

Berlin, 14. Januar 2005

**Stellungnahme des DIW Berlin**  
**zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Ein modernes Einkommensteuerrecht**  
**für Deutschland – Konzept 21 (BT-Drucks. 15/2745)**  
**und zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Ein-**  
**führung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der**  
**Gewerbsteuer (BT-Drucks. 15/2349)**

Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2005

Bearbeitet von Stefan Bach\*

Das DIW Berlin hat im April 2004 eine Studie vorgestellt, in der sechs Konzepte für eine grundlegende Reform der deutschen Einkommens- und Unternehmensbesteuerung untersucht werden. Neben den Vorschlägen der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP, die dieser Anhörung des Finanzausschusses zugrunde liegen, betrachtet die Studie die ursprünglichen Konzepte der CDU und der CSU, das Modell der Dualen Einkommensteuer des Sachverständigenrats und das Konzept von Prof. Kirchhof. Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen sowie die Arbeitsangebotswirkungen der Steuerreformkonzepte werden auf Grundlage von Mikrosimulationsmodellen ermittelt. Die Veröffentlichung im Wochenbericht des DIW Berlin<sup>1</sup> ist dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

Ingesamt gehen die Steuerreformvorschläge der Oppositionsfraktionen in die richtige Richtung: Die Bemessungsgrundlagen der deutschen Einkommens- und Unternehmensbesteuerung müssen verbreitert, die tariflichen Steuersätze gesenkt, das Steuerrecht vereinfacht werden. Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen sollten soweit wie möglich abgebaut, Subventionstatbestände aus dem Steuerrecht heraus genommen, alle Einkünfte aus wirtschaftlicher Betätigung gleichmäßig belastet und Vollzugsdefizite abgebaut werden. Dies erhöht die Steuergerechtigkeit, verbessert die wirtschaftliche Neutralität der Besteuerung und stärkt auf Dauer die Wirtschafts- und Standortbedingungen in Deutschland.

---

<sup>1</sup> Bach u.a.: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin 16/2004. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/04-16.pdf>

\* Dr. Stefan Bach. DIW Berlin, Abteilung Staat. 14191 Berlin, [sbach@diw.de](mailto:sbach@diw.de)

Angesichts der erheblichen Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte in Deutschland und der Anforderungen des Europäischen Stabilitätspaktes besteht gegenwärtig kein Spielraum für eine größere Nettoentlastung der Steuerzahler. Erhebliche Steuerausfälle, wie sie vor allem der Vorschlag der FDP mit sich bringt (nach Berechnungen des DIW Berlin 27,8 Mrd. Euro oder 1,3 % des BIP), müssen durch Ausgabenkürzungen oder die Erhöhung anderer Steuern und Abgaben gegenfinanziert werden.

Kurz- und mittelfristig sind keine größeren Selbstfinanzierungseffekte der Steuerreformkonzepte zu erwarten. Die vom DIW Berlin geschätzten Arbeitsangebotswirkungen sind relativ gering, entsprechende Mehreinnahmen bei steigender Beschäftigung fallen in Relation zu den Entlastungen gering aus. Dabei sind die Wirkungen von Maßnahmen der Gegenfinanzierung über Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen nicht einbezogen. Deutliche Veränderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen können sich zudem kurz- bis mittelfristig eher negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken, soweit sie mit Entwertungen von Investitionen, Arbeitslosigkeit und sonstigen Anpassungskosten verbunden sind. Dies spricht dafür, weiterreichende Maßnahmen wie eine volle Besteuerung der Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit, Verschärfungen bei der Gewinnermittlung oder die Begrenzung der Steuervergünstigungen für Immobilieninvestitionen schrittweise einzuführen.

## **1 Reform der Einkommensteuer**

An der einheitlichen („synthetischen“) Bemessungsgrundlage sollte festgehalten werden. Pauschale Abgeltungssteuern für Kapitaleinkünfte (FDP) oder auch die Duale Einkommenssteuer schaffen neue Belastungsungleichheiten, Abgrenzungsprobleme und Gestaltungsmöglichkeiten. Der Reformdruck des internationalen Steuerwettbewerbs ist nicht so hoch, ferner gibt es Möglichkeiten, durch internationale Kooperation der Finanzbehörden und verbesserten Besteuerungsvollzug im Inland die Erfassung von grenzüberschreitenden Kapitaleinkünften im Wohnsitzland zu gewährleisten.

Der direkt-progressive Tarifverlauf sollte beibehalten werden. Die Einführung einer Flat-Tax, also eines einheitlichen Steuersatzes für Einkommen oberhalb der Freibeträge, hat zwar eine Reihe von Vorteilen hinsichtlich der wirtschaftlichen Wirkungen und leistet einen spürbaren Beitrag zur Steuervereinfachung.<sup>2</sup> Diese Vorteile stehen jedoch in keinem Verhältnis zu den erheblichen Steuerausfällen bzw. der massiven Umverteilung der Steuerbelastung von den einkommensstarken zu den einkommensschwachen Steuerzahlern, die mit einer sol-

---

<sup>2</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung. Gutachten, Juli 2004, S. 3 ff. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage25706/Gutachten-Flat-Tax-oder-Duale-Einkommensteuer-Zwei-Entwuerfe-zur-Reform-der-deutschen-Einkommens.pdf>

chen Tarifreform einhergehen. Aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen sollten die Steuermehreinnahmen aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen primär dazu verwendet werden, die Grenzbelastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich zu reduzieren. Mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Steuersystems sowie auf das Zusammenwirken mit der Unternehmensbesteuerung erscheint jedoch eine Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf unter 40 % sinnvoll.

Die steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften sollten konsequent am Ziel der periodengerechten Rechnungslegung ausgerichtet werden. Die Vorschläge der Oppositionsparteien sind insoweit zu begrüßen. Fraglich ist die Abschaffung der degressiven AfA für Ausrüstungsinvestitionen (CDU/CSU), da sie in vielen Fällen den wirtschaftlichen Gegebenheiten entspricht. Eher wären die Abschreibungstabellen zu überprüfen. Ferner sollen Gewinntransfers in Niedrigsteuergelände stärker unterbunden werden.

Handlungsbedarf besteht zweifellos bei der Ertragsbesteuerung von Immobilien, die für den deutschen Fiskus seit Jahren ein riesiges Verlustgeschäft ist. Sinnvoll ist der Übergang zur linearen AfA. Der Sofortabzug von Bauzeit-Werbungskosten und Finanzierungsaufwendungen bei Neubauten sollte stärker begrenzt werden und die entsprechenden Kosten den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten hinzugerechnet und abgeschrieben werden. In ähnlicher Weise sollte der sofortige Werbungskostenabzug von hohem Erhaltungsaufwand begrenzt werden.

Eine konsequentere Besteuerung von Veräußerungsgewinnen insbesondere bei der privaten Vermögensverwaltung ist grundsätzlich zu begrüßen, weil dies der Belastungskonzeption der Einkommensteuer entspricht und Gestaltungsmöglichkeiten reduziert. Allerdings ist eine Übertragung von stillen Reserven auf Ersatzwirtschaftsgüter sinnvoll, um Lock-in-Effekte zu vermeiden (so die FDP). Wichtig ist es, künftig die systematische Entstehung von stillen Reserven durch die Veränderungen bei der Gewinn- und Einkünfteermittlung soweit wie möglich zu verhindern. Die Abschaffung der Steuerermäßigung bei betrieblichen Veräußerungsgewinnen (halber Steuersatz) ist sinnvoll, allerdings sollte die Progressionswirkung im Veranlagungsjahr weiterhin gemildert werden.

Einkünfte sollten nur insoweit steuerfrei bleiben, wie eine steuerliche Erfassung zu aufwändig erscheint (dies scheint wohl bei der Übungsleiterpauschale der Fall zu sein) oder dies aus systematischen Gründen geboten ist (Halbeinkünfteverfahren). Alle anderen Steuerfreiheiten sollen aufgehoben werden, etwa die Begünstigung von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit. Bei den persönlichen Werbungskosten sollten aus Gründen der Steuervereinfachung ein einheitlicher Arbeitnehmer-Pauschbetrag von z.B. 1 000 Euro gewährt werden, der die meisten Werbungskosten abgilt; nur in wenigen Ausnahmefällen von hohen und eindeutig beruflich motivierten Belastungen sollten darüber hinausgehende Werbungskosten auf Nachweis bis zu angemessenen Höchstgrenzen abziehbar sein, z.B. bei beruflich veran-

lassten Umzugskosten sowie bei Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung oder Pendlerkosten nach Wechsel des Arbeitsorts. Bei den Selbständigen sollten diese Regelungen im Rahmen der Gewinneinkunftsarten entsprechend umgesetzt werden. Der Vorschlag der FDP, die Pauschale an die Höhe der steuerpflichtigen Einkünfte zu binden (2 %, maximal 5 000 Euro) erscheint dagegen als nicht sachgerecht, da die rein beruflich motivierten Werbungskosten nicht systematisch mit dem Einkommen korreliert sind.

Der Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen sollte auf das Nötigste begrenzt werden: Persönliche Risikovorsorge für den Steuerpflichtigen und seine Angehörigen, Unterhalt für Kinder und sonstige Unterhaltsberechtigten sowie in begrenztem Umfang Spenden und Beiträge für echte gemeinnützige Zwecke. Die „nachgelagerte“ Besteuerung der Altersvorsorge ist inzwischen durch das Alterseinkünftegesetz umgesetzt worden. Eine weitgehende Abziehbarkeit von sonstigen Vorsorgeaufwendungen für Krankheit, Berufsunfähigkeit, Pflegebedürftigkeit, Erwerbslosigkeit etc., wie sie die FDP vorschlägt, würde allerdings zu weitgehenden Steuerausfällen führen, dann müsste man im Gegenzug die Leistungen im Risikofall steuerpflichtig machen, was bei Sachleistungen (Gesetzliche Krankenversicherung) schwer fällt. Neben den Vorsorgeaufwendungen sollten als Sonderausgaben nur die Kirchensteuer und in begrenztem Umfang Spenden und Beiträge für gemeinnützige Zwecke anerkannt werden. Bei den außergewöhnlichen Belastungen sollten Aufwendungen für Behinderung sowie für nicht durch Versicherungsleistungen abgedeckte Krankheitskosten, Ausbildungskosten, Unterhaltszahlungen aufgrund rechtlicher Verpflichtung sowie Kinderbetreuungskosten in begrenztem Umfang abzugsfähig bleiben.

Durchaus zu hinterfragen ist die deutliche Ausweitung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs, wie sie die FDP und die Unionsparteien planen. Kinderfreibeträge und Kindergeld sollten pauschaliert den finanziellen Aufwand für Unterhalt, Betreuung und die Erziehung/Ausbildung von Kindern berücksichtigen; ebenso wie beim Grundfreibetrag ist dabei eine Orientierung am sozialhilferechtlichen Existenzminimum naheliegend. Durch die verschiedenen Reformen der letzten Jahre sind diese Beträge deutlich aufgestockt worden. Eine Anhebung des Kinderfreibetrags (sowie eine entsprechende Anpassung des Kindergelds) auf die Höhe des Grundfreibetrags erscheint vor diesem Hintergrund zu weitgehend, wenn man den niedrigeren Bedarf für Kinder heranzieht und weitere Kostenvorteile der gemeinsamen Haushaltswirtschaft berücksichtigt (für Wohnung, gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen, Ausstattung etc.). Personengewichte für Kinder von kleiner als 1 werden in der Sozialhilfe bei der Festlegung des laufenden Lebensunterhalts verwendet oder auch bei „Äquivalenzskalen“ für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Analysen von Haushalts- und Verteilungszusammenhängen unterstellt.<sup>3</sup> Daher erscheint eine moderate Anhebung des

---

<sup>3</sup> Nach der „neuen“ OECD-Skala wird der Bezugsperson im Mehrpersonenhaushalt („Haushaltsvorstand“) ein Gewicht von 1 zugerechnet, weiteren erwachsenen Haushaltsmitgliedern sowie Jugendli-

Kinderfreibetrags und des Kindergelds entsprechend der Anpassung des Grundfreibetrags ausreichend. Aus familien-, bildungs- und sozialpolitischer Perspektive spricht auch einiges dafür, weniger die monetäreren Transfers auszubauen als eine bessere Förderung und Gestaltung der institutionellen Kinderbetreuung anzustreben.<sup>4</sup>

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Unterschiede in den Aufkommenswirkungen zwischen den Vorschlägen der beiden Oppositionsfraktionen vor allem durch die deutliche Ausweitung des Kindergelds bei der FDP ausgelöst werden. Die Unionsparteien wollen den Kinderfreibetrag kurzfristig auf 8 000 Euro anheben, dagegen das Kindergeld zunächst nicht anpassen. Dies würde bedeuten, dass sich die maximale Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags deutlich gegenüber dem Kindergeld erhöht.

## 2 Reform des kommunalen Steuersystems

Eine grundlegende Reform des kommunalen Steuersystems und der Kommunalfinanzen ist seit Jahren überfällig. In ihrer heutigen Form taugt die Gewerbesteuer immer weniger als Finanzquelle der Kommunen. Das Grundsteueraufkommen ist – gemessen am Belastungsniveau in anderen Ländern – nur gering. Neben den Veränderungen und Kompetenzneuordnung in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherung sollte das Gemeindesteuersystem grundlegend reformiert werden. Das Scheitern der Gemeindefinanzreform in diesem Punkt ist misslich.

Das DIW Berlin hat sich dafür ausgesprochen, die finanzielle Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Kommunen zu stärken, indem ihre Steuerkraft erhöht und die Besteuerungsquellen beweglich, d.h. mit eigenem Tarif- bzw. Hebesatzrecht ausgestaltet werden.<sup>5</sup> Dies würde eine aufgabengerechte Finanzierungsbasis für unterschiedlich strukturierte Kommunen sichern, die richtigen Anreize für eine präferenzgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sowohl für die Entscheidungsträger der Kommunalpolitik als auch Bürger und

---

chen über 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 und Kindern bis 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Wesentlich höhere Gewichte verwendet die deutsche Sozialhilfe bei den Leistungen der laufenden Hilfe für den Lebensunterhalt. Bezogen auf den Regelsatz erhält der Haushaltsvorstand den Gewichtungsfaktor 1,0, weitere erwachsene Personen im Haushalt den Gewichtungsfaktor 0,8 und im Haushalt lebende Kinder je nach ihrem Alter Gewichtungsfaktoren zwischen 0,5 und 0,9; § 2 Verordnung zur Durchführung des § 22 des Bundessozialhilfegesetzes (Regelsatzverordnung). Die Wohnkosten und größere Anschaffungen werden allerdings in der Regel gesondert nach Einzelfallprüfung übernommen, hier dürfte die Kostendegression nach Haushaltsgröße deutlich ausgeprägter sein.

<sup>4</sup> Spiess, Wagner und Kreyenfeld: Kindertageseinrichtungen in Deutschland - Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Wochenbericht des DIW Berlin 18/2000. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/00-18-1.html>

<sup>5</sup> Bach, Vesper: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. Wochenbericht des DIW Berlin 31/2002. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-31-1.html>; Bach und Steiner: Stellungnahme des DIW Berlin zu den Gesetzentwürfen und Vorlagen zur Reform der Gewerbesteuer, zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, zur kommunalen Finanzreform sowie zur Soforthilfe der Gemeinden. Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 30.9.2003.

Wirtschaft in der Gemeinde setzen und die Anpassungsfähigkeit des kommunalen Finanzsystems auf Änderungen bei Aufgabenwahrnehmung und Ausgaben stärken. Dadurch könnte der kommunale Finanzausgleich auf seine ergänzende und redistributive Funktion konzentriert werden. An einer kommunalen Unternehmenssteuer sollte festgehalten werden, damit der Bezug zur örtlichen Wirtschaft gewahrt bleibt. Durch die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen in Richtung Wertschöpfungsteuer ließen sich die Steuersätze erheblich senken, insbesondere wenn auch die Lohnsumme einbezogen wird. Bei der Besteuerung der Wohnbevölkerung sollte den Gemeinden ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer gegeben werden. Die Grundsteuer sollte auf eine aktuelle Besteuerungsbasis gestellt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen der kommunalen Finanzpolitik überzeugen die Vorschläge der Oppositionsfraktionen nur teilweise.

Sinnvoll ist ein Hebesatzrecht der Gemeinden auf die *Einkommensteuer*, wie es in beiden Konzepten vorgesehen ist. Ein Zuschlag auf die progressive Einkommensteuer führt allerdings zu einer deutlichen Veränderung der bereits ausgeprägten Verteilungsdisparitäten zwischen den Kommunen, insbesondere im Stadt-Umland-Verhältnis zu Lasten der Städte. Besser wäre es, einen proportionalen Gemeindesteuersatz auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zu erheben, also auf das zu versteuernde Einkommen oder die Summe der Einkünfte.<sup>6</sup> Die Verteilungsdisparitäten würden dann erheblich geringer ausfallen. Die progressive, die vertikalen Unterschiede in der steuerlichen Leistungsfähigkeit betonende Besteuerung sollte Bund und Ländern vorbehalten bleiben.

Der Ersatz der *Gewerbsteuer* durch eine *Beteiligung an der Umsatzsteuer*, wie sie der Gesetzentwurf der FDP vorsieht (Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer von 2,2 % auf 11,5 %, dies entspricht etwa 13 Mrd. Euro) ist nicht sinnvoll. Die Umsatzsteuer gewährleistet zwar eine vergleichsweise stetige Einnahmenentwicklung; der vorgesehene wirtschaftsbezogene Verteilungsschlüssel mag der bedarfsgerechteren Finanzausstattung und dem Anreiz zur Gewerbeansiedelung grundsätzlich Rechnung tragen. Aus Sicht der Gemeinde stellt die Umsatzsteuerbeteiligung aber letztlich eine Zuweisung dar; die kommunale Finanzautonomie wird erheblich eingeschränkt, da kein Hebesatzrecht möglich ist. Die Umsatzsteuerbeteiligung sollte daher ein ergänzendes Finanzierungsinstrument bleiben. Zudem stellt sich die Frage der Gegenfinanzierung, wenn Bund und Länder Umsatzsteueranteile abgeben müssen: Soll die Mehrwertsteuer erhöht werden?

