

Diskussionspapier Nr. 2003/16
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Universität Osnabrück

**Besteuerung der Reichen:
Forschungsergebnisse und ihre
Implikationen für die deutsche
Einkommensteuerreform**

BARBARA HESS

November 2003

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Universität Osnabrück
D-49069 Osnabrück

**Besteuerung der Reichen:
Forschungsergebnisse und ihre Implikationen
für die deutsche Einkommensteuerreform**

BARBARA HESS*
Universität Osnabrück
November 2003

Zusammenfassung

In den letzten Jahren beschäftigt sich die Forschung zur Besteuerung der Reichen mit neuen Ansätzen, bei denen nicht mehr vorrangig Änderungen des Arbeitsangebotes untersucht werden. Im Vordergrund stehen vielmehr Auswirkungen von Steuersatzänderungen auf das gesamte zu versteuernde Einkommen. Die vor allem für die Steueränderungen in den USA durchgeführten Untersuchungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Elastizität des zu versteuernden Einkommens. Die einzelnen Ansätze werden in dieser Arbeit im Überblick dargestellt und auf ihre Aussagefähigkeit hin überprüft. Anschließend werden Implikationen für die aktuelle Steuerreform in Deutschland, die unter anderem durch die starke Senkung des Spitzensteuersatzes die Reichen begünstigt, diskutiert.

Schlüsselwörter: Besteuerung der Reichen, Einkommensteuer, Steuerreform, Einkommenselastizität

JEL classification: H24, H31, H22

* *Correspondence:* Barbara Heß, Universität Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Rolandstraße 8, D-49069 Osnabrück, Tel.: ++49-541-969-2632, FAX ++49-541-969-2722, E-mail: bhess@oec.uni-osnabrueck.de.

Für ihre hilfreiche Unterstützung möchte ich Herrn Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo und Herrn Dr. Johannes Jaenicke danken.

1 Einleitung

Zum 1. Januar 2001 trat die am 6. Juli 2000 beschlossene Steuerreform 2000 in Deutschland in Kraft. Diese Reform stellt das größte Steuersenkungsprogramm seit Entstehung der Bundesrepublik dar und hat sich zum Ziel gesetzt, durch Stärkung des privaten Konsums und Erleichterung der Finanzierung von Investitionen mehr Wachstum und Beschäftigung zu erreichen sowie durch Entlastungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern (BMF 2000, S. 5).

Der für das Jahr 2000 von 53% auf 51% gesenkte Spitzensteuersatz der Einkommensteuer soll dabei im Laufe der nächsten fünf Jahre um 9 Prozentpunkte bis auf 42% im Jahre 2005 gesenkt werden. Der Eingangssteuersatz fällt in diesem Zeitraum von 22,9% auf 15%, gleichzeitig wird der Grundfreibetrag von rund 6 322 Euro stufenweise auf 7 664 Euro im Jahre 2005 erhöht. Ein weiterer Kernpunkt der Steuerreform ist die Reform der Körperschaftsteuer: Der Körperschaftsteuersatz wurde ab 2001 auf einheitlich 25% gesenkt, außerdem wurde ab 2002 das Vollarrechnungsverfahren durch das Halbeinkünfteverfahren ersetzt¹. Insgesamt sollen die Steuerzahler und Unternehmen geschätzte 32 Milliarden Euro weniger zahlen müssen (BMF 2003).

Schwerpunktmäßig sollen durch die Reform Familien und Arbeitnehmer mit geringem und mittlerem Einkommen sowie mittelständische Unternehmen entlastet werden. Die Senkung des Spitzensteuersatzes macht jedoch deutlich, daß auch, wenn nicht sogar insbesondere, die Reichen profitieren können.

Da die Reichen einen hohen Anteil zum Gesamtsteueraufkommen beitragen, können sich die Reaktionen massiv auf den Bundeshaushalt auswirken. Der Anteil des Einkommens von Personen mit einem Einkommen von über 250 000 DM pro Jahr (ca. 1% der Steuerzahler) am gesamten zu versteuernden Einkommen betrug 1995 in Deutschland 11,15%, rund 21 000 Steuerpflichtige konnten als Einkommensmillionäre bezeichnet werden, die einen Anteil an den Gesamteinkünften von 3,4% hatten (Statistisches Bundesamt 1999, S. 15, Statistisches Bundesamt 2000, S. 237). Es ist daher von Bedeutung, wie die Reichen auf die angekündigten Steuersenkungen reagieren werden. Reaktionen bezüglich des Arbeitsangebotes hängen von den Präferenzen der Steuerzahler ab, Einkommenseffekt und Substitutionseffekt wirken entgegengesetzt. Bei einer Senkung des Spitzensteuersatzes liegt die Vermutung nah, daß der Substitutionseffekt gering ist und nicht zu höherem Arbeitsangebot führt, da viele Reiche bereits lange Arbeitszeiten haben und ihr Einkommen ohnehin schon sehr hoch ist, so daß der Verzicht auf Freizeit zu höheren Nutzeneinbußen führt als der Verzicht auf Einkommen. Andererseits haben Steuerzahler nicht nur im Bereich des Arbeitsangebotes Möglichkeiten, auf Steueränderungen zu reagieren, da ihr Vermögen ihnen mehr Flexibilität in Arbeitsangebot und Wahl der Einkommensarten ermöglicht als ärmeren Personen (vgl. z.B. Slemrod 1998a). Im Gegensatz zu den geringer Verdienenden ist das Einkommen der Reichen durch Einkommensarten mit hoher Flexibilität charakterisiert. Das Einkommen der Reichen besteht zu einem großen Prozentsatz aus Einkommen

¹Die Anteilseigner müssen beim Halbeinkünfteverfahren nur noch die Hälfte der Ausschüttungen einer Kapitalgesellschaft im Rahmen der Einkommensteuer versteuern, es entfällt allerdings die Verrechnung der vom Unternehmen gezahlten Körperschaftsteuer.

aus Kapitalveräußerungsgewinnen; Einkommensarten wie Zinsen und Einkommen aus Dividenden sind ebenfalls in höherem Maße vertreten als bei der übrigen Bevölkerung. In den USA betrug 1988 der Anteil am Bruttoeinkommen der reichsten 1% (bzw. der anderen) bei Löhnen und Gehältern 43,4% (75,9%), bei zu versteuerndem Zinseinkommen 7,5% (6,1%), bei Dividenden 5,8% (2,5%) und bei Kapitalveräußerungsgewinnen 22,1% (5,0%) (Slemrod 1996, S. 181). Auffallend ist, daß der Anteil des Einkommens aus Löhnen und Gehältern bei reichen Personen deutlich geringer ist als bei weniger reichen. Zu beachten ist allerdings, daß unter den Reichen vorrangig Personen mit sehr geringem oder sehr hohem Einkommen aus Löhnen und Gehältern vertreten sind und der Durchschnittswert somit wenig aussagekräftig ist. Für Reiche mit hohem Anteil an Löhnen und Gehältern gilt eine ähnliche Zusammensetzung des Einkommens wie bei weniger reichen Personen, für die anderen gilt ein deutlich niedrigerer Prozentsatz als 43,4%.

Fraglich bleibt, ob und in welchem Ausmaß die Reichen von den beschriebenen Möglichkeiten Gebrauch machen und ob sich eine Steuererhöhung oder Steuersenkung selbst finanzieren kann. Die für Deutschland geschätzten Mindereinnahmen durch die Steuersenkung könnten aufgrund mangelnder Erfahrung mit Steuersenkungen stark unterschätzt werden, wenn die Reichen anders reagieren als angenommen. In Deutschland hat es seit langer Zeit keine bedeutenden Änderungen des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer gegeben, damit gibt es auch keine Möglichkeit, Erfahrungen aus früheren Steuersenkungen einzubeziehen: Zwischen 1958 und 2000 lag der Spitzensteuersatz bei 53% mit Ausnahme der Jahre 1978-1990, in denen ein Spitzensteuersatz von 56% galt. Um die Reaktion der Reichen auf Steueränderungen für Deutschland prognostizieren zu können, ist es daher hilfreich, auf Erfahrungen in anderen Ländern zurückzugreifen. Besonders günstig erweisen sich die USA, dort gab es zwischen 1964 und 1993 zahlreiche Steuerreformen, die mit bedeutenden Senkungen des Spitzensteuersatzes einhergingen: 1964 betrug der Spitzensteuersatz noch 91%, 1986 dagegen nur noch 28%. Eine Erhöhung auf maximal 39,6% erfolgte 1993.

Die Forschung zum Thema "Besteuerung der Reichen" wurde während der 60er und 70er Jahre vorrangig durch die Diskussion um die Laffer-Kurve bestimmt. Außerdem wurden empirische Untersuchungen durchgeführt, die sich mit der Reaktion des Arbeitsangebotes auf Steueränderungen befassen. Das Vorhandensein einer Laffer-Kurve konnte jedoch empirisch nicht bestätigt werden, und auch die Ergebnisse bezüglich des Arbeitsangebotes waren nicht eindeutig (siehe z.B. Hausman 1985). In den letzten Jahren hat sich eine neue Richtung etabliert, die sich ebenfalls mit der Reaktion insbesondere der Reichen auf Steueränderungen beschäftigt, die sogenannte "New Tax Responsiveness Literature". Diese beschäftigt sich nicht mehr mit der Reaktion des Arbeitsangebotes direkt, sondern betrachtet den Effekt einer Steueränderung auf das gesamte angegebene zu versteuernde Einkommen. Reaktionen durch Umschichtung von Einkommensarten von zu versteuerndem auf weniger oder gar nicht zu versteuerndes Einkommen können so mit einbezogen werden, was finanzpolitisch von großer Bedeutung ist.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die verschiedenen Methoden gegeben, Reichtum zu messen und somit die Gruppe der "Reichen" zu definieren. Anschließend folgt ein kurzer Überblick über die wichtigsten Steuerreformen in den USA seit 1964, wobei insbesondere Steueränderungen für die Reichen dargestellt werden. Im vierten Kapitel wird eine Übersicht über die existierende Literatur gegeben. Es werden dabei sowohl Veröffentlichungen betrachtet, die mit Paneldaten arbeiten, als auch solche, die mit aggregierten Daten arbeiten. Grundlage der Veröffentlichungen sind Steueränderungen

in den USA zwischen 1964 und 1993, die sehr bedeutend waren und für die daher geeignete Daten vorliegen. Die Ergebnisse der einzelnen Studien werden verglichen und kritisch bewertet. Ein fünftes Kapitel bewertet die Auswirkungen der Steuerreform 2000 in Deutschland. Das sechste Kapitel schließt die Arbeit mit einem Fazit ab.

