http://www2.friedrich-merz.de/www/downloads/download.asp?Filename=Ursprungskonzept\\_Merz.pdf](http://www2.friedrich-merz.de/www/downloads/download.asp?Filename=Ursprungskonzept_Merz.pdf).
- Merz, J. (1994): Microdata adjustment by the minimum information loss principle. FFB-Discussion Paper No. 10, Department of Economics and Social Sciences, University of Lüneburg.
- Quinke, H. (2001): Erneuerung der Stichprobe des ESt-Modells des Bundesministeriums der Finanzen auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1995. Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT, Sankt Augustin. Unveröffentlichter Projektbericht April 2001.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04. [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/03\\_v.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/03_v.pdf).
- Solms, H. O. (Hrsg.) (2003): Niedrig – einfach – gerecht. Die neue Einkommensteuer. <http://www.hermann-otto-solms.de/sitefiles/reden/372/1066741545.pdf>; vgl. auch FDP-Fraktion: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer; Bundestagsdrucksache 15/2349. <http://dip.bundestag.de/btd/15/023/1502349.pdf>.
- Zwick, M. (1998): Einzeldatenmaterial und Stichproben innerhalb der Steuerstatistiken. Wirtschaft und Statistik 7, 566 – 572.