Bei der Reform der *Gewerbsteuer* geht es letztlich darum, ob die Gewerbsteuer als wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer erneuert werden soll (Kommunalmodell), oder ob auf die

---

<sup>6</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung: Reform der Gemeindefinanzen. Ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Februar 2003. <http://www.bertelsmann-stiftung.de/medien/pdf/Gemeindefinanzen.pdf>

Einkommens- und Gewinnbesteuerung als Basis herangezogen werden soll (ohne „ertragsunabhängige“ Wertschöpfungskomponenten für die Besteuerung der Unternehmen), indem die Kommunalbesteuerung nur noch auf den Gewinn zugreift (Konzept der Bundesregierung einer Gemeindefinanzsteuer) oder im Rahmen einer kommunalen Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Gemeinden die Gewinneinkünfte dem Betriebsort zugerechnet und dort versteuert werden, wie es etwa der BDI/VCI-Vorschlag vorsieht, der im Gesetzentwurf der FDP übernommen worden ist und auf den auch das CDU/CSU-Konzept hinaus läuft.

Diese Alternativen haben Vor- und Nachteile, wie es auch der Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen umfassend dargelegt hat.<sup>7</sup> Die einzelnen Vorschläge gehen von unterschiedlichen Zielsetzungen aus. Man muss sich letztlich entscheiden, ob stärker die spezifischen Anforderungen und Ziele des kommunalen Steuersystems<sup>8</sup> oder der allgemeinen Steuerpolitik im Vordergrund stehen. Insgesamt sprechen erstere Ziele für das Kommunalmodell, letztere für den Vorschlag der Wirtschaftsverbände.

Das DIW Berlin hat sich grundsätzlich für eine Revitalisierung der Gewerbesteuer in Richtung einer Wertschöpfungsteuer ausgesprochen.<sup>9</sup> Eine „gute“ kommunale Unternehmenssteuer mit stetigem Aufkommen, die gleichzeitig Einnahmenautonomie und Beweglichkeit durch ein kommunales Hebesatzrecht gewährleistet und den Bezug zur örtlichen Wirtschaft wahrt, kommt an diesem Konzept nicht vorbei. Durch eine massive Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen könnten die Steuersätze erheblich gesenkt werden. Dies gilt auch für die Einbeziehung bisher nicht gewerbesteuerpflichtiger Branchen (Freiberufler, Landwirte, Wohnungsvermietung, öffentliche Verwaltung).

Der BDI/VCI-Vorschlag weist dagegen aus kommunalpolitischer Perspektive Mängel auf. Die Berechnungen für die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen zeigen eine erhebliche Zunahme der Verteilungsdisparitäten zwischen den Kommunen, insbesondere zu Lasten der Städte,<sup>10</sup> die vom Finanzausgleich oder über eine Beteiligung an der Umsatzsteuer (FDP) aufgefangen werden müssten. Die Bemessungsgrundlage des örtlichen Gewinns ist relativ eng und schwankt im Zeitablauf stark. Der einheitliche Zuschlagsatz, der sowohl auf den gewinnbezogenen Teil der Ertragsteuerbelastung als auf den übrigen Teil der Einkommen-

---

<sup>7</sup> Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Berlin, 20. Juni 2003. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage21148/Bericht-der-AG-Kommunalsteuern.pdf>

<sup>8</sup> Vor allem: Stetigkeit und geringe Konjunkturereagibilität der Steuereinnahmen, Einnahmenautonomie und Beweglichkeit durch kommunales Hebesatzrecht, örtliche und gruppenspezifische Belastungswirkung (z.B. Bezug zur lokalen Wirtschaftskraft), Fühlbarkeit und Transparenz.

<sup>9</sup> Bach und Vesper, a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“, a.a.O., S. 13 ff.

steuerbelastung erhoben wird, geht von der separaten Besteuerung der kommunalen Wirtschaft und Wohnbevölkerung ab. Dies widerspricht aber wesentlichen kommunalpolitischen Anforderungen: Großstädte und Kernstädte haben ein anderes Leistungsspektrum an wirtschaftsbezogener Infrastruktur und Dienstleistungen als Umlandgemeinden oder ländliche Gemeinden. Die Kommunen sollten hier Gestaltungsmöglichkeiten haben. Der „Ausbeutung“ einzelner Gruppen durch Hebesatzdifferenzierung, wie dies die Wirtschaft zu ihren Lasten befürchtet, verhindert zunehmend der Steuer- und Finanzwettbewerb zwischen den Kommunen und gegenüber ausländischen Standorten. Ferner ist die Zerlegung des Einkommensteueraufkommens zwischen Wohnsitz- und Betriebsgemeinde verwaltungsaufwändig.

Eine Revitalisierung der Gewerbesteuer in Richtung Wertschöpfungssteuer ist wohl politisch nicht durchzusetzen angesichts einer drohenden Substanzbesteuerung durch ertragsunabhängige Bemessungsgrundlagen. Dieser Punkt ist nicht von der Hand zu weisen, nur relativiert er sich, wenn man bedenkt, dass auch andere Steuern und parafiskalische Abgaben ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage des Betriebs erhoben werden, z.B. die Verbrauchsteuern auf Alkoholika, Mineralöl, Strom oder Versicherungen sowie Sonderabgaben und Beiträge. Außerdem sollte die kommunale Unternehmensteuer weiterhin als Betriebsausgabe bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer abziehbar sein. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Steuerbelastungen, die nicht durch die Standortvorteile vor Ort gerechtfertigt sind, durch Standortanpassungen der Unternehmen auf Dauer ohnehin auf die immobilen Produktionsfaktoren abgewälzt werden, also vor allem auf die Arbeitnehmer und auf die Bevölkerung vor Ort. Daher könnte man die Lohnsummensteuer im Rahmen einer kommunalen Wertschöpfungssteuer auch direkt von den Arbeitnehmern bezahlen lassen – tatsächlich profitieren die Arbeitnehmer in der Regel auch von guten Standortbedingungen, indem sie höhere Löhne durchsetzen.

Eine Kompromisslinie könnte auch darin bestehen, im Rahmen des kommunalen Einkommensteuerzuschlags die Progressionskomponente herauszunehmen, indem ein proportionaler Zuschlag auf die Bemessungsgrundlage erhoben wird (s. oben). Ferner wäre es sinnvoll, für den wirtschaftsbezogenen Ertragsteuerzuschlag die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer nicht nur für die Gewinneinkünfte, sondern auch für die Lohnsumme nach Gemeinden zu zerlegen. Die Kommunen sollten dann ein separates Zuschlagsrecht sowohl auf die am Wohnort veranlagte Bemessungsgrundlage (einschließlich Gewinn- und Lohn-einkommen) als auch auf die nach Betriebsort zerlegte Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer (einschließlich der zerlegten Lohnsumme) erhalten.

Dringend reformbedürftig ist die *Grundsteuer*, die in Westdeutschland immer noch nach den alten Einheitswerten von 1964, in den neuen Bundesländern sogar in Anlehnung an die Einheitswerte von 1935 erhoben wird. Grundsätzlich ist die Grundsteuer eine „gute“ Kommunalsteuer, da sie stetige Steuereinnahmen garantiert und sich die Qualität des kommunalen

Leistungsangebots in den Bodenpreisen niederschlägt. Im Vergleich der OECD Länder ist das Grundsteueraufkommen in Deutschland eher gering (Tabelle). Eine Neugestaltung der Grundsteuer würde aktualisierte Grundstücksbewertungen für bis zu 30 Mill. Objekte erfordern. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand hat bisher eine neue Einheitsbewertung verhindert. Andere Länder zeigen, dass dies durchaus machbar ist, wenn man sich der Sache pragmatisch nähert. Vorstellbar wäre ein vereinfachtes „Sachwertverfahren“, bei dem die Bodenwerte nach den Richtwerten der kommunalen Gutachterausschüsse festgelegt werden; für die Aufbauten können typisierte Gebäudewerte nach einfach zu erhebenden bautechnischen Merkmalen verwendet werden (Wohn-/Nutzfläche, Bruttogrundflächen der Geschosse oder fortgeschriebene Normalherstellungskosten, jeweils differenziert nach Gebäudetypen). Der Vorschlag der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz, auf den sich das Konzept der CDU/CSU-Fraktion bezieht, geht in diese Richtung.<sup>11</sup>

Tabelle

**Aufkommen der Grundsteuer**  
in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

	1980	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Deutschland	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Belgien	.	.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dänemark	1,4	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Finnland	.	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Frankreich	0,7	0,9	1,0	1,2	1,4	1,3	1,4	1,2
Griechenland	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Großbritannien	3,8	3,9	2,3	3,1	3,2	3,3	3,1	3,3
Irland	1,1	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Italien	.	.	.	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Luxemburg	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Niederlande	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Österreich	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Portugal	.	.	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Schweden	.	0,4	0,6	0,9	1,5	1,3	1,2	1,1
Spanien	.	.	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Schweiz	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Norwegen	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
USA	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6
Kanada	2,7	2,7	3,0	3,2	3,2	3,3	3,2	2,8
Japan	1,4	1,6	1,6	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0
Australien	1,3	1,4	1,5	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4
Neuseeland	2,2	2,2	2,4	1,7	1,8	1,9	2,0	1,8
	gewichteter Durchschnitt							
EU 15	0,9	1,0	0,7	1,0	1,2	1,2	1,1	1,2
EFTA	0,8	0,9	0,7	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Insgesamt	1,6	1,8	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Quelle: OECD Revenue Statistics 1965-2001.								

<sup>11</sup> Reform der Grundsteuer. Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzminister der Länder – Kurzfassung. <http://www.ihk-koeln.de/Navigation/FairplayRechtUndSteuern/Steuern/Anlagen/ReformGrundstKF.pdf>

Wirtschaft Politik Wissenschaft

## Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot

Stefan Bach  
sbach@diw.dePeter Haan  
phaan@diw.deHans-Joachim  
Rudolph  
hrudolph@diw.deViktor Steiner  
vsteiner@diw.de

*Das DIW Berlin hat sechs aktuelle Vorschläge für eine grundlegende Reform der deutschen Einkommens- und Ertragsbesteuerung untersucht, die von den Oppositionsparteien, dem Sachverständigenrat und einer Forschungsgruppe um den Verfassungsrechtler Paul Kirchhof gemacht worden sind. Diese Vorschläge wurden auf ihre Aufkommens- und Verteilungswirkungen sowie die Arbeitsangebotseffekte geprüft.*

*Die fiskalischen Wirkungen der Steuerreformmodelle reichen von Aufkommensneutralität (duale Einkommensteuer des Sachverständigenrats) bis zu erheblichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von über 1 % des Bruttoinlandsprodukts (CDU, FDP, Kirchhof). Belastungs- und Verteilungsanalysen ergeben für die Vorschläge der Unionsparteien hauptsächlich eine Entlastung der mittleren Einkommen, während bei den Konzepten von Kirchhof und dem Sachverständigenrat vor allem die Bezieher höherer Einkommen profitieren. Die zu erwartenden Arbeitsangebotseffekte fallen in Relation zu den Entlastungen gering aus; größere „Selbstfinanzierungseffekte“ durch steigende Beschäftigung und stärkeres Wachstum sind nicht zu erwarten.*

In den letzten Monaten hat sich die Diskussion über eine grundlegende Reform der Einkommens- und Ertragsbesteuerung in Deutschland wieder belebt. Das DIW Berlin hat sechs aktuelle Reformvorschläge hierzu untersucht (vgl. Kasten 1 sowie die Synopse am Ende dieses Berichts). Die Steuerreformvorschläge sind unterschiedlich genau ausgearbeitet. Für einige liegen Gesetzentwürfe vor (FDP, Kirchhof), für andere Konzeptpapiere, in denen die wesentlichen Reformelemente beschrieben werden (CDU, CSU, CDU/CSU, SVR II). Sofern die Konzeptpapiere zu einzelnen Regelungsbereichen keine Aussagen treffen, wird die Beibehaltung des geltenden Rechts unterstellt.

Die Aufkommens-, Belastungs- und Verteilungswirkungen dieser Konzepte werden mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin berechnet. Datengrundlage des Modells ist eine repräsentative Stichprobe aus den Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1995 (Kasten 2).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um eine Auftragsdatenverarbeitung entsprechend § 11 Bundesdatenschutzgesetz für das Bundesministerium der Finanzen im Rahmen der Forschungskoooperation „Mikrosimulation“.

**Nr. 16/2004**

71. Jahrgang / 15. April 2004

**Inhalt**

Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot  
Seite **185**

Ausländische Unternehmen weiten  
Forschung und Entwicklung in  
Deutschland aus Seite **205**

**Zahlenbeilage**

Kasten 1

## Vorschläge für eine grundlegende Reform der Einkommens- und Ertragsbesteuerung

Es werden folgende Vorschläge für eine grundlegende Reform der deutschen Einkommens- und Ertragsbesteuerung untersucht:

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

Der Vorschlag der *CDU* sieht einen Drei-Stufentarif vor, der von einem Grundfreibetrag von 8 000 Euro an Sätze von 12 %, 24 % und 36 % (ab 40 000 Euro) aufweist. Steuerbefreiungen, Freibeträge, Steuerermäßigungen und Abzugsbeträge sollen weitgehend gestrichen, die Zahl der Einkunftsarten auf vier reduziert werden. Bei der Unternehmensbesteuerung ist ein neues Steuerbilanzrecht vorgesehen. Veräußerungs-

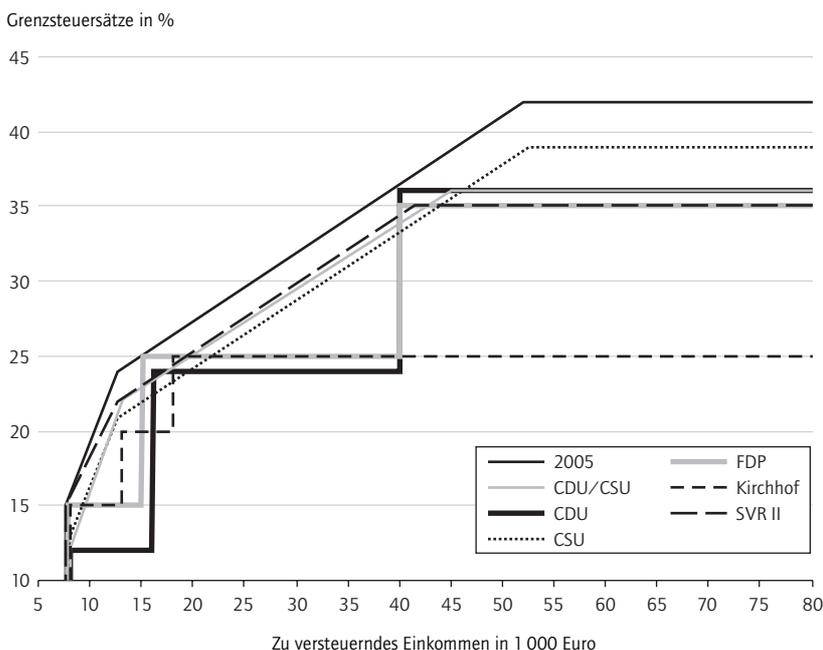
gewinne des Privatvermögens werden steuerpflichtig; Kapitaleinkommen sollen durch automatische Kontrollmitteilungen effektiver erfasst und in die Veranlagung einbezogen werden. Bei Dividenden will die *CDU* die Anrechnung der Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer wieder einführen. Die Gewerbesteuer soll mittelfristig durch eine wirtschaftskraftbezogene Gemeindesteuer ersetzt werden.

Das „Konzept 21“ der *CSU* versteht sich als evolutionäres Konzept. Es knüpft an den vorhandenen Regelungen an, will jedoch eine deutliche Verein-

Abbildung 1

### Einkommensteuertarif 2005 und Reformvarianten: Grenzbelastungen

Grundtabelle



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

**1** CDU: Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland. Zehn Leitsätze für eine radikale Vereinfachung und eine grundlegende Reform des deutschen Einkommensteuersystems. Beschluss B 1 des 17. Parteitag der CDU Deutschlands 2003. Berlin 2003 ([www.cdu.de/politik-a-z/finanzen/beschlussptmerz.pdf](http://www.cdu.de/politik-a-z/finanzen/beschlussptmerz.pdf)).

**2** Kurt Faltlhauser: Konzept 21 – Steuerreform. Für eine radikale und soziale Steuervereinfachung. München 2003 ([www2.stmf.bayern.de/imperia/md/content/stmf/4.pdf](http://www2.stmf.bayern.de/imperia/md/content/stmf/4.pdf)).

**3** Hermann Otto Solms: Niedrig – einfach – gerecht. Die neue Einkommensteuer. Berlin 2004 ([www.hermann-otto-solms.de/schwerpunkte.php](http://www.hermann-otto-solms.de/schwerpunkte.php)); FDP-Fraktion: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbesteuer. Bundestagsdrucksache 15/2349. Berlin 2004 ([dip.bundestag.de/btd/15/023/1502349.pdf](http://dip.bundestag.de/btd/15/023/1502349.pdf)).

**4** Forschungsgruppe Bundessteuergesetzbuch. Berlin 2004 ([www.bundessteuergesetzbuch.de](http://www.bundessteuergesetzbuch.de)).

**5** SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04. Berlin 2003 ([www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/jg03.html](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/jg03.html)), Tz. 570 ff.