2 Abgrenzung von Reichtum

Reichtum kann auf unterschiedliche Art gemessen werden wie beispielsweise am jährlichen Einkommen, am jährlichen Konsum, am Vermögen oder am Lebenseinkommen insgesamt. Überwiegend wird jedoch das aktuelle jährliche Einkommen als Indikator herangezogen, da es aussagekräftiger als der Konsum ist (es gibt Reiche, die sehr wenig konsumieren, und Arme, die dennoch viel konsumieren) und einfacher zu ermitteln ist als beispielsweise das Vermögen oder das Lebenseinkommen. Daten über die Höhe des jährlichen Einkommens sind in vielen Steuerstatistiken verfügbar. Für die Untersuchungen, die sich auf die USA beziehen, wird in überwiegenden Fällen das AGI (adjusted gross income) als Maß für das Einkommen herangezogen, welches der Steuererklärung der Steuerzahler direkt entnommen werden kann.²

Methodische Unterschiede lassen sich auch bei der Festlegung der Grenze zwischen Arm und Reich feststellen. So werden oft Grenzen in Form von Prozentangaben (die reichsten 1%, 2% usw.) verwendet, wobei jedoch jedes Jahr ein anderes Einkommen zugrunde liegt. Betrachtet man dagegen Personen mit einem Monatseinkommen über einem bestimmten Geldbetrag, werden von Periode zu Periode unterschiedlich viele Personen betrachtet. Dasselbe Problem tritt bei der Betrachtung von Personen mit einem Einkommensteuersatz, der einen bestimmten Betrag überschreitet, auf, wobei hier zusätzlich Steuersatzänderungen eine Anpassung notwendig machen würden.

Eine letzte Unterscheidung muß zwischen der Betrachtung von Haushalten, Individuen und Steuerzahlern getätigt werden. Die sich ständig ändernden demographischen Merkmale legen dabei nahe, sich auf die Gruppe der Steuerzahler zu konzentrieren, da sich die Charakteristika der Haushalte im Laufe der Jahre stark verändern. In Deutschland herrscht eine Tendenz zu abnehmenden Haushaltsgrößen bei wachsender Zahl der Haushalte. 1950 lebten 19,4 % in Singlehaushalten, 55,3% lebten in Haushalten mit 3 oder mehr Personen. 1998 lebten dagegen in den alten Bundesländern 36,2% in Singlehaushalten und nur noch 31,1% in Haushalten mit 3 oder mehr Personen. Ein besonders großer Rückgang von 16,1% auf 4,8% ist bei Haushalten von 5 und mehr Personen zu verzeichnen (Statistisches Bundesamt 2000, S. 38).

Bei der Betrachtung der Reaktion auf Steueränderung ist die Analyse mit Hilfe von Paneldaten am aussagekräftigsten. Einzelne Personen können so über einen Zeitraum von mehreren Jahren beobachtet

²AGI = Bruttoeinkommen aus allen zu versteuerten Einkommen wie Löhnen, Gehältern, Arbeitslosengeld/-hilfe, Zinsen, Dividenden, Renten, Fürsorgeunterstützungen bis zu 85%, falls das Einkommen eine bestimmte Summe übersteigt. Nicht eingeschlossen sind noch nicht realisierte Kapitalgewinne und Zinsen von steuerbefreiten Wertanlagen. Abgezogen werden Unterhaltszahlungen, eigene Krankenversicherungszahlungen sowie Zahlungen für bestimmte Rentenzahlungen (Keogh-Plan, I.R.A.). AGI minus die absetzbaren (Frei)beträge liefert das zu versteuernde Einkommen (siehe z.B. Rosen 1996, S. 348).

werden und ihre Reaktion auf die Steueränderung somit genau analysiert werden, so daß Verhaltensänderungen direkt ermittelt und auf eine geringere Anzahl von Faktoren zurückgeführt werden kann als bei anonymen aggregierten Daten. Bei aggregierten Daten können Änderungen nicht einmal unbedingt auf dieselbe Gruppe von Individuen zurückgeführt werden, da sich die Gruppe der Reichsten jede Periode aus anderen Individuen zusammensetzen kann. Gerade bei Steueränderungen ist es häufig so, daß durch dieses Problem des Rerankings (Änderung der Ränge der Individuen in der Einkommenshierarchie) Elastizitäten nur verzerrt ermittelt werden können. Insbesondere für die Reichen liegen aus Gründen der erschwerten Anonymisierung jedoch selten Paneldaten vor, so daß überwiegend mit aggregierten Daten gearbeitet werden muß.

3 Änderungen des Spitzensteuersatzes in den USA seit 1964

Zahlreiche Steuerreformen in den USA führten zu verschiedensten Änderungen und Anpassungen der Steuergesetze, von denen die bedeutendsten kurz dargestellt werden sollen.

In den USA galt bis 1964 ein Spitzensteuersatz von 91%, der 1964 durch den Revenue Act (RA) auf zunächst 70% gesenkt wurde. Dieser Steuersatz galt bis 1980 mit Ausnahme der Jahre von 1968-70 (die Vietnam-Steuer erhöhte den Grenzsteuersatz kurzfristig auf 77%). Eine nicht unwichtige Änderung erfolgte 1969 mit der Verringerung des Spitzengrenzsteuersatzes für Arbeitseinkommen auf zwischen 50% und 60% (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1). Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß der Spitzensteuersatz von 91% nur für die reichsten 0,1% der Steuerzahler galt: Die Steuersenkungen bis 1980 hatte für die anderen neun zehntel der oberen 1% real kaum Auswirkungen.

Abbildung 1: Maximaler marginaler Steuersatz USA 1960 - 2004

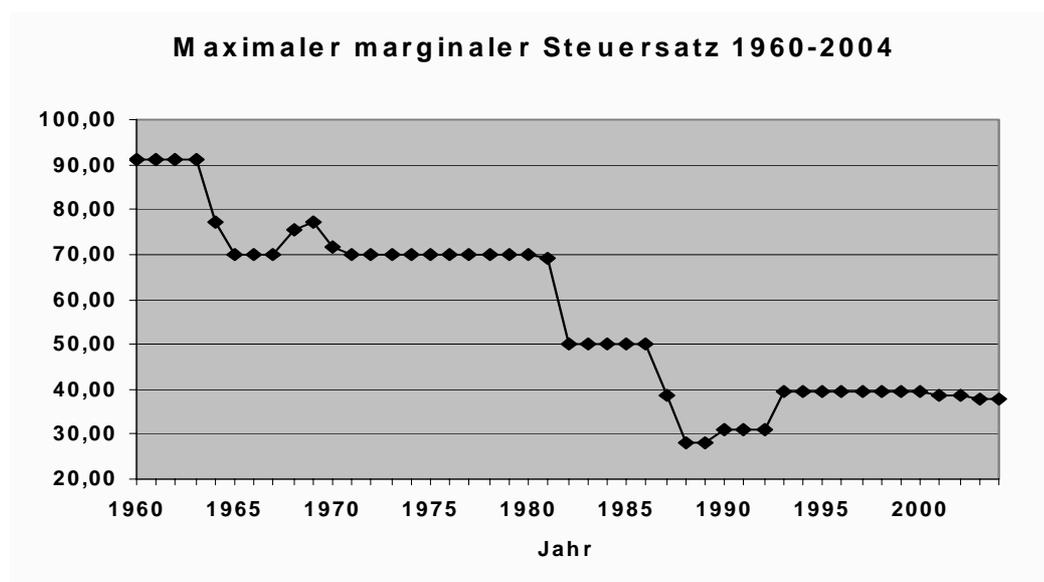


Tabelle 1: Maximaler marginaler Steuersatz USA 1960 - 2004

Jahr	Maximaler marginaler Steuersatz in %	Jahr	Maximaler marginaler Steuersatz in %	Jahr	Maximaler marginaler Steuersatz in %
1960	91,00	1975	70,00	1990	31,00
1961	91,00	1976	70,00	1991	31,00
1962	91,00	1977	70,00	1992	31,00
1963	91,00	1978	70,00	1993	39,60
1964	77,00	1979	70,00	1994	39,60
1965	70,00	1980	70,00	1995	39,60
1966	70,00	1981	69,13	1996	39,60
1967	70,00	1982	50,00	1997	39,60
1968	75,25	1983	50,00	1998	39,60
1969	77,00	1984	50,00	1999	39,60
1970	71,75	1985	50,00	2000	39,60
1971	70,00	1986	50,00	2001	38,60
1972	70,00	1987	38,50	2002	37,60
1973	70,00	1988	28,00	2003	37,60
1974	70,00	1989	28,00	2004	35,00

Note: This table contains a number of simplifications and ignores a number of factors, such as a maximum tax on earned income of 50 percent when the top rate was 70 percent and the current increase in rates due to income-related reductions in value of itemized deductions. Perhaps most importantly, it ignores the large increase in percentage of returns that were subject to this top rate.

