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

MAX LÖFFLER, ANDREAS PEICHL, NICO PESTEL, HILMAR SCHNEIDER UND SEBASTIAN SIEGLOCH

Max Löffler, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Bonn, E-Mail: loeffler@iza.org
Andreas Peichl, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Bonn, E-Mail: peichl@iza.org
Nico Pestel, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Bonn, pestel@iza.org
Hilmar Schneider, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Bonn, schneider@iza.org
Sebastian Sieglösch, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Bonn, E-Mail: sieglösch@iza.org

Zusammenfassung: 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 Milliarden 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.

Summary: In this contribution we analyze Paul Kirchhof's income tax policy proposal with regard to conflicting goals of tax revenue, distributional effects and efficiency considerations. While effects on labor supply are moderate, the tax policy proposal reduces government budget revenue by 20 billion euros. Moreover, it has a considerable effect on income inequality. Despite broadening the tax base only the income distribution's top decile benefits from the proposed flat tax rate. Due to these problematic effects we conclude that the Kirchhof proposal is not politically enforceable.

→ JEL Classification: D31, H24, J21

→ Keywords: Tax simplification, Kirchhof, microsimulation, labor supply, income inequality

I Einleitung

Paul Kirchhof hat seinen Vorschlag zur Vereinfachung des Einkommensteuerrechts wiederbelebt. Wie schon im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 (Kirchhof 2003) sieht das Konzept einen niedrigen einheitlichen Grenzsteuersatz von 25 Prozent 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 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, 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. Fuest et al. 2007b, 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

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 zehn Prozent im Vergleich zum Bevölkerungsanteil (circa zwei Prozent 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] Prozent der Steuerpflichtigen jeweils mehr als 50 (40) [20] Prozent des Einkommensteueraufkommens in Deutschland, wohingegen von den unteren 50 Prozent der Steuerpflichtigen nur rund fünf Prozent des Steueraufkommens stammen.

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 und 2010, Bach et al. 2004, Bach 2005, Fuest et al. 2007a, Neumann et al. 2009, Peichl et al. 2010, 2011).

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 Beziehern 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 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 beziehungsweise Vermeidung von Steuern oder auch eine Verlagerung zwischen Einkunftsarten („income shifting“, vgl. zum Beispiel Feenberg und Poterba 1993 oder Slemrod 1996). Eine exakte Abschätzung, in welchem Umfang das zu versteuernde Einkommen durch so genannte Steuerschlupflöcher vermindert 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.⁷

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 Milliarden Euro gegenüber dem Status quo. Es zeigt sich, dass die verbreiterte Bemessungsgrundlage die Min-

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 Neueste 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).

7 Um den Effekt einer Reduktion von Steuervermeidung abschätzen zu können, haben wir zusätzlich zu unserer Simulation der Kirchhof-Reform eine pauschale Erhöhung der Gewinneinkünfte um zehn Prozent angenommen (vgl. auch Fuest et al. 2007a). Hierdurch erhöht sich das Steueraufkommen um rund vier Milliarden Euro. Dies ändert somit nichts an den grundsätzlich problematischen Aufkommenswirkungen des vorliegenden Vorschlags. Die zusätzlichen Steuereinnahmen müssten enorm sein, um das Konzept aufkommensneutral zu machen.

dereinnahmen durch den reduzierten Steuersatz nicht kompensieren kann. Außerdem entfaltet das 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 erkaufte.

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 nichtselbstständiger 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 Prozent 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 Prozent und zwischen 13 000 und 18 000 Euro ein Satz von 20 Prozent 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.⁸

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 Prozent beträgt der einheitliche Grenzsteuersatz 28 Prozent und die Sätze für die beiden Eingangsstufen 16,8 Prozent beziehungsweise 22,4 Prozent. Analog zum Ursprungsvorschlag entspricht dies 60 Prozent beziehungsweise 80 Prozent des Höchstsatzes.

3 **Daten und Methodik – IZAΨMOD**

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf IZAΨMOD, dem Mikrosimulationsmodell des IZA.⁹ 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.

Als Datengrundlage für IZAΨMOD dient die 2009er Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP 2010) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). 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.

⁸ Der Kirchhof-Gesamtorschlag 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 Einkommensteuerrechts.

⁹ 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 www.iza.org/de/webcontent/politics/izapsimod. Das Modell ist in der Lage, das Aufkommen beziehungsweise die Kosten der direkten Steuern und Transferzahlungen relativ genau und detailgetreu abzubilden.