**6** CDU/CSU-Fraktion: Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland – Konzept 21. Bundestagsdrucksache 15/2745. Berlin 2004 ([dip.bundestag.de/btd/15/027/1502745.pdf](http://dip.bundestag.de/btd/15/027/1502745.pdf)).

fachung des Einkommensteuerrechts erreichen. Vorgesehen ist ein linear-progressiver Einkommensteuertarif mit einem Grundfreibetrag von 8 000 Euro, einem Eingangssteuersatz von 13 % und einem Spitzensteuersatz von 39 % ab 52 500 Euro. Die Verringerung auf vier Einkunftsarten entspricht dem Konzept der Schwesterpartei, während die CSU bei der Streichung von Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen weniger weit geht. Erhalten bleibt – oder nur längerfristig abgebaut wird – eine Reihe von Steuerbefreiungen; berufsbedingte Pendlerkosten sind weiterhin abziehbar, die Entfernungspauschale wird nur geringfügig auf 25 Cent je Entfernungskilometer reduziert. Vorgesehen ist eine Optionsmöglichkeit von Kapitalgesellschaften zur Einkommensteuer sowie von Personengesellschaften zur Körperschaftsteuer. Zur Reform der Gemeindefinanzen wird ein eigenes Konzept entwickelt, das längerfristig eine Abschaffung der Gewerbesteuer vorsieht.

Beim Reformvorschlag der FDP sind alle Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung steuerpflichtig. Eine Differenzierung in verschiedene Einkunftsarten ist nicht explizit vorgesehen, allerdings gibt es Verfahrensvorschriften zu einzelnen Einkunftsarten (Gewinn, Arbeitnehmereinkünfte, Veräußerungsgewinne, Alterseinkünfte). Geplant ist ein Drei-Stufentarif mit Steuersätzen von 15 %, 25 % und 35 %; der Grundfreibetrag soll 7 700 Euro betragen und der Spitzensteuersatz bei 40 000 Euro erreicht werden. Für Zinserträge sieht die FDP eine Abgeltungssteuer von 25 % vor. Der Körperschaftsteuersatz soll 35 % betragen; auf Antrag kann die Körperschaftsteuerbelastung auf die Einkommensteuer angerechnet werden. Durch Streichung von Ausnahmeregelungen und Steuervergünstigungen soll die Bemessungsgrundlage ausgeweitet werden; die Gewerbesteuer soll abgeschafft und durch ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden.

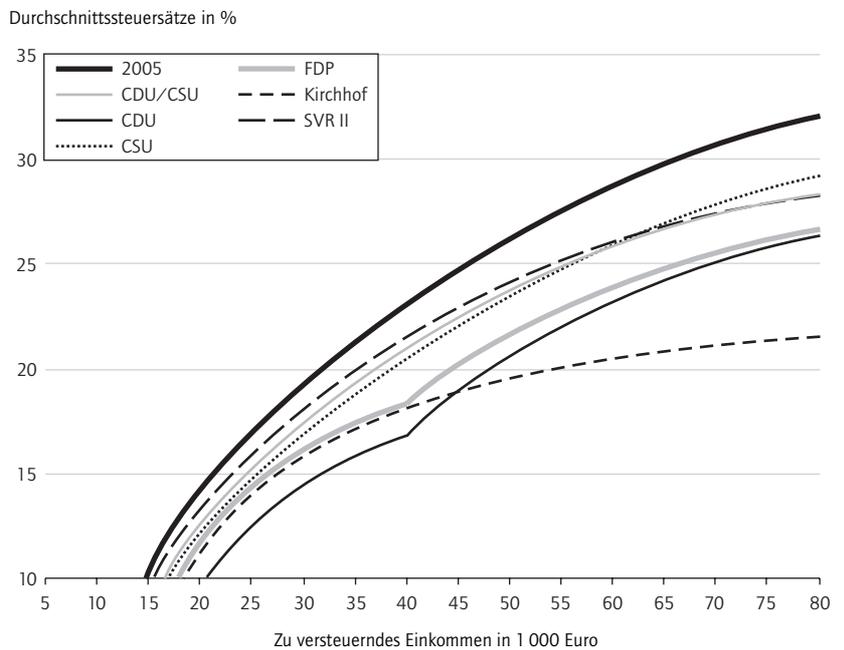
Das Konzept von Kirchhof strebt eine grundlegende Systematisierung des Einkommensteuerrechts an. Grundsätzlich gibt es nur noch eine Einkunftsart „Erwerbseinkünfte“, so dass alle einkunftsartspezifischen Sonderregelungen wegfallen. Arbeitnehmer-Pauschbetrag und Sparer-Freibetrag werden ebenfalls gestrichen; an deren Stelle tritt eine Vereinfachungspauschale von 2 000 Euro, die für alle Einkünfte außer den Gewinneinkünften gilt und auch auf den Partner übertragen werden kann. Die Bemessungsgrundlagen sollen durch weitgehende Streichung von Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen erheblich verbreitert werden. Auf Grundlage eines neuen Steuerbilanzrechts soll die Bildung stiller Reserven unterbunden werden; bei der Besteuerung von Vermietungsobjekten werden die bisherigen Möglichkeiten zum Steuersparen radikal beschnitten. Abzugsmöglichkeiten im Bereich der Einkunftsartmittlung (Pendlerkosten, häusliches Arbeitszimmer) sowie beim Sonderausgabenabzug und den außergewöhnlichen Belastungen werden fast ganz abgeschafft. Beim Steuertarif sieht Kirchhof grundsätzlich einen einheitlichen Steuersatz von 25 % vor. Es wird jedoch ein Grundfreibetrag von 8 000 Euro gewährt; ferner gibt es einen Sozialausgleichsbetrag für Einkommen zwischen 8 000 Euro und 18 000 Euro, der faktisch wie ein Stufentarif wirkt, bei dem Einkommen in diesem Bereich mit 15 % bzw. 20 % besteuert werden.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jüngsten Jahresgutachten zwei Steuerreformoptionen aufgezeigt: Alternativ zu einer konsequenten „synthetischen“ Einkommensteuer wird die Einführung einer dualen Einkommensteuer (Dual Income Tax – DIT) vorgeschlagen. Die Idee dabei ist, die steuerpflichtigen Einkünfte in Arbeits- und Kapitaleinkommen aufzuteilen und getrennt zu besteuern. Die Arbeitseinkommen (so genannte Box 1; siehe Synopse am Ende des Berichts) umfassen die bisherigen Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, steuerpflichtige Transfer- und Alterseinkünfte sowie den kalkulatorischen Unternehmerlohn aus Gewinneinkünften (Land- und Forst-

Abbildung 2

**Einkommensteuertarif 2005 und Reformvarianten: Durchschnittsbelastungen**

Grundtabelle



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

wirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständige Arbeit); die Kapitaleinkünfte (so genannte Box 2) enthalten die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen sowie die Veräußerungsgewinne des Privatvermögens, ferner die Gewinneinkünfte abzüglich Unternehmerlohn, also eine Art kalkulatorische Eigenkapitalrendite. Die Arbeitseinkünfte in Box 1 werden progressiv besteuert (15 % bis 35 %), wobei ein Grundfreibetrag sowie der Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen vorgesehen ist. Die Einkünfte in Box 2 werden proportional mit 30 % besteuert; ein Verlustausgleich ist nur innerhalb der beiden Boxen möglich, nicht jedoch zwischen den Boxen; nicht ausgeglichene Verluste können innerhalb der Boxen auf der Zeitachse rück- oder vorgetragen werden. Die proportionale Besteuerung aller Kapitaleinkünfte einschließlich der Eigenkapitalrenditen der Unternehmen soll weitgehende Finanzierungs-, Investitions- und Rechtsformneutralität der Besteuerung herstellen; mit dem Steuersatz von 30 % soll die Standortattraktivität gestärkt und der hohen internationalen Mobilität von Finanz- und Sachkapital Rechnung getragen werden. Die Körperschaftsteuer wird in die Kapitaleinkommensbesteuerung integriert, indem sie ebenfalls mit einem Steuersatz von 30 % erhoben wird und die Dividenden bei Ausschüttung auf der Ebene des Anteilseigners unbesteuert bleiben. Die Gewerbesteuer soll durch einen kommunalen Zuschlag auf die duale Einkommensteuer ersetzt werden.

Das Sofortprogramm von CDU und CSU sieht einen linear-progressiven Einkommensteuertarif mit einem Grundfreibetrag von 8 000 Euro, einem Eingangssteuersatz von 12 % und einem Spitzensteuersatz von 36 % ab 45 000 Euro vor. Der Abbau von Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen geht nicht so weit wie bei den Vorschlägen der CDU; beispielsweise bleibt die Pendlerpauschale leicht gekürzt bestehen (25 Cent je Entfernungskilometer, maximal 50 Kilometer).

„Aktuellere“ Daten – die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 1998 – stehen erst seit kurzem zur Verfügung. Um auf Grundlage dieser recht alten Informationsbasis Wirkungsanalysen durchzuführen, werden die Datensätze in wesentlichen steuerrelevanten Merkmalen fortgeschrieben.<sup>2</sup> Ex-post-Prognosen zum Steueraufkommen zeigen, dass das Modell zuverlässige Schätzergebnisse liefert.<sup>3</sup>

Allerdings bestehen für die Ermittlung der Aufkommens- und Verteilungswirkungen erhebliche Schätzunsicherheiten. Denn für die Gegenfinanzierung wichtige Elemente der Steuerreformkonzepte können nicht unmittelbar aus den fortgeschriebenen Daten der Einkommensteuerstatistik abgeleitet werden. Dies betrifft vor allem Maßnahmen, die sich auf die Einkünfteermittlung und die bisher steuerfreien Einkünfte beziehen. Zu diesen Größen müssen Informationen aus anderen Datenquellen einbezogen oder Annahmen getroffen werden (Kasten 3).

Die Reformvorschläge haben auch Konsequenzen für die Unternehmensbesteuerung (Gewerbsteuer, Körperschaftsteuer). Dies wird bei der Ermittlung der Aufkommenswirkungen ebenfalls berücksichtigt, und zwar mit einem gesonderten Ansatz.

Mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen auf die Reformmaßnahmen werden bei der Abbildung der Belastungs- und Verteilungswirkungen zunächst nicht berücksichtigt. In einem weiteren Schritt werden auch die Arbeitsangebotseffekte der Reformvorschläge untersucht.

### **Aufkommenswirkungen teilweise erheblich**

Die Reformvorschläge haben zumeist beträchtliche Wirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte (Tabelle 1). Die Wirkungen auf die Einkommensteuerpflichtigen wurden mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell ermittelt und bilden die Grundlage für die folgenden Verteilungsanalysen. Die Wirkungen auf die Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung, soweit sie nichteinkommensteuerpflichtige Personen betreffen,<sup>4</sup> wurden in einer Sonderrechnung ermittelt, die auf der aktuellen Steuerschätzung des DIW Berlin für 2005 beruht. Eine Abschaffung oder Einschränkung der Eigenheimzulage, wie in einzelnen Reformvorschlägen vorgesehen, ist in den folgenden Analysen nicht berücksichtigt.

Berechnet wurden die Aufkommenswirkungen bzw. Steuerbelastungen des „Entstehungsjahres“, die sich auf die Besteuerungsgrundlagen des Veranlagungsjahres 2005 beziehen. Die Wirkungen auf die kassenmäßigen Steuereinnahmen können davon erheblich abweichen, da viele Maßnahmen der Gegenfinanzierung erst verzögert wirken.

<sup>2</sup> Stefan Bach und Erika Schulz: Fortschreibungs- und Hochrechnungsrahmen für ein Einkommensteuer-Simulationsmodell. Materialien des DIW Berlin, Nr. 26. Berlin 2002 ([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)); Stefan Bach, Hermann Buslei, Erika Schulz, Dagmar Svindland und Hans-Joachim Rudolph: Aufkommens- und Belastungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 2003 bis 2005. Materialien des DIW Berlin, Nr. 38. Berlin 2004 ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw\\_rn04-03-38.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/materialien/docs/papers/diw_rn04-03-38.pdf)).

<sup>3</sup> Stefan Bach et al., a. a. O.

<sup>4</sup> Kapitalgesellschaften und andere juristische Personen (Vereine, Stiftungen) sowie Ausländer.

## Nutzung von repräsentativen steuerstatistischen Einzelinformationen für Wirkungsanalysen der Einkommensbesteuerung

Über die Belastungs- und Anreizwirkungen der Einkommensbesteuerung in Deutschland weiß man relativ wenig. Kaum erforscht sind bisher vor allem die Wirkungen im oberen Einkommensbereich oder von Steuervergünstigungen. Eine wesentliche Ursache dafür ist die mangelnde Verfügbarkeit von repräsentativen steuerstatistischen Einzelinformationen.

Untersuchungen auf mikroanalytischer Grundlage verwenden als Datenbasis zumeist das Sozio-oekonomische Panel des DIW Berlin (SOEP) oder die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).<sup>1</sup> Diese Haushaltserhebungen haben aber verschiedene Nachteile: Sie bilden die steuerlichen Gewinn- und Vermögenseinkommen nicht adäquat ab. Ferner sind mit diesen Datengrundlagen die steuerlich relevanten Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen nur zum Teil zu simulieren; Informationen über Veräußerungsgewinne oder Steuervergünstigungen fehlen ganz. Einschränkend wirkt auch, dass Haushalte mit hohen und sehr hohen Einkommen in diesen Erhebungen nur mit kleinen Fallzahlen erfasst sind (in der EVS oberhalb eines bestimmten Einkommens gar nicht). Auf diese Gruppen entfällt jedoch ein weit überproportionaler Anteil am Steueraufkommen.<sup>2</sup> Entsprechend werden sie von den Reformkonzepten deutlich betroffen sein, sowohl bei den Entlastungen durch die Senkung des Steuertarifs als auch bei der Ausweitung der Bemessungsgrundlage.

Um diese Wirkungen abzubilden, braucht man repräsentative steuerstatistische Einzelinformationen. Hierzu ist die Datensituation in Deutschland bisher schlecht. Die vorhandenen Steuerstatistiken sind recht alt – die letzte bundesweit verfügbare Einkommensteuerstatistik stammt aus dem Jahr 1995; gegenwärtig wird erst die Einkommensteuerstatistik für 1998 veröffentlicht. Ferner gibt es bisher kein einfaches und transparentes Verfahren, nach dem repräsentative Einzeldatensätze dieser Informationssysteme der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden. Daher wird mit den Einzeldaten der Steuerstatistik zumeist nur innerhalb der statistischen Ämter bzw. der Forschungsdatenzentren gerechnet;<sup>3</sup> das Bundesfinanzministerium betreibt ein Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell auf Basis von steuerstatistischen Einzelinformationen, um die fiskalischen Wirkungen von Steuerrechtsänderungen zu simulieren.<sup>4</sup> Daneben haben einzelne Finanzbehörden Datensätze an die Wissenschaft weitergegeben, die in umfassendere Mikrosimulationsmodelle integriert wurden;<sup>5</sup> auf deren Grundlage werden auch Verhaltensänderungen untersucht.<sup>6</sup>

Inzwischen gibt es ein Projekt zur faktischen Anonymisierung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998 (FAST) der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, das kurz vor dem Abschluss steht. Auf diesem Wege sollen der Wissenschaft demnächst geeignete Datensätze als „Scientific Use Files“ zur Verfügung gestellt werden.

**1** Vgl. etwa Gerhard Wagenhals: Incentive and Redistribution Effects of the „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“: The Case of Married Couples. In: Schmollers Jahrbuch, 121, 2000, S. 625–638; Christhart Bork: Steuern, Transfers und private Haushalte. Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Frankfurt a.M. 2000; Christhart Bork: Verteilungswirkungen des Karlsruher Entwurfs zur Einkommensteuerreform. In: Wirtschaftsdienst, 81, 2001, S. 480–488; Bernd Fritzsche, Rainer Kambeck und Hans-Dietrich von Loeffelholz: Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 42. Essen 2003.

**2** Nachweislich der Einkommensteuerstatistiken 1992 bis 1998 entfallen auf das oberste Dezil, also auf die 10 % der Steuerpflichtigen mit den größten steuerpflichtigen Einkünften, etwa 50 % des Steueraufkommens; auf die 1 % der Steuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen (1998 etwa 30 000 Haushalte) entfallen schätzungsweise 20 % des Steueraufkommens; vgl. dazu auch Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2003/04, a. a. O., Tz. 842.

**3** Joachim Merz und Markus Zwick: Über die Analyse hoher Einkommen mit der Einkommensteuerstatistik: Eine methodische Erläuterung zum Gutachten „Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung“ zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. In: Wirtschaft und Statistik, 2001, S. 513–523; Joachim Merz und Markus Zwick: Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000/2005 im Vergleich zum „Karlsruher Entwurf“: Auswirkungen auf die Einkommensverteilung bei Selbständigen (Freie Berufe, Unternehmer) und abhängig Beschäftigten. Diskussionspapier Forschungsinstitut Freie Berufe Nr. 35. Universität Limburg 2002; Markus Zwick et al.: Reform der Gemeindefinanzen – die kommunale Einnahmeseite: Quantifizierung der Auswirkungen der zurzeit diskutierten Vorschläge zur Gewerbesteuerreform mittels Mikrosimulationsmodellen. In: Wirtschaft und Statistik, 2003, S. 633–647; Ralf Maiterth und Heiko Müller: Eine empirische Analyse der Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Übergangs vom Einkommensteuertarif 2003 zum Tarif 2005. In: Betriebs-Berater, 58, 2003, S. 2373–2380.

**4** Hermann Quinke: Erneuerung der Stichprobe des ESt-Modells des Bundesministeriums der Finanzen auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1995. Projektbericht, Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT. Sankt Augustin 2001.