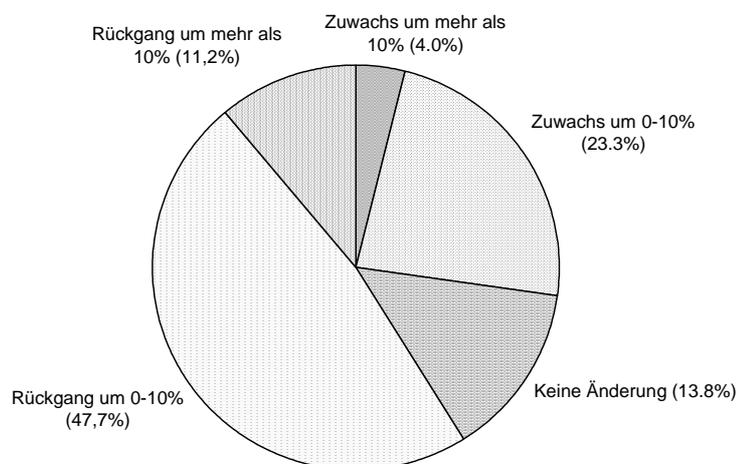
Quelle: <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/overview/toprate.cfm>, 14.02.2003

1981 trat der Economic Recovery Tax Act (ERTA) in Kraft, der mit Steueränderungen innerhalb der nächsten vier Jahre einherging. In allen Steuerklassen wurde der marginale Steuersatz schrittweise um insgesamt etwa 23% gesenkt. Eine für die Reichen wichtige Änderung war außerdem die Senkung des Spitzensteuersatzes auf maximal 50% für alle Einkommensarten. Des weiteren verringerte sich das zu versteuernde Einkommen ab 1982 um bis zu 2000 Dollar pro Person, wenn diese dem IRA (Individual Retirement Account) beigefügt wurden. Für verheiratete Doppelverdiener galt zusätzlich, daß sie das AGI des geringer Verdienenden um 5% senken durften, ab 1983 sogar um 10% (bis maximal 30 000 Dollar).

Die im Rahmen der New Tax Responsiveness am häufigsten betrachtete Steuersenkung ist der Tax Reform Act von 1986 (TRA86), der unter anderem eine Senkung des Spitzensteuersatzes auf 28% beinhaltete. Die Auswirkungen des TRA auf die Gesamtheit der Steuerzahler war dabei sehr unterschiedlich. Eine Simulation mit Hilfe des TAXSIM-Modells des National Bureau of Economic Research unter Berücksichtigung aller Änderungen durch den TRA86 ergibt, daß die meisten kaum oder nur sehr wenig betroffen waren, nur 15,2% der Steuerzahler haben einen Änderung des marginalen Steuersatzes von mehr als 10% erfahren (siehe Abbildung 2). Der überwiegende Teil der Steuerzahler

ist durch keine Änderung (13, 8%) bzw. einen Änderungen um 0-10% (71%) gekennzeichnet (Hausman/Poterba 1987). Die Reichen befinden sich dabei in der Gruppe derjenigen, die einen Rückgang um mehr als 10% zu verzeichnen hatten³.

Abbildung 2: Änderungen des marginalen Steuersatzes der Steuerzahler aufgrund des TRA86



Quelle: Hausman/Poterba 1987, S. 104

Der Tax Reform Act beinhaltet zahlreiche Änderungen, von denen hier nur auf die wichtigsten und auf für die Reichen besonders bedeutsamen Änderungen eingegangen wird. Dabei ist an erster Stelle die bereits erwähnte Senkung des Spitzensteuersatzes zu nennen. Während es vor 1986 noch 14 Steuergruppen mit Steuersätzen zwischen 11% und 50% gab, existierten ab 1988 nur noch 2 Steuersätze, und zwar 15% und 28%. Durch die Einführung eines zusätzlichen Aufschlags von 5% auf das zu versteuernde Einkommen für bestimmte Einkommensgruppen konnte jedoch auch ein effektiver

³Dabei sind diejenigen Haushalte nicht berücksichtigt, die keine Steuern zahlen müssen. Vor dem TRA86 mußten Einzelpersonen / vierköpfige Familien mit einem Einkommen über 3828 Dollar / 9856 Dollar Steuern zahlen, nach dem TRA86 erhöhte sich der Betrag auf 4950 Dollar / 14480 Dollar. Hausman und Poterba schätzen, daß etwa 5,9 Millionen Haushalte durch den TRA86 aus dem Steuersystem herausfallen. (Hausman/Poterba 1987, S. 105)

Grenzsteuersatz von 33% entstehen⁴. Der durchschnittliche Steuersatz durfte jedoch 28% nicht überschreiten, war dies der Fall, wurde ein maximaler Steuersatz von 28% auf das Gesamteinkommen angewendet. Des weitern wurde der Freibetrag pro Familienmitglied von 1 080 Dollar 1986 auf 1 950 Dollar 1988 bzw. 2 000 Dollar 1989 erhöht, dabei galten für Einkommen ab einer bestimmten Grenze (89 560 Dollar bzw. 149 250 Dollar für gemeinsam veranlagte) jedoch geringere Beträge. Von der Steuer abgesetzt werden konnten außerdem 1986 pauschal 2 480 Dollar (3 670 Dollar für gemeinsam veranlagte), dieser Betrag erhöhte sich 1988 auf 3 000 (bzw. 5 000) Dollar, wobei bei Anwendung anderer Absetzmöglichkeiten der Freibetrag nicht mehr galt. Dafür fiel allerdings die "two-earner deduction" von 3 000 Dollar weg, ein Betrag, der pauschal von verheirateten Doppelverdienern abgesetzt werden durfte.

Für bestimmten Einkommensarten gab es im Vergleich zu 1986 ebenfalls eingeschränktere Möglichkeiten des Absetzens, wie etwa im Bereich der medizinischen Versorgung, bei ausgewählten lokalen und staatlichen Steuern und bei realisierten Veräußerungsgewinnen. Für Veräußerungsgewinne galten bereits ab 1921 spezielle Steuersätze, die niedriger als der Einkommensteuersatz ausfielen. Außerdem wurde nur bei Realisierung der Veräußerungsgewinne besteuert, und das auf nomineller Basis ohne Berücksichtigung des Preisniveaus. In den Jahren vor dem TRA galt eine weitere besondere Regelung. So wurden langfristige Gewinne⁵ im Jahr 1977 zu 50% nicht besteuert und ab 1978 zu 60% nicht besteuert, aufgehoben wurde dieses 1986. Damit ergaben sich für langfristige Veräußerungsgewinne für Personen mit hohem Einkommen im Durchschnitt etwa folgende Steuersätze:

Tabelle 2: Durchschnittsteuersätze für langfristige Veräußerungsgewinne für die Jahre 1977-1989

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
41,2	39,1	26,9	27,6	24,2	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	28,0	28,0	28,0

Quelle: Slemrod 1996, S. 188

Des weiteren muß berücksichtigt werden, daß es von 1964 bis zum TRA 1986 möglich war, Teile des Einkommen über einen Zeitraum von 5 Jahren zu mitteln, so daß bei über einen kurzen Zeitraum auftretenden extrem hohen Einkommen die Steuerschuld gemindert werden konnte.

Weitere Veröffentlichungen beschäftigen sich mit dem Omnibus Budget Reconciliation Act von 1993 (OBRA93), der eine Erhöhung der Grenzsteuersätze von 31% auf 39,6% für Einkommen über

⁴Dieser Aufschlag galt für Einkommen zwischen 71900 Dollar und 149250 Dollar für gemeinsam veranlagte Personen und 43150 Dollar und 89650 Dollar für Einzelpersonen. Der Grenzsteuersatz von 33% galt insofern auch für Einkommen über diesen Beträgen, als ab dieser Grenze bestimmte Freibeträge wegfielen. Zu beachten ist dabei, daß die Einkommengrenze, ab der ein marginaler Steuersatz von 28% gilt, sowie die Freibeträge ab 1988 inflationsbereinigt wurden, was vorher nicht der Fall war.

⁵Dabei handelt es sich um Gewinne, die nach mehr als 6 Monaten (bzw. im Zeitraum zwischen 1978 und 1984: nach mehr als einem Jahr) realisiert wurden.

250 000 Dollar und von 31% auf 36% für Einkommen zwischen 140 000 und 250 000 Dollar (für verheiratete Personen ohne Kinder) vorsah. Eine weitere Änderung betraf die Medicare Payroll Tax. Sie betrug 1993 2,9% für Selbständige, Lohnempfänger zahlen 1,45% des Bruttolohnes. Während bis 1993 eine Obergrenze für den Steuerbetrag in Höhe von 5 528,70 Dollar für Einkommen von 135 000 Dollar und mehr galt, wurde diese Grenze ab 1994 aufgehoben, wodurch der marginale Steuersatz für Personen mit einem Lohneinkommen über 135 000 Dollar um bis zu 2,9% weiter erhöht wurde.

4 Besteuerung der Reichen: Ein Überblick

Bei den Veröffentlichungen zum Thema "Besteuerung der Reichen" werden unterschiedliche Ansätze verwendet, um die Reaktion der Reichen auf Steueränderungen zu ermitteln. Neben der Tatsache, daß verschiedene Jahre (verschiedenen Steuerreformen) betrachtet werden, ist ein bedeutendes Unterscheidungskriterium die verwendete Datenbasis. Während einige Autoren mit Paneldaten arbeiten, sind andere auf anonyme Daten angewiesen. Paneldaten ermöglichen eine eindeutige Zuordnung der Personen und damit eine direktere Betrachtung von Reaktionen als anonyme Daten, allerdings ist die Datensatzgröße oft unzureichend oder nicht ideal für die Fragestellungen.

Die verwendete Methode ist ebenfalls unterschiedlich. Zahlreiche Autoren untersuchen die Reaktion der Reichen auf Steueränderungen mit Hilfe der Methode des "natürlichen Experimentes". Dabei wird die Reaktion einer bestimmten Gruppe (hier: die der Reichen) in bezug auf Verhaltensänderungen bei Steueränderungen untersucht, wobei weitere Gruppen (die Gruppe der Nächstreichen / die mittlere Einkommensgruppe / die Armen ...), die keinen oder weniger starken Steueränderungen ausgesetzt werden, als Kontrollgruppe(n) dienen.

Das letzte wichtige Unterscheidungskriterium betrifft die Effekte, die untersucht werden. Die meisten Autoren beschäftigen sich im Rahmen der New Tax Responsiveness-Literatur mit den monetären Effekten einer Steueränderung, nur Moffit und Wilhelm haben eine Untersuchung speziell zum Arbeitsangebot der Reichen durchgeführt.