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 2011).

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 Tabelle 1 sind die Ergebnisse der Simulation des Kirchhof-Vorschlags sowie der aufkommensneutralen Variante 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 Milliarden Euro verzichten.¹⁰ Die massive Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die in Kombination mit der aktuell gültigen Tarifformel ein Mehraufkommen von 48,5 Milliarden Euro erzielen würde, kann die Steuerausfälle der Tarifreform (inklusive Abschaffung des Solidaritätszuschlags) nicht kompensieren. Auf die aktuelle Bemessungsgrundlage angewendet ergäbe sich durch den Kirchhof'schen Einheitssteuersatz ein gesamtstaatlicher Aufkommensverlust von 54,9 Milliarden Euro.

Nach Anpassung des Arbeitsangebots fällt der Einkommensverlust mit 18,5 Milliarden Euro geringer aus, was auf die Ausweitung des Arbeitsangebots (Tabelle 2) und somit auf erhöhte Einkommensteuereinnahmen zurückzuführen ist. Unter dem Strich erhöht sich das Volumen der Erwerbsarbeit um gut 28 000 Vollzeitäquivalente (VZÄ).¹¹ 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 Erwerbstätigkeit ein. Dies entspricht einem Rückgang der Partizipationsrate um 0,2 Prozentpunkte.

Die Beschäftigungswirkungen mögen auf den ersten Blick überraschen, da eine Senkung der Grenzsteuerbelastung (auf maximal 25 Prozent beziehungsweise 28 Prozent) 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.

10 Der Aufkommensverlust bei der Einkommensteuer (-16 Milliarden Euro) wird durch knapp fünf Milliarden Euro Mehrausgaben für das Kindergeld noch verstärkt. Dieser Effekt kommt dadurch zustande, dass die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag durch die Kirchhof-Reform zugunsten des Kindergeldes ausfällt. Der Kinderfreibetrag ist immer dann günstiger, wenn er bewertet mit dem Grenzsteuersatz höher ausfällt als die Kindergeldzahlung. Zwar sieht Kirchhof eine Ausweitung des Kinderfreibetrags vor, jedoch gleichzeitig auch eine deutliche Absenkung der Grenzsteuersätze, so dass häufiger Kindergeld gezahlt wird. In der aufkommensneutralen Variante liegen die Grenzsteuersätze über den von Kirchhof vorgeschlagenen 25 Prozent, so dass der Kinderfreibetrag gegenüber dem Status Quo für mehr Steuerzahler von Bedeutung ist und das Volumen an Kindergeldzahlungen im Umfang von gut sechs Milliarden Euro zurückgeht.

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

Tabelle 1

Budgeteffekte
In Milliarden Euro

Variante	Kirchhof		Aufkommensneutral	
	Statisch	Nach Arbeitsangebot	Statisch	Nach Arbeitsangebot
Direkte Steuern	-16	-13,3	-4,8	-3,1
Sozialversicherung	0	0,1	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.

Zweitens zeigt die empirische Literatur zur Messung von Arbeitsangebotselastizitäten, dass Bezieher höherer Einkommen bei gleicher Einkommensänderung weniger stark reagieren als etwa Geringverdiener (siehe zum Beispiel Aaberge und Colombino 2010, 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 Prozent, was bereits dem Spitzensteuersatz (ohne Reichensteu-