**5** Christhart Bork, Steuern ..., a. a. O.

**6** Peter Gottfried und Hannes Schellhorn: Das IAW-Einkommensteuerpanel und das Mikrosimulationsmodell SIMST. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, IAW-Diskussionspapiere, Nr. 4. Tübingen 2001 ([www.uni-tuebingen.de/iaw/pdf/dp2001-04.pdf](http://www.uni-tuebingen.de/iaw/pdf/dp2001-04.pdf)); Peter Gottfried und Hannes Schellhorn: Die Elastizität des zu versteuernden Einkommens. Messung und erste Ergebnisse zur empirischen Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland. Mimeo. Universität Regensburg, 2002.

### Abbildung der Reformkonzepte im Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin

Zum Umfang der bisher steuerfreien *Zuschläge* für *Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit* enthält der Datensatz keine Informationen. Um das zusätzliche Steueraufkommen aus der Aufhebung der Steuerfreiheit simulieren zu können, werden entsprechende Informationen aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) imputiert (R-Welle des SOEP 2001), indem sie mithilfe eines Probit-Modells geschätzt und auf die Einkommensteuerdaten übertragen werden. Für die Arbeitnehmer mit Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit wird unterstellt, dass die steuerfreien Zuschläge im Durchschnitt 12 % ihres bisher steuerpflichtigen Bruttolohns ausmachen.

Bei den Gewinneinkünften werden zunächst die bisher nachgewiesenen *Steuervergünstigungen* (Anlage ST) abgeschafft. Diese machen allerdings nur einen geringen Umfang der Gegenfinanzierung aus. Keine empirische Grundlage gibt es darüber, wie sich die vorgesehenen Maßnahmen bei der *Gewinnermittlung* auf die steuerpflichtigen Einkünfte auswirken. So wollen Kirchhof und die CDU das Steuerbilanzrecht neu fassen; insbesondere Kirchhof will die Möglichkeiten zur Bildung von stillen Reserven drastisch beschränken. Die CSU und die FDP entfernen sich dagegen nur wenig vom gegenwärtigen Recht (Maßgeblichkeit der Handelsbilanz, jedoch Beschränkungen bei der Rückstellungsbildung und bei der Rechnungsabgrenzung). Nach allen Reformkonzepten sollen die Abschreibungsregelungen verschärft, vor allem die degressive Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens reduziert oder abgeschafft werden (vgl. Synopse). Zugleich sind zumeist Erleichterungen für kleinere Unternehmen vorgesehen, die ihre Gewinne nach einer vereinfachten Steuerbilanz bzw. nach einer modifizierten Einnahme-Überschuss-Rechnung ermitteln dürfen, was tendenziell zu Mindereinnahmen gegenüber dem gegenwärtigen Recht führt.

Wie sich derartige Maßnahmen längerfristig auf das Steueraufkommen auswirken, ist schwer zu sagen; bei einer Reihe von Maßnahmen gehen zudem kurzfristige Mehreinnahmen mit längerfristigen Mindereinnahmen einher (Abschreibungsregelungen, Rückstellungen), jedenfalls bei kontinuierlicher Investitionsentwicklung. Dabei spielen die gesamtwirtschaftliche Investitions- und Produktionskonjunktur, aber auch Strukturentwicklungen in der Volkswirtschaft (z. B. Tertiärisierung, Bau- versus Ausrüstungsinvestitionen) eine maßgebliche Rolle; ferner müssen Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen berücksichtigt werden. Um diese wichtigen Positionen der Gegenfinanzierung dennoch nicht zu vernachlässigen, werden bei den Simulationen Annahmen zur Ausweitung der Einkünfte getroffen: Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sowie die Einkünfte aus selbständiger Arbeit werden pauschal um 5 % erhöht, beim Konzept von Kirchhof um 10 %; die Einkünfte aus Gewerbebetrieb werden bei den Vorschlägen von FDP, CSU und CDU/CSU um 5 % angehoben, bei dem der CDU und dem des Sachverständigenrats um 10 % und bei Kirchhof um 15 %. Die Verluste werden entsprechend gekürzt.

Die Einkünfte aus *Vermietung und Verpachtung* sind traditionell ein großer Verlustbringer im Rahmen des deutschen Steuersystems. Dies beruht auf faktischen Steuervergünstigungen, die in der Einkünfteermittlung verborgen sind: degressive Abschreibung bei Neubauten, Sofortabzug diverser Bauzeit-Werbekosten und Finanzierungsaufwendungen,<sup>1</sup> sofort abziehbarer Erhaltungsaufwand für größere Ersatz- und Instandsetzungsinvestitionen. Insbesondere im System von Kirchhof sollen diese „Verluste“ massiv begrenzt werden.<sup>2</sup> Durch die in allen Konzepten vorgesehene Abschaffung der Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne ist ferner damit zu rechnen, dass Investitionen und Gestaltungen vor allem im Bereich der bisherigen Steuerspar-Modelle deutlich zurückgehen würden – was allerdings auf Dauer spürbare Preiswirkungen auf den Immobilienmärkten auslösen dürfte. Hier werden folgende Wirkungen auf die Einkünfte unterstellt: Die Verluste gehen beim Konzept von Kirchhof auf 10 % ihres derzeitigen Werts zurück, bei den anderen Vorschlägen auf 50 %. Die positiven Einkünfte steigen um 5 %, bei Kirchhof um 10 %.

Das vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Modell der *dualen Einkommensteuer* ist weniger detailliert spezifiziert als die übrigen Reformvorschläge und muss näher konkretisiert werden. Für die hier durchgeführten Simulationen wird Folgendes angenommen: Die Arbeits- und Transfereinkommen ein

<sup>1</sup> Kosten für Baugenehmigung, Architekten- und Statikerleistungen, Baubetreuung, Maklercourtage, Grunderwerbsteuer, Abschlussprovisionen, Vergütungen für Treuhandschaft und Geschäftsbesorgung, Disagio/Zinsvorauszahlungen.

<sup>2</sup> Vorgesehen ist, Schuldzinsen, Abschreibungen und größere Erhaltungsaufwendungen bei der laufenden Besteuerung nicht mehr zu berücksichtigen. Diese Kosten sollen erst bei der Veräußerung des Grundstücks den Veräußerungsgewinn mindern.

schließlich des kalkulatorischen Unternehmerlohns (Box 1) werden wie bisher progressiv besteuert. Nach Abzug von Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen und Grundfreibetrag unterliegen sie einem Steuertarif, der sich an den Vorgaben des Sachverständigenrats orientiert: Eingangssteuersatz 15 %, Spitzensteuersatz 35 %. Diese Eckwerte werden in den Steuertarif 2005 „eingepasst“: Grundfreibetrag 7 664 Euro, danach linear-progressiver Tarif über zwei Zonen mit einem „Knick“ bei 12 739 Euro zu versteuerndem Einkommen, bei dem eine Grenzbelastung von 22 % erreicht wird; in der zweiten Progressionszone steigen die Grenzbelastungen mit der gleichen Rate wie beim Steuertarif 2005, so dass der Spitzensteuersatz von 35 % ab einem zu versteuernden Einkommen von 41 151 Euro gilt (vgl. Abbildung 1). Die Einkünfte in Box 2 werden proportional mit 30 % besteuert; ein Verlustausgleich ist nur innerhalb der beiden Boxen möglich, nicht jedoch zwischen den Boxen.

Die Aufteilung von Gewinneinkünften personenbezogener Unternehmen in Arbeitseinkommen (Unternehmerlohn, Box 1) und Kapitaleinkommen (Box 2) gilt als „Achillesferse“ der dualen Einkommensteuer.<sup>3</sup> Die Literatur diskutiert dazu grundsätzlich zwei Varianten: entweder „Arbeitseinkommen zuerst“ (berechnet aus Vergleichswerten für typische Geschäftsführer-Gehälter) – der Rest des Gewinns wird dem Kapitaleinkommen zugerechnet – oder „Kapitaleinkommen zuerst“ (berechnet mittels einer kalkulatorischen Eigenkapitalrendite) – der Rest des Gewinns wird dem Arbeitseinkommen zugerechnet.<sup>4</sup> Hier wird eine pragmatische Methode gewählt: Gewinneinkünfte bis zur Höhe von 25 000 Euro werden grundsätzlich Box 1 zugerechnet; Gewinneinkünfte darüber werden hälftig auf Box 1 und Box 2 aufgeteilt. Einkünfte aus Beteiligungen an Personengesellschaften (z. B. als Kommanditist oder stiller Gesellschafter) werden dagegen in Box 2 besteuert, sofern sich die Steuerpflichtigen nicht „aktiv“ an der Geschäftsführung beteiligen.

Die Abschaffung der *Gewerbsteuer*, die in einzelnen Reformvorschlägen vorgesehen ist, kann hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Einkommensteuer im Simulationsmodell abgebildet werden; dazu enthält das Modell ein Gewerbesteuer-Modul, das gruppierte Informationen der Gewerbesteuerstatistik 1995 verwendet und in die Modelldatengrundlage imputiert.

Die verschiedenen Maßnahmen der Vorschläge, die sich auf die *persönlichen Abzugsbeträge* (Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen) beziehen, sind im Modell grundsätzlich abzubilden. Im Falle von Einschränkungen bestimmter Tatbestände müssen allerdings Annahmen getroffen werden (z. B. Einschränkungen des Gemeinnützigkeitsbegriffs beim Spendenabzug, Änderungen bei den außergewöhnlichen Belastungen).

Die folgenden Berechnungen unterstellen, dass der *Solidaritätszuschlag* in Höhe von 5,5 % der Einkommen- und Körperschaftsteuerbelastung sowie der Kapitalertragsteuern unverändert weiter erhoben wird. Änderungen beim *Familienleistungsausgleich* sind nur insoweit berücksichtigt, wie die Reformvorschläge dazu eine konkrete Aussage machen. Beim Sachverständigenrat wird das gegenwärtige Recht unterstellt, bei den übrigen Vorschlägen soll der Kinderfreibetrag deutlich angehoben werden; bei der FDP und Kirchhof soll auch das Kindergeld erhöht werden. Im Vorschlag der CDU ist zwar davon die Rede, Kindergeld nur noch im Bedarfsfall zur Sicherung des Existenzminimums von Kindern zu zahlen; da aber unklar ist, wie das geschehen soll, wird hier die Beibehaltung des gegenwärtigen Kindergeldniveaus sowie des „Optionsmodells“ angenommen (Günstigerprüfung durch Vergleich der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags mit dem Kindergeld). In ihrem gemeinsamen Konzept beabsichtigen die Unionsparteien, „das Kindergeld adäquat zum Kindergrundfreibetrag anzuheben“, doch wird nicht weiter ausgeführt, welche Größenordnung damit angestrebt wird; im Sofortprogramm soll zunächst nur der Kindergrundfreibetrag auf 8 000 Euro angehoben werden, diese Maßnahme ist hier umgesetzt worden.

Die *Eigenheimzulage* wird in den folgenden Analysen nicht berücksichtigt; sie ist auch nicht unmittelbar in den Kontext der Einkommensbesteuerung einzuordnen.

<sup>3</sup> Vgl. Peter Birch Sørensen: Recent Innovations in Nordic Tax Policy: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax. In: P. B. Sørensen (Hrsg.): Tax Policy in the Nordic Countries. Hampshire 1998, S. 1–25; Sijbren Cnossen: Taxing Capital Income in the Nordic Countries. A Model for the European Union? In: Finanzarchiv, 56, 1999, S. 18–50.

<sup>4</sup> Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2003/04, a. a. O., TZ 584 ff.

Tabelle 1

**Aufkommenswirkungen der Reformvorschläge zur Einkommensteuer gegenüber Rechtsstand 2005**

Steuermehr- (+)/Steuermindereinnahmen (-) im Entstehungsjahr (volle Jahreswirkung des Veranlagungsjahres) 2005

In Mill. Euro

Nr.		CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Sofort- programm
<b>Berechnungen mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin (Einkommensteuerpflichtige)</b>							
<b>Festgesetzte Einkommensteuer</b>							
1	Einkommensteuertarif	-45 124	-16 615	-28 087	-47 247	-11 595	-20 831
2	Vereinfachungspauschale (Kirchhof) <sup>1</sup>	-	-	-	-5 954	-	-
3	Kinderfreibetrag <sup>2</sup>	-1 416	-2 677	-131	0	0	-2 977
<b>4</b>	<b>Tarifliche Wirkungen insgesamt</b>	<b>-46 539</b>	<b>-19 292</b>	<b>-28 218</b>	<b>-53 201</b>	<b>-11 595</b>	<b>-23 807</b>
Summe der Einkünfte							
5	Zuschläge Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit	+1 312	+1 518	+1 475	+1 359	+1 651	+250
6	Lohnersatzleistungen vom Arbeitgeber	+256	+300	+286	+264	+323	+304
7	Pendlerpauschale	+3 004	+738	+3 212	+1 572	+782	+1 013
8	Arbeitnehmer-Pauschbetrag	-384	+301	+1 294	0	0	+304
9	Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit	+5 026	+8 299	+7 560	+5 504	+9 727	+3 910
10	Einkünfte aus Kapitalvermögen	+7 388	-2 055	+2 666	-3 210	0	0
11	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	+4 210	+4 447	+4 170	+5 425	+4 402	+829
12	Sonstige Einkünfte: Begrenzung Unterhaltsleistungen	0	0	-25	-43	0	0
13	Dualisierung Einkommensteuer (SVR II): Aussondern der Kapitaleinkünfte aus Veranlagung	-	-	-	-	-29 327	-
Gesamtbeitrag der Einkünfte							
14	Abschaffung Freibetrag Land- und Forstwirtschaft	+50	+62	+60	+54	+69	+63
Sonderausgaben							
15	Nichtvorsorgeaufwendungen und Nutzungsbegrenzung des Verlustvortrages	+1 479	+1 101	+1 148	+3 944	+3 384	+1 586
16	Außergewöhnliche Belastungen	+897	+1 444	+782	+1 296	0	+1 426
17	Abschaffung der Ermäßigung außerordentlicher Einkünfte (halber durchschnittlicher Steuersatz)	+641	+665	+599	+384	-225	+627
<b>18</b>	<b>Festgesetzte Einkommensteuer insgesamt</b>	<b>-22 658</b>	<b>-2 473</b>	<b>-4 990</b>	<b>-36 653</b>	<b>-20 808</b>	<b>-13 495</b>
19	Festgesetzter Solidaritätszuschlag	-1 748	-622	-236	-1 758	-1 070	-1 328
20	Nicht anrechenbare Körperschaftsteuer	-5 517	0	-5 517	0	+1 103	0
21	Nicht anrechenbare Kapitalertragsteuer	0	+6 173	+7 177	+7 316	+34 684	0
22	Solidaritätszuschlag auf nicht anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuer	-303	+339	+91	+402	+1 968	0
23	Gewerbesteuer (Einkommensteuerpflichtige)	+1 386	-9 790	-9 790	+2 092	-9 790	+688
<b>24</b>	<b>Einkommensbezogene Steuern</b>	<b>-28 841</b>	<b>-6 374</b>	<b>-13 266</b>	<b>-28 601</b>	<b>+6 087</b>	<b>-14 136</b>
25	Kindergeld (-: Mehrausgaben)	0	0	-10 123	-2 705	0	0
26	Einkommensteuerpflichtige <sup>3</sup>	0	0	-8 955	-2 393	0	0
27	Nicht zur Einkommensteuer veranlagte Personen bzw. Haushalte <sup>4</sup>	0	0	-1 168	-312	0	0
<b>28</b>	<b>Einkommensbezogene Steuern und Kindergeld</b>	<b>-28 841</b>	<b>-6 374</b>	<b>-23 388</b>	<b>-31 306</b>	<b>+6 087</b>	<b>-14 136</b>
<b>Schätzung zu den Wirkungen auf die Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung (Nichteinkommensteuerpflichtige)<sup>5</sup></b>							
29	Gewerbesteuer Kapitalgesellschaften	+1 621	-16 210	-16 210	+2 431	-16 210	+810
30	Körperschaftsteuer Kapitalgesellschaften	+503	+11 822	+10 179	+1 347	+8 224	+72
31	Kapitalertragsteuern Nichteinkommensteuerpflichtige <sup>6</sup>	+487	-811	+1 014	+1 014	0	0
32	Solidaritätszuschlag auf Körperschaft- und Kapitalertragsteuer der Nichteinkommensteuerpflichtigen <sup>5</sup>	+54	+606	+616	+130	+452	+4
<b>33</b>	<b>Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung</b>	<b>+2 665</b>	<b>-4 593</b>	<b>-4 401</b>	<b>+4 923</b>	<b>-7 534</b>	<b>+886</b>
<b>Steueraufkommen insgesamt</b>							
<b>34</b>	<b>Steuern und Kindergeld insgesamt</b>	<b>-26 176</b>	<b>-10 967</b>	<b>-27 789</b>	<b>-26 383</b>	<b>-1 447</b>	<b>-13 249</b>
35	In % des Bruttoinlandsprodukts	-1,2	-0,5	-1,3	-1,2	-0,1	-0,6
<i>Nachrichtlich:</i>							
36	Sozialversicherungsbeiträge <sup>7</sup>	+1 240	+1 240	+1 240	+1 240	+1 240	+210
37	Neuregelung der Vorsorgeaufwendungen und Besteuerung von Lohnersatz- und Versorgungsleistungen <sup>8</sup>	-12 740	-14 258	-23 703	-2 089	-14 791	-13 650
Steuerpflichtige Einkünfte (Veranlagung) <sup>9</sup>							
38	Summe der Einkünfte	+83 539	+42 819	+75 187	+17 373	-37 263	+25 702
39	Einkommen	+95 812	+56 104	+86 208	+45 525	-24 763	+40 002
40	Steuerpflichtige Einkünfte (insgesamt)	+83 539	+63 415	+95 782	+60 035	+65 183	+25 702

**1** Vereinfachungspauschale von 2 000 Euro, die für alle Einkünfte außer den Gewinneinkünften gilt, sofern nicht höhere Erwerbskosten nachgewiesen werden; die Vereinfachungspauschale kann auf den Partner übertragen werden. Wird die Vereinfachungspauschale als erhöhter Grundfreibetrag interpretiert, wie es teilweise verstanden wurde, führt die Tarifsenkung zu Mindereinnahmen von 61,6 Mrd. Euro.