Einen Überblick über die im folgenden betrachteten Arbeiten gibt Tabelle 3:

Tabelle 3: Überblick über die betrachteten Ansätze

	Anonyme Daten	Paneldaten
Natürliches Experiment	Lindsey 1987: ERTA81 Feldstein/Feenberg 1996: OBRA93 (Piketty 1998: Frankreich82, 87)	Feldstein 1995: TRA86 Goolsbee 2000: OBRA93 Moffit/Wilhelm 1998: TRA86
Andere Methoden	Feenberg/Poterba 1993: TRA86 Feenberg/Poterba 2000: OBRA93 Slemrod 1996: RA64, TRA86	Goolsbee 1998: TRA86 Auten/Carroll 1999: TRA86

4.1 Effekte auf das Arbeitsangebot

Die "klassische" Frage nach Reaktionen auf Steueränderung sind Verhaltensänderungen bezüglich des Arbeitsangebotes. Bei einer Steuererhöhung stehen sich Substitutionseffekt (Freizeit wird billiger) und Einkommenseffekt (das Einkommen sinkt) gegenüber. Je nachdem, welcher Effekt überwiegt, werden die Steuereinnahmen nach einer Steueränderung steigen oder fallen (Laffer-Kurve). Demnach gibt es einen bestimmten Steuersatz, der die Einnahmen des Staates maximiert und über den hinaus ein Anstieg des Steuersatzes geringere Einnahmen bedeuten würde. Das Verhalten der Reichen ist dabei zentral, da diese einen hohen Anteil zum Steueraufkommen beitragen. Außerdem liegt nahe, daß reiche Personen leichter in der Lage sind, ihre Arbeitszeit flexibler zu gestalten und stundenweise mehr oder weniger zu arbeiten. Es gibt jedoch wenig Literatur, die sich speziell mit Reaktionen der Reichen auf das Arbeitsangebot bei Steueränderungen beschäftigt. Die allgemeine Literatur ist dagegen sehr ausführlich, einen Überblick über Einflußfaktoren auf das Arbeitsangebot gibt z.B. Pencavel 1986.

Die Reaktion der Reichen auf das Arbeitsangebot während des Tax Reform Acts von 1986 wird von Moffit und Wilhelm untersucht (Moffit/Wilhelm 1998). Sie unterteilen die Steuerzahler in folgende drei Gruppen: Reiche Personen mit einem Grenzsteuersatz $> 0,44$, eine mittlere Einkommensgruppe mit einem Grenzsteuersatz zwischen $0,2$ und $0,44$ und eine ärmere Gruppe mit einem Grenzsteuersatz $< 0,2$ im Jahre 1983. Die betrachteten Daten von 1983 und 1989 über das AGI stammen aus dem SCF (Survey of Consumer Finances)⁶, in der allerdings nur 1989 direkt nach dem AGI gefragt wurde. Für 1983 wird das AGI aus den angegebenen Daten neu errechnet, dabei wird die Definition des AGIs von 1989 gewählt, Änderungen wie im Bereich der Veräußerungsgewinne werden berücksichtigt. Ausgewählt werden männliche Personen, die 1983 zwischen 25 und 54 Jahre alt sind, über die für beide Jahre Daten vorhanden sind und die in beiden Jahren mehr als 200 Stunden gearbeitet haben. Insgesamt bleiben 406 Beobachtungen übrig, von denen sich etwa 4% in der Gruppe der Reichen befinden. Der relativ große Zeitraum vor der Steuerreform und nach der Steuerreform 1986 garantiert dabei, daß die Ergebnisse nicht nur auf kurzfristigen Reaktionen beruhen.

Ein Vergleich der Ausprägungen der Variablen zeigt, daß für das reale AGI der Reichen ein stärkerer Anstieg resultiert als für die mittlere Gruppe. Die Anzahl der Arbeitsstunden steigt für beide Gruppen jedoch in etwa gleichem, allerdings sehr geringen Maße an. Für die Reichen betragen die durchschnittlichen jährlichen Arbeitsstunden 1983 2 340 und 1989 2 380, also 40 Stunden mehr. Die net-of-tax rate ($= 1-t$, t = marginaler Steuersatz) steigt dagegen für die Reichen durch den TRA86 sehr viel stärker an als für die mittlere Einkommensgruppe, was jedoch keine signifikanten Auswirkungen auf die Arbeitsstunden zu haben scheint.

Eine Schätzung des Einflusses des Steuersatzes auf das Arbeitsangebot nach der zweistufigen Methode der Kleinsten Quadrate (2SLS) unter Einbeziehung von Kontrollvariablen wie Haushaltsgröße, Familienstand und Alter ergibt für die Gruppe der Reichen einen Koeffizienten von $-0,246$, der jedoch

⁶Das SCF (Survey of Consumer Finances) ist eine freiwillige, dreijährig stattfindende Befragung über die finanzielle Situation von etwa 4500 Familien aus allen Einkommensschichten mit einem besonders hohen Anteil von Personen mit hohem Einkommen. Besonderheit ist, daß für die Jahre 1983 und 1989 Paneldaten für etwa 1/3 der Befragten (1479 Personen) vorliegen: Alle 1983 befragten Personen, die noch an derselben Adresse wohnten, wurden 1989 nochmals befragt, außerdem wurde eine Teilmenge der Personen, die umgezogen waren, ermittelt und ebenfalls befragt.

nicht signifikant ist (Standardfehler 0,135) und ein R^2 von nur 0,132 aufweist. Grund für die Tatsache, daß trotz enormer Steuersenkung keine bedeutende Erhöhung des Arbeitsangebotes der Reichen zu erkennen war, kann dabei unter anderem sein, daß die Reichen bereits eine sehr hohe Anzahl an Arbeitsstunden vorweisen können. So arbeiteten 60% der Reichsten mehr als 2 500 Stunden pro Jahr, 30% sogar mehr als 3 000, während Personen der mittleren Gruppe durchschnittlich 2 375 Stunden im Jahr 1989 arbeiteten.

Auch eine Unterteilung in mehrere Gruppen oder die Berücksichtigung anderer Instrument-Variablen (wie log AGI, Haushaltsgröße, Ausbildung, Beruf) liefert keine neuen Ergebnisse, der Einfluß der net-of-tax-rate auf die geleisteten Arbeitsstunden bleibt gering und ist nicht signifikant.

4.2 Fiskalische Effekte

4.2.1 Ergebnisse aus anonymen Daten

Eine der ersten Untersuchungen zur Reaktion der Reichen auf Steueränderungen wird von Lindsey (1987) durchgeführt. Er betrachtet die Steueränderung der Jahre 1980-1984 und prognostiziert mit Hilfe des Individual Tax Model Files des NBER TAXSIM-Modells dasjenige zu versteuernde Einkommen und diejenige Höhe der Steuerzahlungen, welche unter Beachtung der makroökonomischen Gegebenheiten ohne Steueränderungen hätte resultieren müssen. Der Datensatz des Individual Tax Model Files von 1979 beinhaltet etwa 100 Datenelemente aus der Steuererklärung von etwa 100 000 zufällig ausgewählten Steuerzahlern, wobei sich Lindsey auf eine zufällige Auswahl von einem Viertel der Personen beschränkt. Für die folgenden Jahre prognostiziert Lindsey mit Hilfe des Taxsim-Modells die Entwicklung des zu versteuernden Einkommens, wobei die ersten Jahre bis zur Reform 1981 dazu dienen, die Genauigkeit des Modells zu überprüfen. Die Gruppe der Reichen wird bestimmt, indem die gesamte Verteilung des AGIs aus den Statistics of Income (SOI) betrachtet wird, die Personen mit einem AGI über 200 000 Dollar ausgewählt werden und analog dazu die Reichsten des TAXSIM Modells ermittelt werden, so daß die Anzahl der Personen in den Einkommensklassen prozentual übereinstimmt und sich die Personen in der gleichen relativen Position befinden⁷. Eine Betrachtung des Jahres 1980, in dem es noch keine Steueränderungen gab, zeigt, daß das Modell das tatsächliche Einkommen um nur 1,2% unterschätzt. 1981 gibt es eine erste Steuersenkung um 1,25%, die jedoch auch aufgrund der erwarteten Steuersenkung 1982 noch keine bedeutende Rolle spielen und mit geringen Abweichungen der Prognosen einhergehen⁸. Die Begrenzung der Einkommensteuer auf maximal 50% im Jahr 1982 wirkt sich dagegen insbesondere bei den Reichen sehr stark aus. Die aktuellen Steuereinnahmen sind deutlich höher als vorhergesagt: Statt der prognostizierten 22,44 Milliarden Dollar zahlen die Reichen 26,62 Milliarden Dollar. Da die Prognose für die Steuereinnahmen nach der alten gesetzlichen

⁷Das bedeutet, daß die Reichsten des Modells nicht notwendigerweise ein AGI größer als 200000 Dollar besitzen, dafür ist aber gewährleistet, daß die Steuerzahler des Modells sich in gleicher relativer Position befinden wie die Steuerzahler der realen Welt.

⁸Die Abweichung des tatsächlichen Einkommens von der Prognose war bei den Reichsten am größten und betrug -3,6%. Das zu versteuernde Einkommen wurde aber laut Lindsey u.a. dadurch überschätzt, daß die Steuer auf Kapitalveräußerungsgewinne auf maximal 20% gesenkt wurde, eine Tatsache, die Aufgrund von fehlender Daten nicht in die Prognose mit einbezogen werden konnte (Lindsey 1987, S. 186).

Regelung bei 26 Milliarden Dollar liegt, ist sogar denkbar, daß eine leichte Erhöhung der Steuereinnahmen durch die Steuersenkung erfolgen kann. Der Scheitelpunkt der Lafferkurve wäre somit bei dem ursprünglichen Spitzensteuersatz von 70% für die Reichen bereits überschritten gewesen. Insgesamt betragen die Steuermindereinnahmen durch diese Reform statt prognostizierter 44 Milliarden Dollar nur 32 Milliarden Dollar. Von den unvorhergesagten Mehreinnahmen in Höhe von 11 Milliarden Dollar stammen 4,18 Milliarden Dollar (und somit fast 40%) von den Reichen. Ähnliche Ergebnisse gibt es für 1983 und 1984.