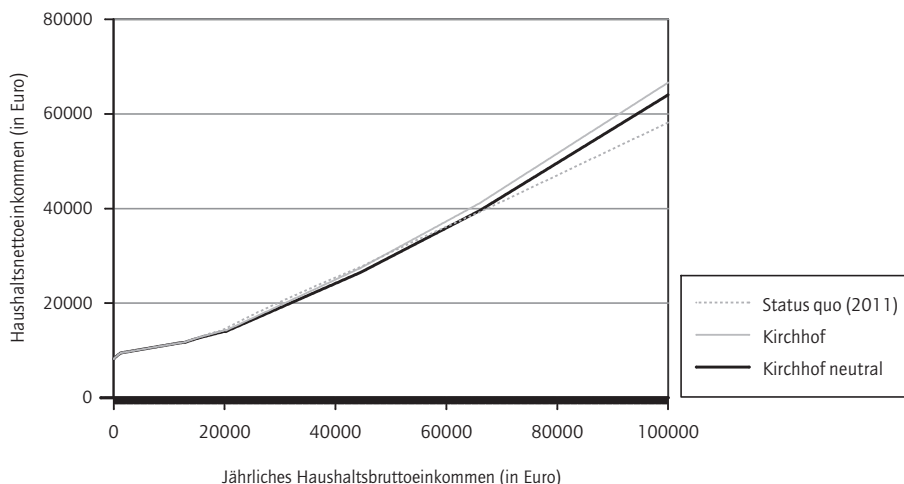
Tabelle 2

Arbeitsangebotseffekte

Variante	Kirchhof	Aufkommensneutral
Vollzeitäquivalente (in Tausend)	28,3	-173,4
Partizipation (in Tausend)	-26,1	-63,5
Partizipationsrate (in Prozentpunkten)	-0,1	-0,2

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD.

Abbildung 1

Nettoeinkommen in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens für einen Single

Quelle: Eigene Darstellung mit IZAΨMOD.

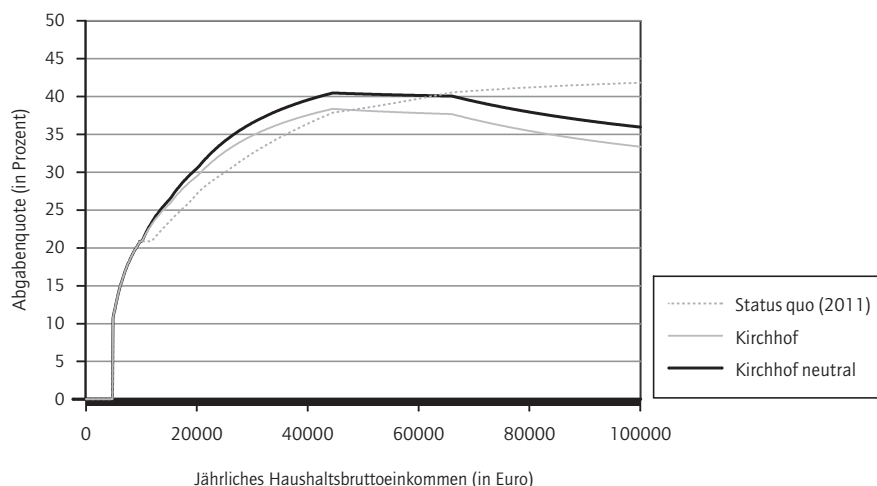
er und Solidaritätszuschlag) entspricht. Für die beiden Reformvarianten ist die Steigung der Abgabenquote jenseits des (steuerlichen) Grundfreibetrags zunächst größer als im Status quo, verringert sich jedoch schnell und fällt ab einem Bruttoeinkommen von etwa 45 000 Euro. Wie bereits aus Abbildung 1 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 beziehungsweise 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.¹² Somit verringert sich die Gesamtabgabenquote für die Kirchhof-Varianten noch weiter und nähert sich mit zunehmendem Einkommen dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (25 Prozent beziehungsweise 28 Prozent) 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.

Schließlich untersuchen wir die Auswirkungen des Reformvorschlags nach Kirchhof auf die Verteilung der Einkommen.¹³ Zunächst zeigt Tabelle 3 die Gewinner und Verlierer der Reform nach

12 Die Beitragsbemessungsgrenze beträgt im Jahr 2011 für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung 44 500 Euro brutto pro Jahr sowie 66 000 Euro für die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung (West, im Osten: 57 600 Euro brutto).

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

Abbildung 2

Abgabenquote in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens für einen Single

Quelle: Eigene Darstellung mit IZAΨMOD.

Position in der Einkommensverteilung. Dabei wird das jeweilige Durchschnittseinkommen (für die Reformen nach Arbeitsangebotsanpassung) auf 100 Prozent 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 Prozent 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 beziehungsweise 15,8 Prozentpunkte zulegen. Die unteren 90 Prozent der Einkommensverteilung verlieren dagegen im Verhältnis zum Durchschnitt. Dies gilt insbesondere für die mittleren Dezile (die Mittelklasse) mit einem Rückgang um rund zwei bis drei Prozentpunkte. 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 (Tabelle 4). Der Gini-Index steigt von einem Wert von 0,30 im Status quo auf 0,32 beziehungsweise 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 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 IZA/WMOD.

Tabelle 4

Verteilungseffekte II

	Einkommensungleichheit			Veränderung	
	Status quo	Kirchhof	Aufkommens-neutral	Kirchhof	Aufkommens-neutral
Gini-Index	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 IZA/WMOD.