**2** Wirkung der Günstigerprüfung (Entlastungswirkung Kinderfreibetrag übersteigt Kindergeld); bei FDP und Kirchhof unter Berücksichtigung des höheren Kindergeldes (Nr. 26). Ohne Mehraufkommen durch Kürzung des Kindergrundfreibetrages bei kindergeldberechtigten Kindern mit eigenen Einkünften (Kirchhof, CDU/CSU).

**3** Beim steuerlichen Familienleistungsausgleich berücksichtigt (Nr. 3).

**4** Beispielsweise Haushalte von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern oder Rentnern.

**5** Schätzung auf Grundlage der Steuerschätzung des DIW Berlin für 2005.

**6** Auf inländische Kapitalerträge von juristischen Personen und Ausländern.

**7** Mehraufkommen aufgrund steuerpflichtiger Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit.

**8** Besteuerung von Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen (FDP); Erhöhung des steuerpflichtigen Rentenertragsanteils auf 50 %, Abschaffung des Versorgungsfrei- und Altersentlastungsbetrags, Ausweitung der als Sonderausgaben abziehbaren Vorsorgeaufwendungen (Kirchhof: nur Altersvorsorge, FDP: sämtliche Sozialbeiträge und vergleichbare Versicherungsbeiträge).

**9** Ohne Kapitaleinkünfte, die einer definitiven Kapitalertragsbesteuerung unterliegen.

Quellen: Berechnungen mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin; Steuerschätzung des DIW Berlin für 2005.

DIW Berlin 2004

Zunächst wurden die Entlastungswirkungen der Tarifsenkung einschließlich der Vereinfachungspauschale (Kirchhof)<sup>5</sup> sowie der Ausweitung des Kinderfreibetrags<sup>6</sup> simuliert (Nr. 1 bis 4 in Tabelle 1). Erwartungsgemäß sind die Entlastungswirkungen der Vorschläge von CDU und Kirchhof sehr hoch; auch der von der FDP vorgesehene Steuertarif bringt erhebliche Entlastungswirkungen mit sich, während die linear-progressiven Tarifkonzepte von CSU, CDU/CSU und Sachverständigenrat näher am Steuertarif 2005 liegen.

Die Ausweitung der Bemessungsgrundlage ist in der Reihenfolge berechnet worden, wie sie in Tabelle 1 dargestellt ist, ausgehend vom reduzierten Tarifniveau. Bei den gewerblichen Einkünften (Nr. 9) ist neben der Ausweitung der Bemessungsgrundlage auch die Abschaffung der Gewerbesteuer berücksichtigt (siehe auch Nr. 23), wie es die Vorschläge von CSU, FDP und des Sachverständigenrats vorsehen. Dies führt hier bei den einkommensteuerpflichtigen Unternehmern per saldo aber nur zu geringen Steuerentlastungen, da zugleich die Gewerbesteueranrechnung wegfällt. Bei der Besteuerung der Kapitaleinkünfte wirken sich die Unterschiede zwischen den Steuerreformvorschlägen bei der Erfassung und Veranlagung der Kapitaleinkünfte aus (Abschaffung „Bankgeheimnis“, Rückkehr zum Vollerrechnungsverfahren der Körperschaftsteuer, Abgeltungssteuern für Kapitaleinkünfte, duale Einkommensteuer des Sachverständigenrats) (Nr. 10, 13). 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 (Nr. 20) und den definitiven Kapitalertragsteuern (Nr. 21) in die Betrachtung einbezogen werden; ferner sind die Änderungen beim Kindergeld (Nr. 25) zu berücksichtigen, die bei den Vorschlägen von FDP und Kirchhof vorgesehen sind. Unter Berücksichtigung der Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung bei den nichteinkommensteuerpflichtigen Personen ergeben sich die gesamten Wirkungen auf das Steueraufkommen (abzüglich Kindergeld) (Nr. 34).

Insgesamt resultieren deutliche Mindereinnahmen von 26 bis 28 Mrd. Euro oder 1,2 bis 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei den Vorschlägen von CDU, FDP und Kirchhof (Nr. 34 und 35). Für das Konzept der CSU entstehen Steuerausfälle von 0,5 % des BIP, beim gemeinsamen Konzept der Unionsparteien etwas höhere (0,6 % des BIP). Die duale Einkommensteuer des Sachverständigenrats ist in der hier vorgenommenen Umsetzung nahezu aufkommensneutral.

Schließlich ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Aufhebung bzw. Reduzierung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit zu höheren Sozialversicherungsbeiträgen führt (Nr. 36). Zum anderen sehen die Konzepte einhellig eine längerfristige Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen sowie den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte vor – hier ist eine Rentenbesteuerung von 50 % der Leibrenten im Jahre 2005 unterstellt (Nr. 37).<sup>7</sup> Aufgrund des vollständigen Abzugs der Sozialversicherungsbeiträge entstehen beim FDP-Konzept per saldo zusätzliche Steuerausfälle von knapp 24 Mrd. Euro; bei den übrigen Konzepten sind die Wirkungen niedriger und bei Kirchhof sehr gering, da bei diesem Konzept lediglich Altersvorsorgeaufwendungen abziehbar sind.

### Spürbare 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 sozioökonomischen Merkmalen.

Basisjahr der Belastungs- und Verteilungsanalysen ist das Veranlagungsjahr 2005. Die dargestellten Verteilungswirkungen enthalten die Effekte auf die einkommensbezogenen Steuern *abzüglich* Kindergeld der Einkommensteuerpflichtigen, die im Einkommensteuer-Simulationsmodell abgebildet werden (vgl. Nr. 24 und 26 in Tabelle 1). Neben der Vernachlässigung der Ertragsteuern der

<sup>5</sup> Die Vereinfachungspauschale von 2 000 Euro im Konzept von Kirchhof bezieht sich auf alle Erwerbseinkünfte außer den Gewinneinkünften und dient zur Abgeltung der Erwerbsaufwendungen, sofern keine höheren Aufwendungen nachgewiesen werden; sie ist auf den Ehegatten übertragbar. Die bisherigen Werbungskosten-Pauschbeträge (Arbeitnehmer-Pauschbetrag, für Kapitaleinkünfte und sonstige Einkünfte) sollen dafür abgeschafft werden. Wird die Vereinfachungspauschale als erhöhter Grundfreibetrag interpretiert, wie es teilweise verstanden wurde, führt die Tarifsenkung zu deutlich höheren Mindereinnahmen (61,6 Mrd. Euro).

<sup>6</sup> Hierbei ist lediglich die Wirkung der Günstigerprüfung (Entlastungswirkung des höheren Kinderfreibetrags im Vergleich zum Kindergeld) abgebildet; die Wirkung der Kindergelderhöhung bei den Vorschlägen der FDP und bei Kirchhof ist gesondert berücksichtigt (Nr. 25 bis 27).

<sup>7</sup> Die Abbildung der reformierten Besteuerung der Altersversorgung im Simulationsmodell orientiert sich grundsätzlich am Entwurf des Alterseinkünftegesetzes der Bundesregierung: Dabei wird der steuerpflichtige Ertragsanteil auf 50 % der Leibrenten angehoben, Versorgungsfreibetrag und Altersentlastungsbetrag werden abgeschafft, die Altersvorsorge ist bis zum Höchstbeitrag der gesetzlichen Rentenversicherung abziehbar, die sonstigen Vorsorgeaufwendungen für Krankheit, Berufsunfähigkeit, Erwerbslosigkeit etc. werden in Anlehnung an das Alterseinkünftegesetz abgebildet; bei der FDP ist darüber hinaus ein vollständiger Abzug der Sozialversicherungsbeiträge vorgesehen, zugleich werden bei der FDP Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen besteuert; im Vorschlag von Kirchhof ist lediglich der Abzug von Altersvorsorgeaufwendungen vorgesehen. Vgl. dazu auch die Synopse am Ende dieses Berichts.

Tabelle 2

### Belastung der Einkommensteuerpflichtigen mit einkommensbezogenen Steuern<sup>1</sup> 2005 und Wirkung der Steuerreformvorschläge gegenüber der Belastung 2005

Brutto- kommen <sup>2</sup> von ... bis unter ... 1 000 Euro	Steuer- pflichtige in 1 000	Steuer- belastung/ Steuer- aufkommen <sup>1</sup> 2005	Veränderung von Steueraufkommen und Steuerbelastung <sup>1</sup>					
			CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Sofort- programm
<b>In Mill. Euro</b>								
Verlustfälle	194,6	-98	-71	46	-76	90	178	1
0 – 5	2 225,5	-239	-1	93	44	105	172	0
5 – 10	1 472,2	-427	-4	90	-27	81	196	1
10 – 15	1 833,5	-628	-35	115	0	27	376	-27
15 – 20	2 157,3	120	-445	97	-222	-196	608	-130
20 – 25	2 586,9	2 261	-999	-68	-401	-570	720	-312
25 – 30	3 212,2	5 613	-1 651	-420	-793	-1 154	790	-650
30 – 40	5 780,5	15 848	-5 039	-1 438	-3 355	-3 649	1 552	-1 817
40 – 50	3 662,2	15 976	-4 871	-1 351	-3 288	-3 695	1 232	-1 642
50 – 75	4 741,2	37 660	-8 528	-3 676	-5 767	-6 630	1 814	-4 074
75 – 100	1 521,9	22 264	-4 200	-1 825	-3 167	-3 082	1 142	-2 033
100 – 250	1 184,9	36 787	-3 152	-527	-3 249	-5 354	1 038	-1 904
250 – 500	149,9	14 371	-108	630	-776	-2 401	-528	-586
500 – 750	30,2	5 580	135	420	-168	-864	-278	-112
750 – 1 000	11,0	3 077	3	159	-165	-559	-287	-131
1 000 und mehr	19,5	19 132	125	1 282	-807	-3 141	-2 639	-720
<b>Insgesamt</b>	<b>30 783,7</b>	<b>177 296</b>	<b>-28 841</b>	<b>-6 374</b>	<b>-22 220</b>	<b>-30 994</b>	<b>6 087</b>	<b>-14 136</b>
<b>In Euro je Steuerpflichtigen</b>								
Verlustfälle	194,6	-505	-363	234	-389	461	913	5
0 – 5	2 225,5	-107	-1	42	20	47	77	0
5 – 10	1 472,2	-290	-3	61	-18	55	133	1
10 – 15	1 833,5	-343	-19	63	0	15	205	-15
15 – 20	2 157,3	55	-206	45	-103	-91	282	-60
20 – 25	2 586,9	874	-386	-26	-155	-220	278	-120
25 – 30	3 212,2	1 747	-514	-131	-247	-359	246	-202
30 – 40	5 780,5	2 742	-872	-249	-580	-631	268	-314
40 – 50	3 662,2	4 362	-1 330	-369	-898	-1 009	336	-448
50 – 75	4 741,2	7 943	-1 799	-775	-1 216	-1 398	383	-859
75 – 100	1 521,9	14 628	-2 760	-1 199	-2 081	-2 025	750	-1 336
100 – 250	1 184,9	31 046	-2 660	-445	-2 742	-4 518	876	-1 607
250 – 500	149,9	95 852	-720	4 199	-5 179	-16 017	-3 522	-3 912
500 – 750	30,2	185 047	4 468	13 921	-5 575	-28 666	-9 207	-3 716
750 – 1 000	11,0	280 889	273	14 502	-15 101	-51 024	-26 216	-11 921
1 000 und mehr	19,5	979 705	6 421	65 641	-41 349	-160 844	-135 126	-36 866
<b>Insgesamt</b>	<b>30 783,7</b>	<b>5 759</b>	<b>-937</b>	<b>-207</b>	<b>-722</b>	<b>-1 007</b>	<b>198</b>	<b>-459</b>
<b>In % des Haushaltsnettoeinkommens je Steuerpflichtigen</b>								
15 – 20	2 157,3	+0,4	-1,5	+0,3	-0,7	-0,6	+2,0	-0,4
20 – 25	2 586,9	+5,0	-2,2	-0,2	-0,9	-1,3	+1,6	-0,7
25 – 30	3 212,2	+8,6	-2,5	-0,6	-1,2	-1,8	+1,2	-1,0
30 – 40	5 780,5	+11,1	-3,5	-1,0	-2,3	-2,5	+1,1	-1,3
40 – 50	3 662,2	+13,9	-4,2	-1,2	-2,9	-3,2	+1,1	-1,4
50 – 75	4 741,2	+19,4	-4,4	-1,9	-3,0	-3,4	+0,9	-2,1
75 – 100	1 521,9	+25,8	-4,9	-2,1	-3,7	-3,6	+1,3	-2,4
100 – 250	1 184,9	+34,1	-2,9	-0,5	-3,0	-5,0	+1,0	-1,8
250 – 500	149,9	+43,9	-0,3	+1,9	-2,4	-7,3	-1,6	-1,8
500 – 750	30,2	+46,8	+1,1	+3,5	-1,4	-7,3	-2,3	-0,9
750 – 1 000	11,0	+50,6	0	+2,6	-2,7	-9,2	-4,7	-2,1
1 000 und mehr	19,5	+54,5	+0,4	+3,7	-2,3	-8,9	-7,5	-2,1
<b>Insgesamt</b>	<b>30 783,7</b>	<b>+19,7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-3,4</b>	<b>+0,7</b>	<b>-1,6</b>

<sup>1</sup> Festgesetzte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, nicht anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer abzüglich Kindergeld. <sup>2</sup> Summe der Einkünfte zuzüglich bisher steuerfreier Einkünfte, steuerfreier Anteil der Rentenbezüge, Steuervergünstigungen.

Quelle: Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Kapitalgesellschaften ist bei der Einschätzung der hier abgeleiteten Belastungs- und Verteilungswirkungen zu berücksichtigen, dass die Reformvorschläge nicht aufkommensneutral sind – damit stellt sich die Frage nach den Wirkungen sonstiger Maßnahmen der Gegenfinanzierung, die hier nicht abgebildet werden.

Die Vorschläge der CDU und von Kirchhof entlasten die Einkommensteuerpflichtigen um etwa 30 Mrd. Euro (Tabelle 2). Im Vergleich zur CDU konzentriert sich das Entlastungsvolumen bei Kirchhof wesentlich stärker auf die Bezieher hoher Einkommen. Diese Gruppe profitiert auch vom Konzept des Sachverständigenrats deutlich, während sich dort für die Gesamtheit der steuerpflichtigen Haushalte und somit für die unteren und mittleren Einkommen Nettobelastungen ergeben. Beim Konzept der FDP konzentrieren sich die Entlastungen auf den mittleren und oberen Bereich. Dagegen verteilen die Vorschläge der CDU und vor allem der CSU die Entlastungen gleichmäßiger über die Einkommensgruppen. Beim Konzept der CSU müssen Spitzenverdiener mit sehr hohen Einkommen merklich mehr Steuern zahlen; hier wirkt sich die nur moderate Absenkung der Spitzensteuersätze in Verbindung mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage aus. Das Sofortprogramm der Unionsparteien entlastet dagegen auch die Hocheinkommensbezieher deutlich, was im Wesentlichen auf die stärkere Senkung des Spitzensteuersatzes zurückzuführen ist.

Neben den Veränderungen der absoluten Steuerbelastungen interessiert für die Einkommensverteilung die Veränderung der Steuerbelastung in Relation zum Haushaltsnettoeinkommen<sup>8</sup>; dabei müssen allerdings Steuerpflichtige mit niedrigen oder negativen Einkommen ausgeblendet werden, da sich für sie kein sinnvolles Haushaltsnettoeinkommen ableiten lässt.<sup>9</sup> Erwartungsgemäß ergeben sich die höchsten Entlastungswirkungen im oberen Einkommensbereich bei den Vorschlägen von Kirchhof und des Sachverständigenrats, bei denen die Steuerpflichtigen mit sehr hohen Einkommen um bis zu 9% bzw. 7% des Nettoeinkommens entlastet werden. Die relative Entlastungswirkung steigt mit dem Einkommen, die Wohlhabenderen werden also auch relativ stärker entlastet. Die Konzepte von CDU und CSU entlasten dagegen die mittleren und höheren Einkommen, während die Hocheinkommensbezieher mehr Steuern zahlen, vor allem bei der CSU.

Eine Auswertung der relativen Be- bzw. Entlastungswirkungen nach der sozialen Stellung (Tabelle 3) zeigt, dass die Arbeitnehmer im Durchschnitt besser abschneiden als die Selbständigen (außer bei SVR II). Die Belastung der Nichter-

werbstätigen im unteren und mittleren Einkommensbereich resultiert auch aus den Abgeltungssteuern, die in den meisten Reformvorschlägen für Teile oder sogar alle Kapitaleinkünfte (Kirchhof, SVR II) vorgesehen sind und nicht in die Veranlagung einbezogen werden. Dadurch werden Steuerpflichtige mit niedrigen Grenzsteuersätzen tendenziell belastet.