Um die Elastizität des zu versteuernden Einkommens zu berechnen, spezifiziert Lindsey 3 Modelle unter folgenden Annahmen, wobei Y das zu versteuernde Einkommen und t den marginalen Steuersatz darstellen und $*$ die Prognosewerte des TAXSIM-Modells kennzeichnet:

1) Konstante Elastizität:

$$\ln Y_i/Y_i^* = \alpha + \beta \ln(1 - t_i/(1 - t_i^*)) + \varepsilon_i$$

2) Mit Einkommen steigende Elastizität (logarithmisch):

$$\ln Y_i/Y_i^* = \alpha + \beta \ln(1 - t_i/(1 - t_i^*)) + \gamma \ln Y^* \ln(1 - t_i/(1 - t_i^*)) + \varepsilon_i$$

3) Mit Einkommen steigende Elastizität (direkt):

$$\ln Y_i/Y_i^* = \alpha + \beta \ln(1 - t_i/(1 - t_i^*)) + \gamma Y^* \ln(1 - t_i/(1 - t_i^*)) + \varepsilon_i$$

Die gesuchten Elastizitäten β bzw. $\beta + \gamma \ln Y^*$ und $\beta + \gamma Y^*$ messen die prozentuale Änderung des zu versteuernden Einkommens bei einer 1%igen Änderung des marginalen Einkommens, welches der Steuerzahler behalten darf. Lindsey führt Regressionen für die Jahre 1982, 1983 und 1984 sowie für die Zeitperioden 1982-1984 und 1980-1984 durch, sowohl für den marginalen Steuersatz als auch für marginale föderale Steuersätze. Außerdem werden Varianten mit und ohne Dummy-Variablen für einzelne Jahre der Zeitperioden berechnet. Aus der Annahme einer konstanten Elastizität resultieren dabei Elastizitäten zwischen 1,05 und 2,75, wobei überwiegend eine Elastizität zwischen 1,6 und 1,8 auftritt. Das zweite Modell ergibt positive Elastizitäten für alle Einkommen über 17 350 Dollar, in den meisten Fällen sogar für Einkommen über 10 000 Dollar. Für die hohen Einkommen ist die Elastizität besonders hoch, sie steigt von 0,728 bei Einkommen über 50 000 Dollar auf 1,023 für Einkommen über 100 000 Dollar und auf 2,003 für Einkommen über 1 000 000 Dollar. Die letzte Modellspezifikation ergibt positive Elastizitäten für alle Einkommensklassen, für Einkommen über 1 000 000 Dollar beträgt die Elastizität 1,9. Das R^2 liegt dabei in den meisten Fällen zwischen 0,75 und 0,90 und ist bei der zweiten Variante (logarithmisch mit dem Einkommen steigende Elastizität) am größten, was darauf hinweist, daß die Reichen in größerem Ausmaß auf Steueränderungen reagieren als ärmere.

Die Gültigkeit der Ergebnisse wird allerdings dadurch eingeschränkt, daß nicht alle für die Einkommensverteilung relevanten Faktoren in der Schätzung mit dem TAXSIM-Modell berücksichtigt werden. So bleiben beispielsweise nicht steuerlich bedingte Änderungen in der Zusammensetzung des Einkommens der Individuen unberücksichtigt, welche bei der Vergrößerung der Einkommensungleichheit in den 80er Jahren eine entscheidende Rolle gespielt haben können. Zu den verbreiteten Meinungen gehört, daß entweder technologischer Fortschritt verbunden mit einer höheren Bezahlung von Fachkräften zur steigenden Einkommensungleichheit führte und/oder die Globalisierung dafür verantwortlich war, da sie das Angebot an ungelerten Arbeitskräften vergrößert hat.

Ein weiteres Problem insbesondere beim ERTA von 1981 ist das des Rerankings. Es werden zwar jedes Jahr Personen in derselben Position in der Einkommensverteilung betrachtet, es muß sich aber nicht jedes Jahr um dieselben Personen handeln. Da die Steuersätze an das nominelle Einkommen gebunden waren und nicht an das reale, sind viele Personen durch Erhöhung des nominellen Einkommens in höhere Steuerklassen aufgestiegen, denn die Inflationsrate stieg in den Jahren des ERTA um 26%, was mit nominellen Einkommenserhöhungen einherging. Hinzu kam, daß die einzelnen Steuerklassen relativ dicht beieinander waren, die Personen in den einzelnen Einkommensklassen haben sich somit mit hoher Wahrscheinlichkeit geändert. Diese Tatsache spricht dafür, daß die reichen Personen in höherem Maße von der Steuerreform profitieren konnten als die geringer verdienenden, deren Vorteil durch das Aufsteigen in eine andere Einkommensgruppe durch die damit verbundenen höheren Steuern zum Teil aufgehoben wurde (siehe hierzu z.B. Eissa 1996, S. 11).

Eine ähnliche Methode wie Lindsey verwenden Feenberg und Poterba (1993). Sie betrachten Daten von 1979 bis 1990 und untersuchen die Entwicklung des Anteils der Reichen am AGI. Als Referenzjahr dient dabei 1989 mit 558 778 Steuerzahlern (entspricht den reichsten 0,5 %) in der Gruppe der Reichsten, für die anderen Jahre werden entsprechend der Gesamtbevölkerung die jeweils 0,5% reichsten Personen ausgewählt, so daß sich die Anzahl der Reichen proportional zur Gesamtbevölkerung entwickelt. Die zugrunde liegenden Daten stammen vom CBO (Congressional Budget Office), aus der Treasury Tax Model data base, dem NBER TAXSIM Programm und den SOI (Statistics of Income). Die Autoren stellen fest, daß der Anteil des Einkommens, der von den Reichsten erhalten wird, in den 50ern und 60er Jahren abnimmt, in den 70ern relativ stabil ist und in den 80ern stark ansteigt, insbesondere zwischen 1985 und 1988, in denen der Anteil von 8% auf 12% stieg. Dabei liegt dies nicht, wie von anderen Autoren (z.B. Slemrod 1996) vermutet, nur an den Veräußerungsgewinnen. Ohne Veräußerungsgewinne ist zwar nur noch ein Anstieg um ca. 3 Prozentpunkte zu verzeichnen, er ist jedoch im Vergleich zu den Jahren vor der Reform (Anstieg um maximal 1%) deutlich höher. Interessant ist ein Vergleich der Reichsten (oberen 20% der Reichen) mit den anderen Reichen: Bei den Reichsten sind die Änderungen im Einkommen deutlich höher als bei den anderen Reichen, diese weisen nur geringe Änderungen nach der Steuerreform auf. Das trifft sowohl für das gesamte AGI als auch für die Löhne bzw. Gehälter zu. Die Frage, ob allein die geänderte Zusammensetzung der Faktoreinkommen für die gestiegene Konzentration des AGIs auf die Reichen verantwortlich war, muß dabei verneint werden. Eine Prognose der Steigung des Anteils der Einkommen ohne Steuerreform sagt eine Steigung von 6,05% auf 7,69% zwischen 1986 und 1988 voraus, während der tatsächliche Anstieg über 12% betrug. Ob allerdings das Problem des Rerankings eine Rolle spielt, ist durch diese Daten nicht ersichtlich. So ist es möglich, daß durch Umschichtung von Einkommen und Verschiebung von Gewinnen in andere Jahre neue Personen in die Gruppe der Reichen hinzutreten und andere in eine niedrigere Gruppe kommen, was ebenfalls zu obigen Auswirkungen beitragen könnte⁹. Auch wird nicht beachtet, daß Änderungen nicht nur aufgrund des Steuersatzes auftreten können, sondern auch andere Faktoren eine Rolle spielen können. So lohnt es sich für viele Unternehmer nach 1986, ihr Unternehmen von "subchapter C" in "subchapter S" Unternehmen umzuwandeln und den persönlichen Einkommensteuersatz anstelle des föderalen Steuersatzes zu zahlen, da der persönliche Einkom-

⁹Zum Problem des Rerankings siehe auch z.B. Slemrod 1996.

mensteuersatz ab einer bestimmten Umsatzhöhe unter dem föderalen Steuersatz für "subchapter C" Unternehmen liegt¹⁰.

Die Analyse für den TRA86 wird von Feenberg und Poterba (2000) für den OBRA93 fortgeführt. Sie nehmen sowohl neuere Daten bis 1995 hinzu als auch frühere Daten ab 1960 (statt zuvor 1979). Wie auch in der vorherigen Arbeit wird ein starker Aufwärtstrend des Anteils der Reichsten am gesamten AGI seit Ende der 70er Jahre gezeigt, wobei 59% des Gesamtanstiegs seit 1980 aufgetreten sind, in den 90ern hält dieser Trend nicht mehr an. Dies widerspricht der Arbeit von Goolsbee, der einen allgemeinen kontinuierlichen Anstieg in den 80er und 90er Jahren für die von ihm beobachteten reichen Direktoren und leitende Angestellte ("corporate executives") findet (Goolsbee 1998). Feenberg und Poterba stellen insbesondere zwischen 1986 und 1988 ein hoher Anstieg des Anteils der Reichen am AGI fest. Dieser Trend geht Anfang der 90er ein wenig zurück, jedoch nicht so weit, daß man annehmen kann, daß ausschließlich zeitliche Verschiebungen von Einkommen für diesen Anstieg verantwortlich seien. Die von Clinton angekündigte Steuererhöhung 1993 kann dazu beigetragen haben, daß 1993 nochmals ein kurzer Anstieg zu verzeichnen ist, was auf zeitliche Vorverlegung von zu versteuerndem Einkommen hindeutet. Fazit ist, daß Reaktionen im Sinne von zeitlicher Verschiebung von Einkommen vorhanden waren, diese jedoch nicht alleine alle Veränderungen erklären können.