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 zugrunde 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 Einnahmeverluste der öffentlichen Hand ausgehen und es gleichzeitig zu einer Zunahme der Einkommensungleichheit kommt. 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 Prozent beziffert. Unsere Analyse bestätigt, dass die niedrigeren Steuersätze von 25 Prozent beziehungsweise 28 Prozent 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 Steuererleichterungen 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) in der Regel zu einem progressiven Tarifverlauf mit relativ hohen Grenzsteuersätzen (mehr als 60 Prozent) für hohe Einkommen (vgl. zum Beispiel 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 zusätzlicher Intransparenz. Dies hat zur Folge, 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 könnte 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.¹⁴

14 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.

Literaturverzeichnis

- Aaberge, R. und U. Colombino (2010): *Using a Microeconometric 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 und L. Vartia (2011): Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121 (550), F59–F80.
- Aus dem Moore, N., B. Beimann, P. David, R. Kambeck und T. Kasten (2010): Evaluation des Vorschlags der FDP vom 13. April 2010 für einen Stufentarif der Einkommensteuer, Projektbericht Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Aus dem Moore, N., R. Kambeck und T. Kasten (2009): Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009 – Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP. RWI Materialien, Heft 55.
- Bach, S. (2005): Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden? Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 36/2005.
- Bach, S. (2011): Kirchhof macht sich das Steuerrecht einfach. DIW Wochenbericht Nr. 28/2011.
- Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2011): *Optimal Top Marginal Tax Rates under Income Splitting for Couples*. CEPR Discussion Paper 8435. London.
- Bach, S., P. Haan, H.-J. Rudolph und V. Steiner (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 16/2004.
- Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2011): *Labor Supply Elasticities in Europe and the US*. IZA Discussion Paper Nr. 5820. Bonn.
- Beimann, B., R. Kambeck, T. Kasten und L.-H. Siemers (2011): Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten. RWI Position Nr. 43/2011.
- Davies, J.B. und M. Hoy (2002): Flat Rates Taxes and Inequality Measurement. *Journal of Public Economics*, 84 (1), 33–46.
- Feenberg, D. und J. Poterba (1993): Income inequality and the incomes of very high income taxpayers: Evidence from tax returns. In: James M. Poterba (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy* 7. Cambridge, M.I.T. Press, 145–177.
- Fuest, C. (2011): Einkommensteuersenkungen: Rückfall in Fehler der Vergangenheit. *Wirtschaftsdienst*, 91 (7), 434–435.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2007a): Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. *Steuer und Wirtschaft*, 1/2007, 22–29.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2007b): Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (1), 20–37.
- Fuest, C., A. Peichl und 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), 620–636.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2008b): Does Tax Simplification yield more Equity and Efficiency? An empirical analysis for Germany. *CESifo Economic Studies*, 54 (1), 73–97.
- Kirchhof, P. (2003): *Einkommensteuergesetzbuch: Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer*. Heidelberg, C.F. Müller Verlag.

- Kirchhof, P. (2011): *Bundessteuergesetzbuch: Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts*. Heidelberg, C.F. Müller Verlag.
- Kleven, H. J. und 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 und E. Saez (2011): *Pour une Révolution Fiscale: Un Impôt sur le Revenu pour le XXIème Siècle*. Paris, le Seuil.
- Neumann, D., A. Peichl, H. Schneider und S. Siegloch (2009): Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen. *Wirtschaftsdienst*, 89 (12), 805–812.
- Peichl, A. (2009): Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 58 (1), 127–154.
- Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2010): *Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein*. IZA Standpunkt Nr. 27. Bonn.
- Peichl, A., N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2011): Bemessungsgrundlage kontra Fünf-Stufen-Tarif: Eine Simulationsanalyse des Reformvorschlags nach Rose. *Wirtschaftsdienst*, 91 (5), 328–332.
- Peichl, A. und T. Schaefer (2008): *Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich*. Euromod Working Paper EM1/08.
- Peichl A. und S. Siegloch (2011): Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models. *Labour Economics*, doi:10.1016/j.labeco.2011.09.007.
- 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: M. Feldstein und J. Poterba (Hrsg.): *Empirical Foundations of Household Taxation*. University of Chicago Press, 169–192.
- Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (2010): Daten für die Jahre 1984–2009. Version 26. SOEP 2010.
- Spahn, P., H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella und J. Merz (1992): *Mikrosimulation in der Steuerpolitik*. Heidelberg, Physica-Verlag.
- 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), 63–88.