Abschließend werden die Wirkungen der Steuerreform auf das Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen der Steuerpflichtigen simuliert;<sup>10</sup> dabei bleiben die Steuerpflichtigen mit niedrigen oder negativen Einkommen unberücksichtigt.<sup>11</sup> Die Auswertung der einschlägigen Verteilungsmaße (Kasten 4) bestätigt die aus den anderen Berechnungen bekannten Ergebnisse (Tabelle 4). Im Vergleich zur Einkommensverteilung beim Steuerrecht 2005 nimmt die Einkommensungleichheit unter den Steuerpflichtigen vor allem beim Vorschlag von Kirchhof sowie bei der dualen Einkommensteuer des Sachverständigenrats spürbar zu. Das „top-sensitive“-Entropiemaß nach Theil sowie der Atkinson-Index reagieren hier deutlich. Dies gilt mit Einschränkungen auch für den Vorschlag der FDP. Dagegen zeigen die Verteilungsmaße für die Vorschläge der CDU und der CSU eine abnehmende Einkommensungleichheit unter den Steuerpflichtigen an, bei der CSU etwas stärker als bei der CDU. Das Sofortprogramm der Unionsparteien lässt allerdings eine leichte Zunahme der Einkommensungleichheit erwarten.

### Arbeitsangebotseffekte der Steuerreformvorschläge relativ gering

Eine wirtschaftspolitisch wichtige Begründung für Steuerreformen besteht in deren erhofften Arbeitsangebots- und Beschäftigungswirkungen. Die geschätzten Arbeitsangebotseffekte der einzelnen Reformvorschläge basieren auf einem Mikrosimulationsmodell des deutschen Steuer- und Transfer-

<sup>8</sup> Bruttoeinkommen vor Steuern (einschließlich bisher steuerfreier Einkünfte sowie Steuervergünstigungen) zuzüglich Kindergeld, abzüglich Einkommen- und Ertragsteuern (festgesetzte Einkommensteuer, nicht anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuern auf Zinsen und Dividenden, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer) und Sozialversicherungsbeiträge.

<sup>9</sup> Das aus den Informationen des Einkommensteuer-Datensatzes berechnete Nettoeinkommen führt bei einer nennenswerten Zahl von Steuerpflichtigen zu sehr geringen oder negativen Werten. Dies betrifft zum einen Rentner oder Arbeitnehmer mit geringen Einkünften, da Transfers wie Wohngeld oder Sozialhilfe in der Steuerstatistik nicht nachgewiesen sind. Zum anderen gibt es viele Selbständige, die nur geringe Gewinne oder Verluste machen.

<sup>10</sup> Dabei wird auf die Haushaltsgröße der Steuerpflichtigen abgestellt (Ledige bzw. Verheiratete mit ihren steuerlich relevanten Kindern) und das Nettoeinkommen mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder gewichtet.

<sup>11</sup> In die Analyse einbezogen werden nur Steuerpflichtige, deren simuliertes Nettoäquivalenzeinkommen das haushaltsbezogene Existenzminimum übersteigt. Diese Steuerpflichtigen bezahlen in der Regel keine oder nur sehr geringe Einkommensteuern.

Tabelle 3

### Belastung der Einkommensteuerpflichtigen mit einkommensbezogenen Steuern<sup>1</sup> 2005 und Wirkung der Steuerreformvorschläge gegenüber der Belastung 2005 nach sozialer Stellung

Brutto- kommen <sup>2,3</sup> von ... bis unter ... 1 000 Euro	Steuer- pflichtige in 1 000	Steuer- belastung <sup>1</sup> 2005	Veränderung von Steueraufkommen und Steuerbelastung <sup>1</sup>						
			CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Sofort- programm	
			In % des Haushaltsnettoeinkommens						
<b>Arbeitnehmer und Beamte</b>									
15 – 20	1 459,9	1,3	-2,1	-0,3	-1,5	-1,8	+0,8	-0,6	
20 – 25	1 887,2	7,0	-3,0	-0,8	-1,7	-2,5	+0,6	-1,0	
25 – 30	2 571,5	10,7	-3,2	-1,2	-1,9	-2,7	+0,4	-1,3	
30 – 40	4 891,4	12,6	-4,1	-1,5	-3,1	-3,4	+0,4	-1,5	
40 – 50	3 137,0	15,1	-4,8	-1,6	-3,5	-4,0	+0,4	-1,7	
50 – 75	4 098,9	20,5	-5,0	-2,4	-3,4	-4,1	+0,4	-2,5	
75 – 100	1 245,3	26,9	-5,8	-2,7	-4,3	-4,5	+0,8	-3,0	
100 – 250	753,2	35,1	-4,9	-1,8	-4,2	-6,9	+0,7	-3,1	
250 – 500	50,3	45,8	-3,0	+0,5	-4,1	-10,8	-1,2	-3,7	
500 – 750	8,5	46,0	+1,4	+4,9	-0,3	-8,1	+0,8	+0,3	
750 – 1 000	2,7	52,7	-2,4	+1,5	-4,1	-13,3	-4,7	-3,5	
1 000 und mehr	3,9	50,2	0	+5,1	-0,7	-10,1	-7,5	-1,0	
<b>Insgesamt<sup>3</sup></b>	<b>23 252,2</b>	<b>18,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>+0,4</b>	<b>-2,0</b>	
<b>Selbständige</b>									
15 – 20	230,4	-2,8	-0,4	+0,7	-1,2	+1,3	+3,3	+0,2	
20 – 25	202,5	-0,1	-0,5	+0,7	-0,8	+1,4	+3,3	+0,3	
25 – 30	195,9	2,1	-0,3	+0,8	-0,5	+1,4	+3,9	+0,4	
30 – 40	320,5	5,0	-0,5	+0,9	-0,6	+1,4	+4,1	+0,5	
40 – 50	224,9	8,7	-0,9	+1,0	-0,7	+1,4	+4,3	+0,8	
50 – 75	371,1	15,3	-0,7	+0,6	-0,8	+1,1	+3,9	+0,7	
75 – 100	217,7	22,5	-0,9	+0,3	-1,4	+0,8	+3,2	+0,4	
100 – 250	390,7	33,2	+0,2	+1,5	-1,2	-1,9	+1,1	+0,4	
250 – 500	95,9	43,1	+1,0	+2,7	-1,5	-5,5	-1,9	-0,8	
500 – 750	21,0	47,3	+1,1	+3,1	-1,8	-6,8	-3,5	-1,4	
750 – 1 000	8,1	50,1	+0,8	+3,0	-2,2	-7,9	-4,7	-1,7	
1 000 und mehr	15,2	55,5	+0,5	+3,4	-2,6	-8,7	-7,6	-2,3	
<b>Insgesamt<sup>3</sup></b>	<b>3 060,7</b>	<b>32,3</b>	<b>+0,1</b>	<b>+1,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	
<b>Nichterwerbstätige</b>									
15 – 20	467,0	-0,6	-0,2	+1,7	+1,5	+1,6	+4,7	-0,1	
20 – 25	497,1	0,6	-0,4	+1,6	+1,7	+1,6	+4,3	-0,1	
25 – 30	444,8	1,3	-0,4	+1,5	+1,6	+1,5	+4,1	-0,1	
30 – 40	568,6	3,3	-0,7	+1,6	+1,7	+1,5	+4,4	-0,2	
40 – 50	300,4	6,7	-1,4	+1,3	+1,1	+0,8	+4,4	-0,3	
50 – 75	271,2	10,5	-1,7	+1,0	+0,5	+0,2	+4,5	-0,5	
75 – 100	58,9	17,7	-2,1	+0,4	-0,6	-0,9	+4,7	-0,9	
100 – 250	41,0	27,0	-1,3	+0,5	-1,6	-3,2	+3,7	-1,0	
250 – 500	3,8	40,4	-0,4	+0,4	-3,0	-7,7	-1,4	-2,0	
500 – 750	0,7	44,4	0	+0,1	-3,7	-9,4	-4,3	-2,1	
750 – 1 000	0,2	47,2	+0,2	+1,7	-3,3	-8,5	-4,2	-2,1	
1 000 und mehr	0,4	50,4	-1,0	+3,9	-1,4	-9,4	-5,4	-2,2	
<b>Insgesamt<sup>3</sup></b>	<b>4 470,8</b>	<b>6,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>+1,5</b>	<b>+1,1</b>	<b>+0,8</b>	<b>+4,3</b>	<b>-0,3</b>	

**1** Festgesetzte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, nicht anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer abzüglich Kindergeld.

**2** Summe der Einkünfte zuzüglich bisher steuerfreier Einkünfte, steuerfreier Anteil der Rentenbezüge, Steuervergünstigungen.

**3** Steuerpflichtige mit negativem oder geringem Bruttoeinkommen sind hier nicht ausgewiesen, da sich für diese Gruppen kein sinnvolles Haushaltsnettoeinkommen ableiten lässt. Die Gesamt-Position bezieht sich jedoch auf alle Steuerpflichtigen.

Quelle: Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Kasten 4

### Verteilungsmaße zur Analyse der Verteilungswirkungen der Reformvorschläge zur Einkommensbesteuerung

Zur Analyse der Wirkungen auf die Einkommensverteilung der Steuerpflichtigen werden die üblichen Verteilungsmaße<sup>1</sup> berechnet (Tabelle 4):

- Aus den Mittelwerten wird die *relative Differenz* zwischen Median und arithmetischem Mittel in Relation zum arithmetischem Mittel berechnet. Ein negativer Betrag zeigt die typischerweise linkssteile (bzw. rechtsschiefe) Einkommensverteilung an; ein zunehmender Betrag bedeutet steigende Ungleichheit.
- Es werden die auf die *Dezile* bzw. Quantile entfallenden *Anteile* des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens berechnet. Mit zunehmender Ungleichheit steigt der Anteil der oberen Dezile und sinkt der Anteil der unteren Dezile.
- Die *Perzentilsverhältnisse* errechnen sich als Relation der Einkommensobergrenzen der jeweiligen Dezile. Hohe bzw. steigende Perzentilsverhältnisse zeigen hohe bzw. steigende Ungleichheit an.
- Der bekannte *Gini-Koeffizient* wird aus der Lorenzkurvendarstellung abgeleitet. Er weist die höchste Sensitivität in Bezug auf Verteilungsänderungen im mittleren Einkommensbereich auf. Der Gini-Koeffizient hat einen Wertebereich von 0 (Gleichverteilung) bis 1 (Konzentration des Gesamteinkommens auf eine Person).
- Die aus dem informationstheoretischen Entropiemaß abgeleiteten *Theil-Maße* gewichten die Einkommensungleichheit in unterschiedlichem Ausmaß: Das Entropiemaß betont stärker Verteilungsänderungen in den oberen Einkommensgruppen („top-sensitive“), während die durchschnittliche logarithmische Abweichung stärker auf Verteilungsänderungen in den unteren Einkommensgruppen reagiert („bottom-sensitive“). Der Wertebereich der Teil-Maße beginnt bei 0 (Gleichverteilung) und geht mit zunehmender Ungleichheit der Verteilung auch über 1 hinaus.
- Der *Atkinson-Index* wird aus einer utilitaristischen Wohlfahrtsfunktion abgeleitet (abnehmender Grenznutzen des Einkommens). Durch die Wahl des Parameters  $\epsilon$  kann die relative Ungleichheitsaversion festgelegt werden. Eine Erhöhung des Parameters  $\epsilon$  erhöht die Sensitivität im Hinblick auf die Ungleichheit und gewichtet Verteilungsänderungen vor allem in den unteren Einkommensgruppen stärker; üblicherweise werden für  $\epsilon$  Werte zwischen 0,5 und 2 verwendet. Der Wertebereich des Atkinson-Index für  $\epsilon > 0$  liegt zwischen 0 und 1.

<sup>1</sup> Vgl. dazu z. B. Irene Becker und Richard Hauser: Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969–1998, Berlin 2003, sowie die dort angegebene Literatur.

systems, das mit einem mikroökonomisch geschätzten Arbeitsangebotsmodell für Haushalte verbunden ist; die Datenbasis des Steuer-Transfer-Simulationsmodells (STSM) ist die aktuell verfügbare Welle (2002) des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) des DIW Berlin.<sup>12</sup> Im STSM werden die Steuertarife der einzelnen Reformvorschläge sowie die wesentlichen arbeitnehmerbezogenen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen abgebildet (Veränderung Arbeitnehmer-Pauschbetrag, Reduzierung bzw. Abschaffung der Entfernungspauschale, Besteuerung der Zulagen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit).

Auf der Basis des STSM können sowohl das in Personen gemessene zusätzliche Arbeitsangebot

(Partizipationseffekt) als auch die Effekte der einzelnen Steuerreform-Modelle auf das angebotene Arbeitsvolumen (Stundeneffekt) geschätzt werden, woraus sich „Vollzeitäquivalente“ bezüglich des Arbeitsangebots berechnen lassen (Tabelle 5).<sup>13</sup> Ferner sind die zusätzlichen Steuereinnahmen ausgewiesen, die sich unter der Annahme ergeben, dass das zusätzliche Arbeitsangebot bei gegebenen Marktlöhnen beschäftigt werden kann. Diese

<sup>12</sup> Peter Haan und Viktor Steiner: Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000 – A Behavioral Microsimulation Analysis. Diskussionspapier des DIW Berlin, Nr. 419. Berlin 2004 ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp419.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp419.pdf))

<sup>13</sup> Arbeitsangebotseffekte von Selbständigen können wegen fehlender Informationen nicht geschätzt werden.

Tabelle 4

**Verteilung des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens (nach Steuern und Sozialbeiträgen)<sup>1</sup> der Steuerpflichtigen gemäß Steuerrecht 2005 und Steuerreformvorschlägen**

Verteilungsmaß	Recht 2005	CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Sofortprogramm
Mittelwerte (in Euro p. a.)							
Arithmetisches Mittel	25 104	25 935	25 286	25 641	25 987	24 950	25 503
Median	20 110	20 951	20 431	20 530	20 676	19 946	20 471
Relative Differenz <sup>2</sup> (in %)	-19,9	-19,2	-19,2	-19,9	-20,4	-20,1	-19,7
Dezilanteile (in % des gesamten Einkommens)							
1. Dezil	4,21	4,12	4,16	4,10	4,07	4,14	4,16
2. Dezil	5,57	5,54	5,55	5,50	5,47	5,52	5,54
3. Dezil	6,36	6,36	6,37	6,33	6,30	6,33	6,34
4. Dezil	7,01	7,04	7,04	6,99	6,95	6,99	7,01
5. Dezil	7,67	7,72	7,72	7,65	7,61	7,65	7,67
6. Dezil	8,40	8,48	8,47	8,40	8,34	8,38	8,42
7. Dezil	9,30	9,41	9,40	9,33	9,25	9,28	9,33
8. Dezil	10,59	10,72	10,70	10,63	10,53	10,54	10,62
9. Dezil	12,76	12,91	12,88	12,84	12,74	12,67	12,80
10. Dezil	28,12	27,71	27,70	28,22	28,74	28,50	28,11
Top 5 %	19,99	19,50	19,52	20,02	20,57	20,44	19,96
Top 1 %	10,08	9,70	9,70	10,06	10,49	10,56	10,06
Top 0,1 %	4,31	4,14	4,12	4,30	4,52	4,65	4,31
Perzentilsverhältnisse <sup>3</sup>							
90/10	2,89	2,96	2,93	2,96	2,96	2,90	2,92
90/50	1,82	1,83	1,82	1,84	1,83	1,81	1,82
50/10	1,59	1,62	1,61	1,61	1,61	1,61	1,60
80/20	1,90	1,93	1,92	1,93	1,92	1,90	1,91
80/50	1,43	1,43	1,43	1,44	1,43	1,42	1,43
50/20	1,33	1,35	1,34	1,34	1,34	1,34	1,34
Gini-Koeffizient	0,3062	0,3052	0,3041	0,3097	0,3141	0,3104	0,3074
Theil-Maße							
Entropiemaß	0,3023	0,2914	0,2899	0,3045	0,3201	0,3217	0,3029
Durchschnittliche logarithmische Abweichung	0,1693	0,1670	0,1661	0,1724	0,1780	0,1751	0,1703
Atkinson-Index							
$\epsilon = 0,5$	0,0996	0,0973	0,0969	0,1008	0,1047	0,1037	0,0999
$\epsilon = 1$	0,1557	0,1538	0,1530	0,1584	0,1631	0,1606	0,1565
$\epsilon = 2$	0,2320	0,2329	0,2311	0,2377	0,2425	0,2382	0,2341

<sup>1</sup> Summe der Einkünfte zuzüglich bisher steuerfreier Einkünfte, steuerfreier Anteil der Rentenbezüge, Steuervergünstigungen und Kindergeld abzüglich Einkommen- und Ertragsteuern, Solidaritätszuschlag, Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und vergleichbare Vorsorgeaufwendungen der nicht sozialversicherungspflichtigen Steuerpflichtigen; äquivalenz-

gewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder.

<sup>2</sup> Differenz zwischen Median und arithmetischem Mittel in Relation zum arithmetischem Mittel.

<sup>3</sup> Relation der Einkommensobergrenzen der jeweiligen Dezile.

Quelle: Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Annahme könnte damit begründet werden, dass die hier untersuchten Steuerreform-Modelle auch mit einer teilweise erheblichen Nettoentlastung der Haushalte verbunden sind und damit vermutlich auch zu einer Erhöhung der Güternachfrage führen. Darüber hinaus existiert in Deutschland auch bei relativ schwacher Konjunkturlage eine größere Anzahl offener Stellen, so dass bei einer Zunahme des effektiven Arbeitsangebots die Beschäftigung auch bei konstanten Löhnen ausgeweitet werden kann.

Der geschätzte Anstieg des effektiven Arbeitsangebots fällt beim Kirchhof-Vorschlag mit 485 000

Personen am stärksten aus, gefolgt vom CDU-Vorschlag. Bei den Konzepten der CSU, der FDP und dem CDU/CSU-Sofortprogramm sind die geschätzten Arbeitsangebotseffekte nur ungefähr halb so groß; für den Vorschlag des Sachverständigenrats wurden nur sehr geringe Arbeitsangebotseffekte ermittelt. Die Rangfolge der für die einzelnen Reformvorschläge simulierten Arbeitsangebotseffekte entspricht den relativen Nettoentlastungen der Arbeitnehmer, die per saldo aus der Tarifenkung und den arbeitnehmerbezogenen Elementen der Gegenfinanzierung resultieren.