Zu dem Ergebnis, daß einzig ein allgemeiner, vom Steuersatz unabhängiger Trend für den Anstieg der Ungleichheit in der Einkommensverteilung der 80er Jahre verantwortlich ist, kommt dagegen Slemrod (1996). Er betrachtet die Bruttoeinkommen aus den Individual Model Files der SOI (Statistics of Income)¹¹ der Reichsten 1% sowie aller anderen für die Jahre 1962, 1970, 1977, 1982 und 1988 und stellt einen zunächst schwach rückgängigen Anteil der Reichen am Gesamteinkommen bis 1977 fest. Ab 1977 erhöht sich der Anteil jedoch, insbesondere zwischen 1982 und 1988. Auch die Einkommenszusammensetzung verändert sich im Laufe der Jahre, der Anteil der Löhne und Gehälter steigt stark an, während Zinseinkommen und Dividenden an Bedeutung verlieren. Für Slemrod ist jedoch fraglich, ob die Steueränderungen mit den beobachteten Entwicklungen in Verbindung stehen. Der allgemeine Trend wird zwar zwischen 1986 und 1988 unterbrochen, dies läßt sich allerdings durch kurzfristige Reaktionen der Haushalte erklären. Für langfristige Reaktionen gibt es keinen Hinweis, insbesondere hat sich der Anteil der steuerfreien Anlagemöglichkeiten (Immobilien, nontaxable bonds) und steuerfreien Sozialleistungen kaum geändert. Nur für Kapitalveräußerungsgewinne, für die Daten zwischen 1954 und 1990 vorliegen, findet Slemrod eine signifikante Änderung, die jedoch kurzfristiger Natur ist. Ein Grund für den drastischen Anstieg des Anteils der Veräußerungsgewinne am Einkommen der Reichen zwischen 1984 und 1986 kann jedoch auch das bereits erwähnte Problem des Rerankings sein: Die Entscheidung, Gewinne zum Zeitpunkt niedriger Steuern zu realisieren kann zu einer vollkommen

¹⁰Unternehmen, die nach subchapter C (corporate level) besteuert werden, unterliegen einem Steuersatz gestaffelt nach Höhe des zu versteuernden Einkommens, der je nach Einkommenshöhe über dem persönlichen Steuersatz liegen kann. Bei subchapter S (shareholder level) Unternehmen wird der Gewinn mit dem Einkommensteuersatz besteuert. Eine Umwandlung von C nach S ist bei bestimmten Voraussetzungen (insbes. bezüglich Zusammensetzung und Größe des Unternehmens) möglich. Einige Untersuchungen wie z.B. Feldstein 1995 haben diesen Effekt mit einbezogen.

¹¹Die Daten des Individual Public-Use Microdata Files der SOI-Abteilung des Internal Revenue Service (IRS) beinhalten anonymisierte Steuerdaten der Steuerzahler in den USA für die Jahre 1960, 1962, 1964 und alle Jahre ab 1966.

neuen Zusammensetzung der Gruppe der Reichen und damit auch zu anderen Einkommenszusammensetzungen führen. Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte kommt Slemrod zu dem Schluß, daß die Einkommenselastizitäten, wenn überhaupt vorhanden, sehr gering sein müssen ¹².

4.2.2 Ergebnisse aus Paneldaten

Die Arbeit mit Paneldaten liefert zwar genauere Informationen über die Reaktion auf Steueränderungen, ist jedoch mit erheblichen Datenproblemen verbunden. So kann Feldstein (1995) zwar auf 4000 Beobachtungen aus dem Treasury Department Panel zurückgreifen, in der Gruppe der Reichsten befinden sich jedoch nur 57 Personen, was die Aussagekraft der von ihm ermittelten Elastizitäten erheblich einschränkt. Goolsbee (2000) hat eine größere Anzahl von Beobachtungen, ist jedoch auf die Gruppe der Corporate Executives beschränkt und kann somit nur für den Fall eine Aussage treffen, daß diese repräsentativ für die Gesamtgruppe der Reichen sind.

Feldstein 1995 analysiert die Änderungen im zu versteuernden Einkommen aufgrund des TRA86. Er betrachtet dabei das zu versteuernde Einkommen 1985 und 1988 von verheirateten Berufstätigen (ohne Rentner), die in beiden Jahren beobachtet wurden. Als Abgrenzungsmerkmal für Reichtum wählt er den marginalen Steuersatz 1985. Seine Referenzgruppen für die Reichen im Jahre 1985 (57 Personen mit einem Steuersatz von 49% bzw. 50% und einem durchschnittlichen AGI von 177 700 Dollar bzw. 479 000 Dollar) sind die Gruppe der Nächstreichen (197 Personen mit einem Steuersatz von 42% bzw. 45% und einem durchschnittlichen AGI von 94 300 Dollar bzw. 126 900 Dollar) und die Gruppe der mittleren Einkommen (3 538 Personen mit einem Steuersatz zwischen 22% und 38% und einem durchschnittlichen AGI zwischen 30 700 Dollar und 67 500 Dollar). Wichtige Änderungen außer der des Steuersatzes werden entsprechend berücksichtigt, um eine Vergleichbarkeit zwischen den beiden Jahren zu erzielen¹³. Da der TRA86 die marginalen Steuersätze auf Kapitalveräußerungs-

¹²Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Piketty (1998), der Steueränderungen in Frankreich 1981 und 1986 untersucht und folgert, daß die Elastizitäten gering sind und hauptsächlich Konjunkturschwankungen für wahrgenommene Reaktionen verantwortlich sind. Er untersucht dabei zwei Steueränderungen: 1981/82 wurde der Spitzensteuersatz von 60% auf 65% erhöht, außerdem gab es eine Änderung der Obergrenzen des quotient familial (eine Kennzahl, die von der Anzahl der zu versorgenden Personen abhängt und die für die familiengrößenabhängige Senkung des zu versteuernden Einkommens sorgt), die den Freibetrag für Familien mit Kindern bei höheren Einkommen reduzierte. 1986/87 wurde der Spitzensteuersatz zunächst auf 58%(1986), dann auf 56,8%(1987) gesenkt. Piketty 1998 gelangt zu der Erkenntnis, daß sich der Anteil der hohen Einkommen am Gesamteinkommen analog zur Konjunktur entwickelt: Es ist ein leichter Anstieg bis 1973 zu verzeichnen (1970-73 starkes Wachstum), ein Abfall bis 1982 (1974-75 Rezession, dann Erholung, erneute Rezession 1980-83) und dann ein weiterer Anstieg bis 1990 (höheres Wachstum 1985-86, Rezession 1991-93). Die Steuererhöhung 1981/82 fand in einer Rezessionsphase statt und die Steuersenkung 1986/87 in einer Aufschwungphase, was ermittelte Elastizitäten stark beeinflussen kann. Ein Vergleich der Gruppe der Reichen mit Gruppen, die keine Steueränderung erfahren haben, ergibt, daß sich die Einkommen in fast gleichem Maße abhängig von der Konjunkturlage entwickelt haben, die Elastizitäten liegen bei 0-0,1 bei Ledigen und bei 0,1-0,2 bei Verheirateten. Einkommensänderungen können plausibel durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erklärt werden, Änderungen des marginalen Steuersatzes spielen keine signifikante Rolle.

¹³Neben Steuersätzen änderten sich insbesondere auch die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen (s.o.), die Besteuerung von Subchapter C Firmen, für die es nun lohnenswerter wurde, sich in Subchapter S Firmen umzuwandeln, und die Steuerfreibeträge. Feldstein betrachtet dementsprechend Veräußerungsgewinne gesondert, schließt nach 1985 gegründete Subchapter S Firmen aus und berücksichtigt die unterschiedliche Höhe der Freibeträge.

gewinne nicht in gleichem Maße gesenkt hat wie für andere Einkommen, arbeitet Feldstein mit dem zu versteuernden Einkommen ohne Kapitalveräußerungsgewinne. Er vergleicht nun die Änderungen im zu versteuernden Einkommen mit den Änderungen des marginalen Steuersatzes zwischen 85 und 88 innerhalb dieser Gruppen. Mit dem marginalen Steuersatz t ergeben sich die ermittelten Elastizitäten nach der difference - in - difference - Methode als Verhältnis der Differenz der prozentualen Einkommensänderung zur Differenz der prozentualen Änderung der net-of-tax-rate $1-t$, die beschreibt, inwiefern sich das Einkommen pro Einheit zusätzlichen Einkommens vor Steuern ändern wird.

$$\varepsilon = [\Delta EK_R - \Delta EK_M] / [\Delta(1-t)_R - \Delta(1-t)_M]$$

mit

$$\Delta EK_i = \frac{EK_i(88) - EK_i(85)}{EK_i(85)} = \text{Prozentuale Änderung des zu versteuernden Einkommens von } i,$$

$$i \in \{R, M\}$$

R = Gruppe der Reichen

M = Gruppe der mittleren Einkommen

$EK_i(j)$ = durchschnittliches zu versteuerndes Einkommen der Gruppe i im Jahr $j \in \{1985, 1988\}$

$$\Delta(1-t)_i = \frac{(1-t)_i(88) - (1-t)_i(85)}{(1-t)_i(85)} = \text{Prozentuale Änderung der net-of-tax-rate der Gruppe } i$$

$(1-t)_i(j)$ = durchschnittliche net-of-tax-rate der Gruppe i im Jahr j .

Diese Methode wird für alle Guppenpaare aus obigen Gruppen (Reiche, Nächstreiche und mittlere Gruppe) angewendet. Ergebnis sind Elastizitäten zwischen 1,04 (unter Berücksichtigung von Verlusten aus Teilhaberschaft, Gruppe der Nächstreichen im Vergleich zur mittleren Gruppe) und 3,05 (ohne Verluste aus Teilhaberschaft, Gruppe der Reichsten im Vergleich zu den Nächstreichen), die auf einen starken Zusammenhang zwischen Steueränderungen und zu versteuerndem Einkommen hindeuten. Bei hohen Elastizitäten ist es möglich, daß man sich auf dem absteigenden Teil der Lafferkurve befindet und die Steuereinnahmen bei einer Steuererhöhung zurückgehen würden. Bei den von Feldstein erhobenen Elastizitäten würde für bestimmte Personengruppen eben dieser Effekt auftreten. Bei anderen Gruppen wäre eine gewünschte Erhöhung der Steuereinnahmen denkbar, die sich dann aber nicht in dem Ausmaß realisieren würde, welche ohne Reaktionen der Steuerzahler aufgetreten wäre (siehe hierzu Rechenbeispiele in Feldstein 1995 S. 567 ff).

Die Ergebnisse von Feldstein unterstützen diejenigen von Lindsey 1987. Es fehlen jedoch statistische Test über die Signifikanz der Analyse und die Auswirkungen der geringen Grundgesamtheit. Weiterhin ist es möglich, daß der Rückgang des zu versteuernden Einkommens nur temporär auftritt und sich in den folgenden Jahren wieder neutralisiert, wie auch Goolsbee vermutet (Goolsbee 2000). Auch die Berücksichtigung von Veräußerungsgewinnen könnte zu anderen Ergebnissen führen.