Die Zunahme des effektiven Arbeitsangebots entfällt bei den meisten Reformvorschlägen jeweils etwa zur Hälfte auf Frauen und Männer. Da die Erwerbsquote der Frauen in Deutschland wesentlich niedriger als die der Männer ist, ergibt sich für die Frauen eine entsprechend größere relative Zunahme des Arbeitsangebots. Bezogen auf Vollzeitäquivalente ist die Zunahme des Arbeitsangebots bei den Männern aber bei allen Reformvorschlägen (außer dem des Sachverständigenrats) größer als bei den Frauen.

Auch hinsichtlich des Arbeitsvolumens (Stundeneffekt) ergeben sich beim Kirchhof-Vorschlag und beim CDU-Modell die mit Abstand größten Arbeitsangebotseffekte. Bei Ersterem würde das Arbeitsvolumen nach den Schätzungen um insgesamt 2,3 %, bei der CDU um 2,0 % zunehmen. Mit Ausnahme des Sachverständigenrats ergibt sich auch für die anderen Reformvorschläge eine merkbare Zunahme des effektiven Stundenangebots.

Falls das gesamte zusätzliche Arbeitsangebot zu den gegebenen Marktlöhnen beschäftigt werden kann, führen einige Reformvorschläge längerfristig auch zu deutlichen indirekten Effekten auf das Steueraufkommen. Bei den Vorschlägen von Kirchhof und der CDU wird das zusätzliche Steueraufkommen auf 4,4 Mrd. Euro bzw. 3,7 Mrd. Euro geschätzt. Auch aus den Vorschlägen der CSU, der FDP und beim CDU/CSU-Sofortprogramm resultiert noch eine merkbare Zunahme des Steueraufkommens. Allerdings trägt dieses zusätzliche Steueraufkommen bei allen hier untersuchten Reformvorschlägen nur in vergleichsweise geringem Umfang zur Gegenfinanzierung der Tarifentlastung bei.

Da die Reformvorschläge nicht aufkommensneutral sind, stellt sich allerdings die Frage der Anreizwirkungen von Finanzierungsmaßnahmen jenseits der Einkommensbesteuerung. Ferner dürften die Nachfrageimpulse bei Aufkommensneutralität geringer ausfallen, was Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung haben dürfte.

### „Gewinner“ und „Verlierer“ der Steuerreformvorschläge

Mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit ist es interessant zu sehen, wie viele Steuerpflichtige von der Steuerreform betroffen sind und wie stark die Effekte sind. Dazu wird die Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens nach „Gewinnern“ und „Verlierern“ der jeweiligen Steuerreformkonzepte ausgewertet, wobei allerdings die Wirkungen einer Ausweitung der Beschäftigung und anderer Verhaltensanpassungen unberücksichtigt bleiben (Ta-

Tabelle 5

### Arbeitsangebotseffekte der Steuerreformvorschläge

	CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Sofort- programm
<b>Partizipationseffekt in 1 000</b>						
Männer	203	84	102	230	22	93
Frauen	235	115	126	256	43	121
Insgesamt	437	199	228	485	66	214
<b>Vollzeitäquivalente in 1 000</b>						
Männer	214	89	108	243	23	99
Frauen	162	79	89	178	31	82
Insgesamt	377	168	197	421	54	181
<b>Stundeneffekte in %<sup>1</sup></b>						
Männer	1,7	0,7	1,0	2,0	0,3	0,8
Frauen	2,6	1,3	1,7	2,9	0,5	1,3
Insgesamt	2,0	1,0	1,3	2,3	0,4	1,0
<b>Zusätzliche Einkommensteuer in Mrd. Euro</b>						
Insgesamt	3,7	2,2	3,2	4,4	1,4	2,3

<sup>1</sup> Das Arbeitsvolumen bei den Frauen beträgt 420 Mill. Stunden pro Woche, bei den Männern 650 Mill. Stunden pro Woche.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell (STSM) des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

belle 6). Betrachtet wird auch die Höhe der Einkommenswirkungen. Dies ist insoweit relevant, als erfahrungsgemäß hohe Belastungen einzelner Gruppen auf dem „politischen Markt“ schwer zu verkaufen sind, denn die Betroffenen haben einen deutlichen Anreiz, sich politisch zu artikulieren, um gegen diese Maßnahmen vorzugehen. Geringfügige Entlastungen breiter Bevölkerungsschichten werden dagegen zumeist kaum wahrgenommen.

Der hier angestellte Vergleich ist allerdings insofern „unfair“, als bei den Konzepten mit hoher Nettoentlastung – CDU, FDP und Kirchhof – die Zahl der „Gewinner“ ceteris paribus höher ist im Vergleich zu den Konzepten mit geringerer Entlastung (CSU) oder sogar einer Nettobelastung (Sachverständigenrat). So wird beim Vorschlag des Sachverständigenrats die Mehrheit der Steuerpflichtigen belastet, während bei den übrigen Reformkonzepten die Zahl der Gewinner überwiegt. Bei der CDU und bei Kirchhof sowie beim gemeinsamen Vorschlag der Unionsparteien haben die Gewinner eine Zwei-Drittel-Mehrheit, und auch bei der FDP wird diese Größenordnung nahezu erreicht; allerdings entlasten diese Vorschläge die Steuerpflichtigen insgesamt besonders stark.

Der Vorschlag der CDU ist aus politischer Sicht wohl „günstiger“ im Vergleich zu den Konzepten der FDP und von Kirchhof, weil er größere Belastungen einzelner Steuerpflichtiger vermeidet und

Tabelle 6

**„Gewinner“ und „Verlierer“ der Steuerreformvorschläge**

	CDU	CSU	FDP	Kirchhof	SVR II	CDU/CSU Sofort- programm
<b>Steuerpflichtige in 1 000</b>						
Entlastete („Gewinner“)	20 694	18 457	19 724	20 497	12 785	20 569
Darunter: Erhöhung des Haushalts- nettoeinkommens <sup>1</sup> größer als						
5 %	10 303	670	6 043	7 938	333	542
10 %	386	28	449	931	73	4
Belastete („Verlierer“)	10 090	12 326	11 060	10 286	17 999	10 214
Darunter: Senkung des Haushalts- nettoeinkommens <sup>1</sup> größer als						
5 %	301	1 257	1 359	1 445	2 918	258
10 %	92	512	581	674	1 325	87
<b>Steuerpflichtige in % aller Steuerpflichtigen</b>						
Entlastete („Gewinner“)	67,2	60,0	64,1	66,6	41,5	66,8
Darunter: Erhöhung des Haushalts- nettoeinkommens <sup>1</sup> größer als						
5 %	33,5	2,2	19,6	25,8	1,1	1,8
10 %	1,3	0,1	1,5	3,0	0,2	0,0
Belastete („Verlierer“)	32,8	40,0	35,9	33,4	58,5	33,2
Darunter: Senkung des Haushalts- nettoeinkommens <sup>1</sup> größer als						
5 %	1,0	4,1	4,4	4,7	9,5	0,8
10 %	0,3	1,7	1,9	2,2	4,3	0,3

<sup>1</sup> Bruttoeinkommen vor Steuern (einschließlich bisher steuerfreier Einkünfte sowie Steuervergünstigungen) zuzüglich Kindergeld, abzüglich Einkommen- und Ertragsteuern (festgesetzte Einkommensteuer, nicht

anrechenbare Körperschaft- und Kapitalertragsteuern auf Zinsen und Dividenden, Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuer) und Sozialversicherungsbeiträge.

Quelle: Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

zugleich relativ viele Steuerpflichtige deutlich (mit mehr als 5 % des Haushaltsnettoeinkommens) entlastet, davon aber nur wenige Steuerpflichtige sehr stark. Die Pläne der FDP und vor allem Kirchhofs führen dagegen zu einer spürbaren Belastung relativ vieler Steuerpflichtiger. Auch der Vorschlag der CSU wird für eine größere Zahl von Steuerpflichtigen Belastungen mit sich bringen; allerdings entlastet er die Steuerpflichtigen insgesamt deutlich weniger stark, was die Budgets der Finanzminister schont. Das gemeinsame Konzept der Unionsparteien vermeidet größere Be- und Entlastungen einzelner Steuerpflichtiger weitestgehend – dies liegt an der nur vorsichtigen Ausweitung der Bemessungsgrundlagen.

Hier stellt sich allerdings die Frage nach der Gegenfinanzierung jenseits der Einkommensbesteuerung. So sieht vor allem das Konzept der FDP einen Katalog von Maßnahmen zum Subventionsabbau vor, angefangen von der Eigenheimzulage über die Regionalförderung bis zum Steinkohlebergbau; auch der Sachverständigenrat legt im Rahmen seines Konzepts zur Haushaltskonsolidierung ähnliche Vorschläge vor.<sup>14</sup> Derartige Maßnahmen belasten vor allem kleinere homogene Gruppen, was erheblichen Widerstand erwarten lässt. Dieses Problem wird sich für Konzepte mit

hohen Steuerausfällen generell stellen, also auch für die Vorschläge der FDP, der CDU und von Kirchhof.

### Fazit

Angesichts der erheblichen Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte in Deutschland und der Anforderungen des Europäischen Stabilitätspaktes besteht gegenwärtig kein Spielraum für eine größere Nettoentlastung des privaten Sektors der Volkswirtschaft. Eine grundlegende Steuerreform ist nur im Rahmen eines insgesamt aufkommensneutralen Reformpakets zu realisieren. Erhebliche Ausfälle bei der Einkommens- und Ertragsbesteuerung, wie sie die Vorschläge von CDU, FDP und Kirchhof mit sich bringen, müssen durch Ausgabenkürzungen oder die Erhöhung anderer Steuern und Abgaben gegenfinanziert werden.

Die Senkung der Grenzbelastungen, die Verbesserung der Neutralität und Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch eine Bereinigung der Bemessungsgrundlagen sowie eine Vereinfachung des

<sup>14</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2003/04, a. a. O., Tz. 455 ff.

Steuerrechts mögen längerfristig durchaus die Standortbedingungen verbessern und Impulse für Wachstum und Beschäftigung setzen. Kurz- und mittelfristig dürften sie aber keine größeren Selbstfinanzierungseffekte mit sich bringen. Die zu erwartenden Arbeitsangebotswirkungen fallen in Relation zu den Entlastungen gering aus. Deutliche Veränderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen können sich zudem kurz- bis mittelfristig eher negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken, soweit sie mit Entwertungen von Investitionen und mit sonstigen Anpassungskosten verbunden sind. Dies spricht dafür, weiterreichende Maßnahmen wie eine volle Besteuerung der Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit, Verschärfungen bei der Gewinnermittlung oder die Aufhebung der erheblichen faktischen Steuervergünstigungen für Immobilieninvestitionen schrittweise einzuführen.

Zu beachten sind Unsicherheiten bei der Abschätzung der fiskalischen Effekte. Während die Wirkungen der Tarifsenkungen 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 keine belastbaren Datengrundlagen zur Verfügung stehen und die Steuerpflichtigen auch elastischer auf Änderungen des Steuerrechts reagieren.

Alles in allem sind die Umsetzungschancen weitreichender Reformkonzepte gegenwärtig gering. Die in der politischen Willensbildung dominante Wahrnehmung der unmittelbaren Verteilungswirkungen dieser Konzepte sowie die teilweise erheblichen Steuerausfälle sprechen eher für eine „evolutionäre“ Reform der Einkommensteuer, wie sie der Vorschlag der CSU oder das gemeinsame Konzept der Unionsparteien vorsehen.

Synopse

**Einkommensteuerrecht 2005 und Reformvorschläge**

Regelungsbereich	Recht 2005	CDU	CSU: Konzept 21	FDP: Gesetzentwurf „Neue Einkommensteuer“	Kirchhof: Bundessteuergesetzbuch	Sachverständigenrat: Konzept II (Duale Einkommensteuer)	CDU/CSU: Sofortprogramm
<b>I. Einkommensteuertarif, Familienbesteuerung und Familienleistungsausgleich</b>							
<i>Einkommensteuertarif</i> (bezogen auf das zu versteuernde Einkommen)	Linear-progressiver Tarif mit zwei Progressionszonen 7 664 Euro Grundfreibetrag Bis 12 739 Euro: 15 % – 23,97 % Bis 52 151 Euro: 23,97 % – 42 % Darüber: 42 %	Stufentarif mit drei Grenzsteuersätzen 8 000 Euro Grundfreibetrag Bis 16 000 Euro: 12 % Bis 40 000 Euro: 24 % Darüber: 36 %	Linear-progressiver Tarif mit zwei Progressionszonen 8 000 Euro Grundfreibetrag Bis 13 000 Euro: 13 % – 21 % Bis 52 500 Euro: 21 % – 39 % Darüber: 39 %	Stufentarif mit drei Grenzsteuersätzen 7 700 Euro Grundfreibetrag Bis 15 000 Euro: 15 % Bis 40 000 Euro: 25 % Darüber: 35 %	Steuersatz 25 %, faktisch Stufentarif mit drei Grenzsteuersätzen durch gestaffelten Sozialausgleich 8 000 Euro Grundfreibetrag Bis 13 000 Euro: 15 % Bis 18 000 Euro: 20 % Darüber: 25 %	Annahme Box 1: Linear-progressiver Tarif mit zwei Progressionszonen 7 664 Euro Grundfreibetrag Bis 12 739 Euro: 15 % – 22 % Bis 41 150 Euro: 22 % – 35 % Darüber: 35 % Annahme Box 2: 30 %	Linear-progressiver Tarif mit zwei Progressionszonen 8 000 Euro Grundfreibetrag Bis 13 000 Euro: 12 % – 22 % Bis 45 000 Euro: 22 % – 36 % Darüber: 36 %
<i>Ehegatten</i>	Ehegattensplitting	Ehegattensplitting	Ehegattensplitting	Verdopplung der Einkommensgrenzen des Stufentarifs (= Ehegattensplitting)	Übertragung von Grundfreibetrag, Sozialausgleichsbeträgen und Vereinfachungspauschale (= Ehegattensplitting)	Ehegattensplitting	Ehegattensplitting
<i>Kinder</i>	Kindergeld 154 Euro mtl./1 848 Euro p. a. oder Kinderfreibetrag 5 808 Euro (Günstigerprüfung)	Annahme: Kindergeld 154 Euro mtl./1 848 Euro p. a. oder Grundfreibetrag 8 000 Euro (Günstigerprüfung)	Annahme: Kindergeld 154 Euro mtl./1 848 Euro p. a. oder Grundfreibetrag 8 000 Euro (Günstigerprüfung)	Kindergeld 200 Euro mtl./2 400 Euro p. a. oder Grundfreibetrag 7 700 Euro (Günstigerprüfung)	Kindergeld 167 Euro mtl./2 000 Euro p. a. (entspricht Grundfreibetrag 8 000 Euro bei Steuersatz von 25 %)	Annahme: Kindergeld 154 Euro mtl./1 848 Euro p. a. oder Kinderfreibetrag 5 808 Euro (Günstigerprüfung)	Annahme: Kindergeld 154 Euro mtl./1 848 Euro p. a. oder Grundfreibetrag 8 000 Euro (Günstigerprüfung)
<b>II. Steuerpflichtige Einkünfte</b>							
<i>Einkunftsarten</i>	Sieben Einkunftsarten 1. Land- und Forstwirtschaft 2. Gewerbebetrieb 3. Selbständige Arbeit 4. Nichtselbständige Arbeit 5. Kapitalvermögen 6. Vermietung und Verpachtung 7. Sonstige Einkünfte	Reduzierung auf vier Einkunftsarten: 1. Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit 2. Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit 3. Einkünfte aus Kapitalvermögen 4. Sonstige Einkünfte	Reduzierung auf vier Einkommensarten: 1. Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit 2. Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit 3. Einkünfte aus Kapitalvermögen 4. Einkünfte aus Zukunftssicherung und sonstige Einkünfte	Wegfall der Einkunftsarten; steuerpflichtig sind „Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung“; Regeln zur Einkommensermittlung und zu einzelnen Einkunftsarten (Gewinn, Arbeitnehmereinkünfte, Veräußerungsgewinne, Alterseinkünfte)	Wegfall der Einkunftsarten; steuerpflichtig sind „Einkünfte aus Erwerbshandeln“; Regeln zur Einkommensermittlung und zu einzelnen Einkunftsarten (Gewinn, Arbeitslohn, Kapitaleinnahmen, Leistungen der persönlichen Zukunftssicherung, Veräußerungserlöse)	Zwei Einkunftsarten: Box 1: Arbeitseinkommen, Unternehmerlohn aus Gewinneinkünften, Transfer- und Alterseinkünfte Box 2: Gewinneinkünfte abzgl. Unternehmerlohn, Dividenden, Zinsen, Vermietung und Verpachtung, private Veräußerungsgewinne	Reduzierung auf vier Einkunftsarten: 1. Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit 2. Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit 3. Einkünfte aus Kapitalvermögen 4. Alterseinkünfte und sonstige Einkünfte

Synopsis (Fortsetzung)