Moffit und Wilhelm 1998 untersuchen mit den Daten des SCF von 1983 und 1989 neben den Auswirkungen des TRA86 auf das Arbeitsangebot (siehe Kapitel 4.1) auch die Auswirkungen auf das AGI, und zwar auf eine ähnliche Art wie Feldstein: Sie betrachten lineare Differenzen der einzelnen Personen (ΔAGI und $\Delta(1-t)$), während Feldstein zunächst den Mittelwert für das zu versteuernde Einkommen und $(1-t)$ bildet, dann prozentuale Änderungen der Mittelwerte zwischen beiden Jahren mißt und dann die difference - in - difference - Methode anwendet. Nach Höhe des Grenzsteuersatzes

werden drei Gruppen unterschieden: Eine Gruppe mit einem Grenzsteuersatz $< 0,2$, eine Gruppe mit einem Grenzsteuersatz zwischen $0,2$ und $0,44$ und eine Gruppe mit einem Grenzsteuersatz $> 0,44$. Für die letzten beiden Gruppen resultiert nach obiger Methode eine Elastizität von $1,992$. Eine Senkung des Grenzsteuersatzes um einen Prozentpunkt führt somit bei den Reichen zu einer Erhöhung des AGIs von $8\,900$ Dollar pro Jahr (Moffit/Wilhelm 1998 S. 29). Unter Anwendung der Methode von Feldstein sinkt der Koeffizient auf $1,828$, was dem Ergebnis von Feldstein sehr nahe kommt, obwohl sie eine andere Einkommensdefinition zugrunde legen (AGI statt zu versteuerndes Einkommen). Die Methode von Moffit und Wilhelm erlaubt es, mit Hilfe von Regressionen Schätzungen vorzunehmen: Zum einen wählen die Autoren die linearen Abweichungen des AGIs als abhängige Variable, zum anderen die prozentuale Abweichung des AGIs für die einzelnen Personen. Als Regressor dient im ersten Fall die lineare Veränderung in der NTR, im zweiten Fall die prozentuale Veränderung der NTR. Um die Ergebnisse mit der difference - in - difference - Methode vergleichbar zu machen, wird der konstante Term herausgelassen und eine Dummy-Variable für die hohen bzw. mittleren Einkommen hinzugenommen. Die Regression in reduzierter Form und das einstufige Schätzverfahren liefern identische Ergebnisse zur difference - in - difference - Methode, ein zweistufiges Schätzverfahren mit Konstante ergibt einen Koeffizienten von $1,757$. Es wird dabei überwiegend ein Signifikanzniveau von $0,01$ erreicht, allerdings liegen die R^2 Werte aufgrund der Vereinfachungen in sehr niedrigen Bereichen bis maximal $0,185$. Die Elastizitäten ändern sich auch durch die Hinzunahme weiterer (Dummy-) Variablen für Familienstand, Bildung, Beruf, Lohn und Haushaltsgröße kaum, sie bleiben im Bereich zwischen $1,76$ und $1,99$.

Nach dem OBRA93 erweiterte Feldstein (1996) seine Analyse um die Steuerreform 1993. Gemeinsam mit Feenberg untersucht er, ob sich die Änderungen im AGI der Personen mit einem AGI über $200\,000$ Dollar im Jahr signifikant von der Gruppe mit geringerem Einkommen ($50\,000 - 200\,000$ Dollar), die 1993 keine Steueränderung erfahren hat, unterscheidet (Feldstein/Feenberg 1996). Dabei lagen 1996 noch keine Paneldaten vor, so daß die Autoren auf die Methode des natürlichen Experimentes zurückgreifen. Sie betrachten dabei das ATI (adjusted taxable income), welches auf dem AGI basiert, Freibeträge jedoch wieder hinzufügt und Veräußerungsgewinne ausschließt, für die sich der Steuersatz nicht geändert hat. Mit Hilfe von Daten des Internal Revenue Services (IRS) und des NBER TAXISM Modells werden aufgrund der Reaktion der Gruppe der weniger Reichen Steuereinnahmen von $19,3$ Milliarden Dollar aus dem ATI der Reichen prognostiziert, die ohne Reaktion auf Steueränderungen aufgetreten wären. Tatsächlich beliefen sich die Einnahmen jedoch nur auf $8,8$ Milliarden Dollar, also weniger als die Hälfte. Das Einkommen der Reichen fiel signifikant zwischen 1992 und 1993, während das Einkommen geringerer Einkommensgruppen sogar stieg. Nach der difference - in - difference - Methode folgt eine Elastizität von $0,66$, wobei allerdings aufgrund noch fehlender Daten nicht auszuschließen ist, daß es sich nur um temporäre Reaktionen handelt.

Auf eine größere Grundgesamtheit als Feldstein 1996 kann Goolsbee 2000 zurückgreifen. Er betrachtet ca. $10\,000$ reiche Direktoren und leitende Angestellte (Corporate Executives), wobei allerdings fraglich bleibt, ob diese repräsentativ für die Gesamtgruppe der Reichen sind. Die Daten reichen von 1991 bis 1995 und umrahmen somit den OBRA93. Erfasst werden dabei sämtliche Zahlungen wie Gehalt, Boni, Optionen und andere Einkommensarten (wie z.B. Sozialleistungen). Es ist somit leicht, Verschiebungen in der Einkommenszusammensetzung zu beobachten. Was fehlt sind jedoch Angaben

über Familienstand und andere Einkommensquellen außerhalb der befragten Unternehmen wie z.B. auch das Zinseinkommen.

Die Gruppe der Reichen bilden die Personen mit einem zu versteuernden Einkommen von über 275 000 Dollar pro Jahr. Das zu versteuernde Einkommen wird dabei definiert als die Summe des Gehalts, der Boni, der ausgeübten Optionen und LTIP-Zahlungen¹⁴, da nur über diese Informationen vorliegen. Das Grundmodell von Goolsbee lautet

$$\ln(\text{income}_i) = \alpha_i + \beta \ln(1 - \text{tax}_{it+1}) + \delta \ln(1 - \text{tax}_{it}) + X'_{it} \Gamma + \varepsilon_{it},$$

das zu versteuernde Einkommen wird in Abhängigkeit des aktuellen und zukünftigen marginalen Steuersatzes und des Vektors X geschätzt. X beinhaltet dabei andere Variablen, die von Bedeutung sein können und die von Jahr zu Jahr variieren können wie z.B. die wirtschaftliche Situation des Unternehmens. Von Goolsbee durchgeführte Regressionen führen zu folgenden signifikanten Ergebnissen: Kurzfristig sind Reaktionen insbesondere der Reichsten (Einkommen von über 1 Mio Dollar pro Jahr) vorhanden, die Elastizität des zu versteuernden Einkommens in bezug auf Änderungen der net of tax rate ($1 - \text{tax}_t$) sind mit 2,21 sehr viel höher als für die nachfolgenden Untergruppen der Reichen (0,81 für Einkommen zwischen 500 000 Dollar und 1 Mio, 0,39 für Einkommen zwischen 275 000 und 500 000 Dollar) (Goolsbee 2000 S. 270). Analoges gilt für die Schätzung von β : Während der Koeffizient bei den Reichsten -1,663 beträgt, liegt er in den beiden anderen Gruppen nur bei -0,433 bzw. -0,51. Die hohen Elastizitäten sind allerdings zum größten Teil durch zeitliche Verschiebungen im Ausführen von Optionen begründet. Läßt man die zeitlich bedingten kurzfristigen Reaktionen außer Acht, sinken die langfristigen Elastizitäten auf Werte zwischen 0 und 0,4. Es liegt nahe, daß zwar um den Zeitpunkt der Steueränderungen Reaktionen in Form zeitlicher Verschiebung von Einkommen vorliegen, diese aber langfristig ausgeglichen werden und damit die in anderen Arbeiten wie z.B. Feldstein 1995 ermittelten Elastizitäten überschätzt wurden.

Auten und Caroll 1999 wenden sich dem Problem des Einflusses der Steueränderungen auf die Verteilung der Einkommen zu. Sie wollen wissen, ob Steueränderungen einen Einfluß auf die Verteilung von Einkommen haben. Dafür untersuchen sie, inwiefern die Steueränderung von 1986 zu dem beobachteten Anstieg der Einkommensungleichheit in den 80er Jahren beigetragen hat und inwiefern andere (nontax) Faktoren dabei eine Rolle spielten. Das zugrunde liegende Modell, bei dem Δ die Differenz der Ausprägungen einer Variablen zwischen zwei Zeitpunkten t und t-1 darstellt, lautet:

$$\Delta Y_i = \Delta \gamma + \alpha X_i + \beta \Delta(1 - \tau_i) \quad \text{mit}$$

Y = Bruttoeinkommen

γ = zeitlich bedingter Effekt, für alle Individuen identisch

X = individuelle Merkmale, die sich nicht im Laufe der Zeit ändern, dessen Verhältnis zum Einkommen sich aber ändern kann