**Einkommensteuerrecht 2005 und Reformvorschläge**

Regelungsbereich	Recht 2005	CDU	CSU: Konzept 21	FDP: Gesetzentwurf „Neue Einkommensteuer“	Kirchhof: Bundes- steuergesetzbuch	Sachverständigenrat: Konzept II (Duale Einkommensteuer)	CDU/CSU: Sofortprogramm
<i>Gewinneinkünfte (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit)</i>							
<i>Steuerbilanz – Handelsbilanz</i>	Grundsätzlich Maßgeblichkeit der Handelsbilanz, jedoch Einschränkungen (Rückstellungsbildung, Wertaufholung)	Neues Steuerbilanzrecht; es entfällt die Maßgeblichkeit der Handelsbilanz	Keine Angabe	Grundsätzlich Maßgeblichkeit der Handelsbilanz, jedoch Einschränkungen der Rückstellungsbildung sowie der Rechnungsabgrenzung zwischen Veranlagungsjahren	Neues Steuerbilanzrecht, konsequente periodengerechte Abgrenzung, Unterbindung der Bildung von stillen Reserven	Neues Steuerbilanzrecht; es entfällt die Maßgeblichkeit der Handelsbilanz	Beibehaltung des geltenden Rechts
<i>Unterschiede bei Gewinnermittlung</i>	Betriebsvermögensvergleich (Steuerbilanz); vereinfachte Einnahmen-Überschuss-Rechnung; Sondervorschriften für einzelne Einkunftsarten	Kleine Unternehmen: Wahlrecht zwischen Einnahmen-Überschuss-Rechnung und Steuerbilanzierung	Kleine und mittlere Unternehmen mit Umsatz < 500 000 Euro: Einnahmen-Überschuss-Rechnung	Bei Bilanzierung Wahlrecht zwischen HGB und IFRS (International Financial Reporting Standards); Überschuss-Rechnung, sofern nicht Bilanzierungspflichtig	Keine Angabe	Keine Angabe	Beibehaltung des geltenden Rechts
<i>Abschreibungen</i>	Degressive AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter und für Mietwohngrundstücke	Abschaffung der degressiven AfA, Vereinfachung der Regelungen	Abschaffung der degressiven AfA, Vereinfachung der Regelungen und Zusammenfassung zu wenigen Abschreibungsklassen (Nutzungsdauern)	Für bewegliche Wirtschaftsgüter weiterhin degressive AfA mit maximal dem doppelten Prozentsatz der linearen AfA, Gebäude: lineare AfA mit 3 %	Abschaffung der degressiven AfA, Vereinfachung der Regelungen	Annahme: Abschaffung der degressiven AfA	Abschaffung von degressiver AfA und Sonderabschreibungen
<i>Gewerbesteuer/ Finanzierung der Kommunen</i>	Gewerbesteuer; Abziehbarkeit der GewSt vom steuerpflichtigen Gewinn, pauschalierte Anrechnung der GewSt auf die ESt (1,8-fache des Gewerbesteuermessbetrags)	Die Gewerbesteuer bleibt vorläufig erhalten; Ersatz durch wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer längerfristig angestrebt	Abschaffung der GewSt und Grundsteuer A. Drei-Säulen-Modell: 1. Erhöhter USt-Anteil 2. Erhöhter ESt-Anteil 3. KSt-Anteil (Anhebung des KSt-Satzes auf maximal 38 %)	Wegfall der Gewerbesteuer, stattdessen Zwei-Säulen-Modell: 1. Erhöhter USt-Anteil 2. Kommunales Zuschlagsrecht auf ESt und KSt	Keine Angabe; Annahme: Beibehaltung der Gewerbesteuer	Abschaffung der Gewerbesteuer; kommunales Zuschlagsrecht auf ESt und KSt	Beibehaltung des geltenden Rechts
<i>Verlustausgleich</i>	Begrenzung der Verlustverrechnung: Verluste sind mit Gesamtbetrag der Einkünfte bis 1 Mill. Euro voll verrechenbar, darüber hinaus nur zu 60 %	Unbeschränkter Verlustvortrag, Abschaffung Verlustrücktrag	Keine Angabe; Annahme: Unbeschränkter Verlustvortrag, Abschaffung Verlustrücktrag	Unbeschränkter Verlustvortrag, Verlustrücktrag nur auf das Vorjahr	Kein Verlustrücktrag, Verlustvortrag: Ausgleich nur mit „Einkünften künftiger Veranlagungszeiträume derselben Erwerbsgrundlage“	Keine Angabe; Annahme: Unbeschränkter Verlustvortrag, Abschaffung Verlustrücktrag	Beibehaltung des geltenden Rechts
<i>Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit</i>							
<i>Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit</i>	Steuerfrei (bis 50 Euro maßgeblicher Bruttostundenlohn)	Steuerfreiheit entfällt	Abbau der Steuerfreiheit in fünfjährigem Übergangszeitraum	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt	Abbau der Steuerfreiheit in sechsjährigem Übergangszeitraum
<i>Übungsleiterpauschale</i>	Bis zu 1 848 Euro steuerfrei	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt	Steuerfreiheit entfällt
<i>Werbungskosten (Arbeitnehmer)</i>	Arbeitnehmer-Pauschbetrag 920 Euro	Arbeitnehmerfreibetrag 1 000 Euro	Arbeitnehmer-Pauschbetrag 840 Euro	Aufwendungspauschale in Höhe von 2 % der steuerpflichtigen Einkünfte; mindestens 200 Euro, maximal 5 000 Euro, höhere Aufwendungen nicht abziehbar	Vereinfachungspauschale von 2 000 Euro für alle Erwerbseinkommen außer Gewinnen, sofern keine höheren Erwerbsaufwendungen nachgewiesen werden; Übertragbarkeit auf Ehepartner	Arbeitnehmer-Pauschbetrag 920 Euro	Arbeitnehmerfreibetrag 840 Euro
<i>Pendlerpauschale</i>	Entfernungspauschale 0,30 Euro/km	Entfällt	Entfernungspauschale 0,25 Euro/km	Entfällt	Entfällt	Annahme: Entfernungspauschale 0,25 Euro/km	Entfernungspauschale 0,25 Euro/km für maximal 50 km
<i>Einkünfte aus Kapitalvermögen</i>							
<i>Bankgeheimnis</i>	§ 30a Abgabenordnung	Entfällt	Beibehaltung des geltenden Rechts	Beibehaltung des geltenden Rechts	Keine Angabe	Entfällt	Annahme: Geltendes Recht
<i>Sparer-Freibetrag</i>	1 370 Euro	Entfällt	300 Euro	Entfällt	Entfällt	Entfällt	Annahme: Geltendes Recht
<i>Zinsen</i>	Veranlagung zur Einkommensteuer; Zinsabschlagsteuer 30 %	Veranlagung zur Einkommensteuer; Kapitalertragsteuer 24 % (Vorauszahlung)	Abgeltungssteuer 25 %, Veranlagungswahlrecht	Abgeltungssteuer 25 %	Abgeltungssteuer 25 %, Antragsveranlagung	Kapitalertragsteuer 30 % im Rahmen von Box 2	Annahme: Geltendes Recht
<i>Dividenden: Körperschaftsteuer</i>	25 % KSt-Satz definitiv auf Unternehmensebene	KSt-Satz 24 % für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne; Rechtsformneutralität der Besteuerung	KSt-Satz 25 %; große Kapitalgesellschaften: KSt; kleine und mittlere Kapitalgesellschaften: Wahlrecht KSt oder ESt	KSt-Satz 35 %	Integration der KSt in die Einkommensteuer: Rechtsformneutralität der Besteuerung; einheitlicher Satz 25 %	KSt-Satz 30 % definitiv	Annahme: Geltendes Recht
<i>Dividenden: Einkommensteuer</i>	Zur Hälfte steuerpflichtig (Halbeinkünfteverfahren)	Anrechnung der KSt auf die ESt des Anteilseigners	Zunächst Beibehaltung des Halbeinkünfteverfahrens, längerfristig Überprüfung erforderlich	Steuerfrei, falls 35 % KSt abgeführt; Wahlrecht zur Anrechnung auf ESt; Halbeinkünfteverfahren entfällt		Steuerfrei, da auf Unternehmensebene vorbelastet	Annahme: Geltendes Recht

Synopse (Fortsetzung)

**Einkommensteuerrecht 2005 und Reformvorschläge**

Regelungsbereich	Recht 2005	CDU	CSU: Konzept 21	FDP: Gesetzentwurf „Neue Einkommensteuer“	Kirchhof: Bundes- steuergesetzbuch	Sachverständigenrat: Konzept II (Duale Einkommensteuer)	CDU/CSU: Sofortprogramm
<i>Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung</i>							
	Veranlagung zur ESt; erhebliche Verluste durch degressive AfA, großzügige Abziehbarkeit von Erhaltungsaufwand, Gestaltungsmöglichkeiten bei Werbungskosten	Zählen zu Einkünften aus unternehmerischer Tätigkeit, keine Sonderregelungen	Zählen zu Einkünften aus selbständiger Tätigkeit, keine Sonderregelungen	Keine Angabe	Schuldzinsen, Abschreibungen und größerer Erhaltungsaufwand werden nicht mehr anerkannt; diese Kosten können aber bei Veräußerung des Grundstücks den Veräußerungsgewinn mindern	Kapitelertragsteuer 30% im Rahmen von Box 2; keine Verrechnung von Verlusten mit positiven Einkünften aus Box 1	Zählen zu Einkünften aus unternehmerischer Tätigkeit, keine Sonderregelungen
<i>Besteuerung von Alterseinkünften</i>							
	Unterschiedliche Besteuerung von Leibrenten (Ertragsanteil) und Pensionen (steuerpflichtig als Bruttolohn abzgl. Versorgungsfreibetrag)	Längerfristig nachgelagerte Besteuerung (Quellenbesteuerung); Ausgaben für die Altersvorsorge (Leibrenten) abzugsfähig	Längerfristig nachgelagerte Besteuerung; Steuerfreiheit geleisteter Beiträge in Erwerbsphase	Längerfristig nachgelagerte Besteuerung; Steuerfreiheit geleisteter Beiträge in Erwerbsphase	Nachgelagerte Besteuerung; Steuerfreiheit geleisteter Beiträge in Erwerbsphase	Längerfristig nachgelagerte Besteuerung; Steuerfreiheit geleisteter Beiträge in Erwerbsphase	Längerfristig nachgelagerte Besteuerung (Quellenbesteuerung); Ausgaben für die Altersvorsorge (Leibrenten) abzugsfähig
<i>Veräußerungsgewinne des Privatvermögens</i>							
	Steuerpflichtig bei Grundstücksveräußerungen innerhalb von zehn Jahren, bei Veräußerung anderer Wirtschaftsgüter innerhalb eines Jahres; Ausnahme für Wohnungen, die durchgängig oder in den letzten drei Jahren selbst genutzt wurden	Grundsätzlich steuerpflichtig; steuerfrei, soweit Wirtschaftsgüter ausschließlich der Privatsphäre zuzuordnen sind (u. a. selbst genutzte Immobilien)	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit Wirtschaftsgüter der Einkunftserzielung dienen	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit Wirtschaftsgüter der wirtschaftlichen Betätigung gedient haben. Steuerfrei, sofern sie innerhalb von vier Jahren wieder reinvestiert werden; Verlustausgleich möglich	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit im Rahmen von Erwerbshandeln erzielt. Einkünfte aus der Veräußerung von Anteilen an steuerjuristischen Personen: Besteuerung mit 10% der Erlöse. Kein Verlustausgleich mit anderen Einkünften	Grundsätzlich steuerpflichtig, soweit Wirtschaftsgüter der Einkommenserzielung dienen; Steuerfreiheit von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften	Grundsätzlich steuerpflichtig; steuerfrei, soweit Wirtschaftsgüter ausschließlich der Privatsphäre zuzuordnen sind (u. a. selbst genutzte Immobilien)
<b>III. Persönliche Abzugsbeträge</b>							
<i>Sonderausgaben</i>							
<i>Vorsorge</i>	Vorsorgeaufwendungen bis zu Höchstbeträgen, Vorsorgepauschale für Arbeitseinkommen	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV. Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen; Annahme: max. 2 500 Euro. Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV. Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen; Annahme: max. 2 500 Euro. Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV	Beiträge zur gesetzlichen RV, AV, UV bzw. zur privaten RV bis zu Höchstbeiträgen (Beitragsmessungsgrenze); sonstige Alters- und Risikoversorge bis zu 2 100 Euro; KV- und PV-Beiträge bis 18% der Beitragsbemessungsgrenze; Krankheitskosten über zumutbarer Eigenbelastung beschränkt abzugsfähig	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV unbegrenzt	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV. Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen; Annahme: max. 2 500 Euro. Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV	Beiträge zur gesetzlichen und privaten RV; Annahme: bis zu Höchstbeiträgen der gesetzlichen RV. Vorsorgebeiträge für sonstige Versicherungen; Annahme: max. 2 500 Euro. Ergänzende Altersvorsorge (Riester etc.); Annahme: 2% der Beitragsbemessungsgrundlage RV
<i>Spenden</i>	Spenden: 5% des GdE (kirchlich, religiös, als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke außer Kultur), 10% des GdE (wissenschaftliche, mildtätige sowie als besonders förderungswürdig anerkannte kulturelle Zwecke)	Spenden an gemeinnützige Organisationen einschließlich politischer Parteien; nicht: Förderung der Freizeitgestaltung	Spenden: 10% des GdE, unabhängig vom steuerbegünstigten Zweck	Spenden für als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke und Zuwendungen an gemeinnützige Stiftungen bis 10% des GdE; Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien bis 767 Euro mit 50% auf ESt-Schuld anzurechnen; darüber bis 1 534 Euro als Sonderaufwendungen	Entfällt	Spenden an gemeinnützige Organisationen einschließlich politischer Parteien; nicht: Förderung der Freizeitgestaltung	Spenden an gemeinnützige Organisationen einschließlich politischer Parteien; nicht: Förderung der Freizeitgestaltung
<i>Sonstige</i>	Ausbildung, Unterhaltsleistungen, Spenden/Beiträge (eingeschränkt), Kirchensteuer, Steuerberatung, Renten und dauernde Lasten, Schulgeld	Kirchensteuer, Unterhaltsleistungen bis zur Hälfte des Grundfreibetrages	Nicht mehr: Steuerberatungs- und Ausbildungskosten, Schulgeld	Kirchensteuer, Unterhaltszahlungen bis 12 000 Euro	Nur Unterhaltsleistungen bis Grundfreibetrag	Nicht mehr: Schulgeld, Kirchensteuer	Nicht mehr: Steuerberatungs- und Ausbildungskosten, Schulgeld
<i>Außergewöhnliche Belastungen, Altersentlastungsbetrag</i>							
<i>Außergewöhnliche Belastungen</i>	Belastungen für Unterhalt, Ausbildung von Unterhaltsverpflichteten, Pauschbeträge für Behinderte und Pflege, Kinderbetreuungskosten, sonstige außergewöhnliche Belastungen	Pauschbeträge für Behinderte, Auszubildende, Kinderbetreuungskosten	Nur noch bei Behinderung sowie bei nicht durch Versicherungsleistungen abgedeckten Krankheitskosten	Behindertenpauschbetrag; steuer- und SV-pflichtige Pflege- oder Kinderbetreuung bis 12 000 Euro	Entfällt	Annahme: Geltendes Recht	Nur noch bei Behinderung sowie bei nicht durch Versicherungsleistungen abgedeckten Krankheitskosten

Synopsis (Fortsetzung)

**Einkommensteuerrecht 2005 und Reformvorschläge**

Regelungsbereich	Recht 2005	CDU	CSU: Konzept 21	FDP: Gesetzentwurf „Neue Einkommensteuer“	Kirchhof: Bundes- steuergesetzbuch	Sachverständigenrat: Konzept II (Duale Einkommensteuer)	CDU/CSU: Sofortprogramm
<i>Altersentlastungs- betrag</i>	40 % des Arbeitslohns und der sonstigen posi- tiven Einkünfte, max. 1 908 Euro	Entfällt	Entfällt	Entfällt	Entfällt	Entfällt	Entfällt

**Quellen:**

Einkommensteuer- gesetz; Literatur zum gegenwärtigen Steuer- recht	CDU: Ein modernes Einkommensteuerrecht für Deutschland. Be- schluss B1 der CDU Deutschlands 2003 ( <a href="http://www.cdu.de/politik-&lt;br/&gt;az/finanzen/&lt;br/&gt;beschlussptmerz/pdf">www.cdu.de/politik- az/finanzen/ beschlussptmerz/pdf</a> )	Kurt Faltlhauser: Kon- zept 21 – Steuerreform. Für eine radikale und soziale Steuervereinfachung. 2003 ( <a href="http://www2.stmf.bayern.de/&lt;br/&gt;imperia/md/content/&lt;br/&gt;stmf/4.pdf">www2.stmf.bayern.de/ imperia/md/content/ stmf/4.pdf</a> )	FDP-Fraktion: Entwurf eines Gesetzes zur Ein- führung einer neuen Einkommensteuer und zur Abschaffung der Gewerbsteuer. BT- Drucksache 15/2349. 2004 ( <a href="http://dip.bundestag.&lt;br/&gt;de/btd/15/023/&lt;br/&gt;1502349.pdf">dip.bundestag. de/btd/15/023/ 1502349.pdf</a> )	Forschungsgruppe Bundessteuergesetz- buch. 2004 ( <a href="http://www.bundessteuer-&lt;br/&gt;gesetzbuch.de">www.bundessteuer- gesetzbuch.de</a> )	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04. 2003 ( <a href="http://www.sachverständi-&lt;br/&gt;genrat-wirtschaft.de/&lt;br/&gt;gutacht/jg03.html">www.sachverständi- genrat-wirtschaft.de/ gutacht/jg03.html</a> ), Tz. 570 ff.	CDU/CSU-Fraktion: Ein modernes Einkom- mensteuerrecht für Deutschland – Konzept 21. BT-Drucksache 15/ 2745. 2004 ( <a href="http://dip.bundestag.de/&lt;br/&gt;btd/15/027/&lt;br/&gt;502745.pdf">dip.bundestag.de/ btd/15/027/ 502745.pdf</a> )
---	--	---	--	---	--	---