τ = Steuersatz

¹⁴LTIP = long-term incentive plan

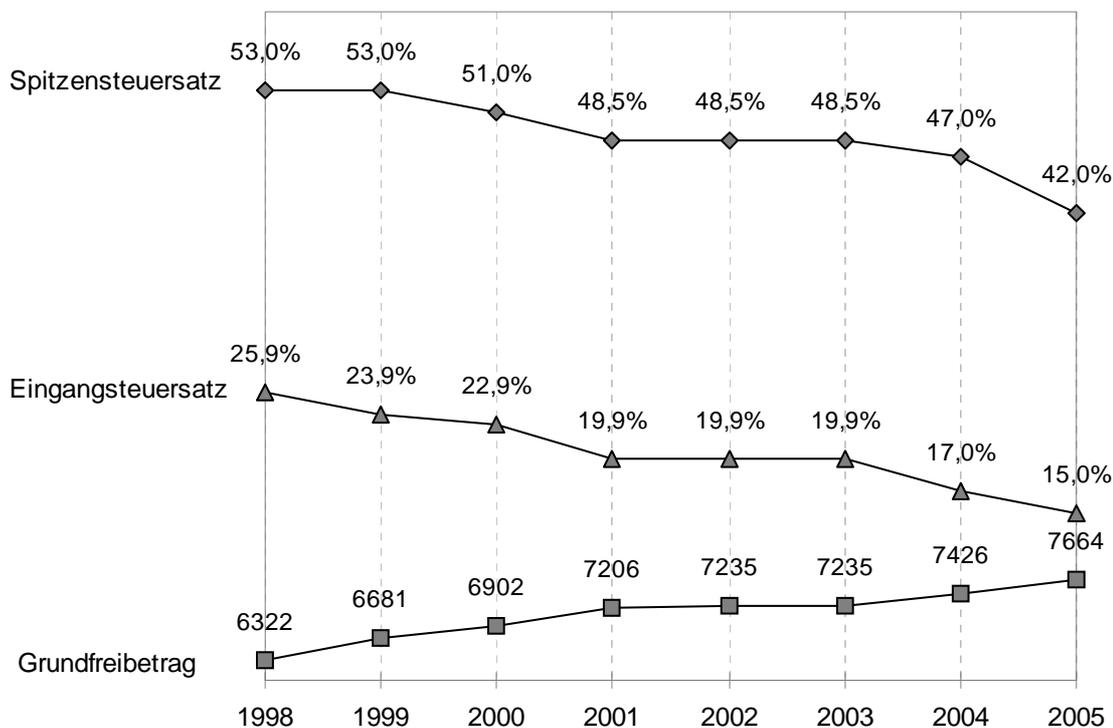
Die zugrunde liegenden Daten stammen aus Statistics of Income (SOI) Individual Income Tax Files von 1985 und 1989. Es werden Steuerzahler zwischen 25 und 55 1985 betrachtet, deren Familienstand sich nicht geändert hat und die 1985 einen marginalen Steuersatz von über 22% hatten. Ausgeschlossen werden Personen mit geringem Einkommen oder Personen, die ein Einkommen aus Subchapter S Firmen nach, aber nicht vor der Steuerreform angaben (siehe Fußnote 10). Es bleiben 15 579 Beobachtungen übrig, von denen 3 661 (also knapp ein Viertel) einen Steuersatz von 50% im Jahr 1985 aufweisen, die Reichen sind somit in besonders hohem Maße vertreten. Um die Jahre vor und nach der Steuerreform zu vergleichen, werden die Daten auf die Situation nach der Steuerreform angepaßt. So werden aufgrund der geänderten steuerlichen Behandlung Kapitalveräußerungsgewinne ausgeschlossen. Zum Bruttoeinkommen werden Dividenden sowie Arbeitslosengelder wieder hinzugerechnet, weitere Anpassungen betrafen die Freibeträge und die geänderte Behandlung von bestimmten passiven Verlusten (Auten/Carroll 1999, S. 684). Als alternative abhängige Variable wird das zu versteuernde Einkommen ermittelt, bei welchem abgesetzte Beträge aufgrund von Doppelverdienern (two earner deduction) und Spenden wieder hinzugerechnet werden, des weiteren werden Anpassungen aufgrund gesetzlicher Änderungen vorgenommen wie unter anderem im Bereich der medizinischen Ausgaben und der Absetzung der Umsatzsteuer.

Die Differenz der net-of-tax-rate $\Delta(1 - \tau_i)$ wird dabei berechnet, indem der aktuelle Steuersatz für 1995 bestimmt wird und für 1989 ein "künstlicher Steuersatz" erzeugt wird: Um zu vermeiden, daß Personen aufgrund von höheren Verdiensten plötzlich einen höheren Steuersatz aufweisen, wird das Einkommen von 1995 auf 1989 hochgerechnet und der dafür im Jahre 1989 gültige Steuersatz verwendet. Bei einigen Regressionen werden außerdem für unterschiedliche Staaten der USA Dummy-Variablen eingeführt, um dem Effekt der allgemeinen Wirtschaftslage in den einzelnen Staaten Rechnung zu tragen, und nach Berufsgruppen unterschieden, des weiteren werden Kontrollvariablen für Faktoren wie Kapitaleinkommen, Alter, Anzahl der Kinder und Familienstand mit einbezogen. Die Methode der gewichteten kleinsten Quadrate liefert (für Schätzungen ohne nontax-factors) eine Elastizität des Bruttoeinkommens bezüglich der net-of-tax rate von 0,67 mit einem Signifikanzniveau von 5%, welche nicht ganz so groß wie die von Feldstein 1995 ermittelten Elastizitäten sind. Hinzufügen von regionalen Dummy-Variablen und oben genannte Kontrollvariablen ergeben (ebenfalls signifikante) Elastizitäten von 0,54 bzw. 0,57 (Hinzunahme von Berufsgruppen). Die Ergebnisse zeigen, daß sowohl die Steuersenkung als auch andere nichtsteuerliche Faktoren zur Erklärung der Einkommensungleichheit in den 80er Jahren beitragen. Der Einfluß von Kapitaleinkommen ist dabei signifikant, was darauf hinweist, daß das Einkommen von Personen mit höherem Kapitaleinkommen stärker anstieg als das der Personen mit geringerem Kapitaleinkommen. Der Einfluß von Berufsgruppenzugehörigkeit auf das Bruttoeinkommen ist für die meisten Berufsgruppen signifikant größer Null. Hoch qualifizierte, gebildete Steuerzahler hatten dabei den größten Einkommenszuwachs, der gestiegene Ertrag aus Humankapital trägt ebenfalls zur Erhöhung der Einkommensungleichheit der 80er Jahre bei. Tests über die Robustheit der Ergebnisse zeigen, daß die Elastizität des Bruttoeinkommens bezüglich der net-of-tax-rate auch bei unterschiedlichen Modellrestriktionen und -spezifikationen generell zwischen 0,4 und 0,7 liegt. Für das zu versteuernde Einkommen resultieren ähnliche Werte. Unter der Methode der gewichteten kleinsten Quadrate inclusive aller Kontrollvariablen ergibt sich eine Elastizität von 0,55, auch die anderen Elastizitäten unter verschiedenen Spezifikationen liegen im gleichen Bereich wie die obigen.

5 Auswirkungen der Steuerreform in Deutschland

Wesentliches Element der Steuerreform in Deutschland ist die Senkung des Steuersatzes verbunden mit steigenden Freibeträgen. Zum 1. Januar 2001 wird der Eingangssteuersatz von 25,9% im Jahr 1998 auf 19,9% gesenkt, der Höchststeuersatz sinkt von 53% stufenweise auf 48,5%. Der Grundfreibetrag steigt in dieser Zeit von 6322 Euro auf 7 206 Euro im Jahr 2001 und auf 7 235 Euro im Jahr 2002. Im Jahr 2003 sollte ursprünglich der Freibetrag auf 7 426 Euro steigen, verbunden mit einem Eingangssteuersatz von 17% und einem Höchststeuersatz von 47%. Diese Stufe wurde aufgrund der Flutkatastrophe und der damit verbundenen Kosten auf 2004 verschoben. Ab dem Jahr 2005 soll dann ein Eingangssteuersatz von 15% bei einem Höchststeuersatz von 42% und einem Grundfreibetrag von 7664 Euro gelten¹⁵. Abbildung 3 zeigt diese Entwicklung graphisch.

Abbildung 3: Spitzensteuersatz, Eingangsteuersatz und Grundfreibetrag 1998-2005



Quelle: BMF 2001

¹⁵Die Bundesregierung hat im Juli 2003 beschlossen, die letzte Stufe von 2005 auf 2004 vorzuziehen, stimmen Bundesrat und Bundestag zu, fällt die dritte Stufe mit einem Spitzensteuersatz von 47% und einem Eingangssteuersatz von 17% weg.

Gleichzeitig wird für die Unternehmen der Körperschaftsteuersatz (Thesaurierungssatz) zum Jahre 2001 von 40% auf 25% gesenkt, mit Ausnahme von 2003, in diesem Jahr gilt einmalig ein Satz von 26,5%. Außerdem wird bei der Dividendenbesteuerung das im übrigen Europa weit verbreitete Halbeinkünfteverfahren statt des bisher geltenden Volleinkünfteverfahrens angewendet. Demnach müssen Anteilseigner nur noch die Hälfte der Ausschüttungen einer Kapitalgesellschaft im Rahmen der Einkommensteuer versteuern, die Verrechnung mit der Körperschaftsteuer entfällt allerdings. Analog gilt für private Anteilseigner, daß bei steuerpflichtiger Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften (innerhalb der Spekulationsfrist oder bei wesentlicher Beteiligung in Höhe von über 1%, vorher über 10%) ebenfalls das Halbeinkünfteverfahren angesetzt wird.

Steuerfrei bleiben dagegen unwesentliche Veräußerungen nach Ablauf der Spekulationsfrist von einem Jahr. Personunternehmen werden neben der Einkommensteuerentlastung auch durch weitere Regelungen entlastet, unter anderem wird das 1,8-fache des Gewerbesteuermessbetrages auf die Einkommensteuerschuld angerechnet. Da die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe auch weiterhin abzugsfähig ist, werden die meisten Unternehmen im Endeffekt von der gesamten Gewerbesteuer entlastet.

In welchem Ausmaß sich die Steuerreform auf die gesamten Steuereinnahmen auswirken wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht empirisch ermittelbar. In eigenen Veröffentlichungen rechnet die Bundesregierung mit einer Entlastung der Steuerzahler durch die Steuerreform 2000 in Höhe von 62,5 Mrd. DM, wobei auf die Reform der Unternehmensbesteuerung 10,6 Mrd. DM entfallen und auf die Einkommensteuerreform etwa 51,9 Mrd. DM¹⁶ (BMF 2001, S.59). Welche Einkommensklassen dabei in welcher Höhe entlastet werden sollen, wird jedoch nicht einzeln aufgeführt.

Die letzten ausführlichen Daten zur Lohn- und Einkommensteuer von 1995, die vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wurden, zeigen für die oberen Einkommen die in Tabelle 4 aufgeführten Ausprägungen. Die reichsten ca. 0,1% der Steuerzahler mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte über 250 000 DM haben ein zu versteuerndes Gesamteinkommen von rund 145 Milliarden DM und eine Gesamtsumme der festgesetzten Einkommensteuer von rund 60 Milliarden DM, die Gesamtsummen für alle Steuerzahler, die mit dem Spitzensteuersatz besteuert werden, sind nur um etwa 6% höher. Sie tragen zu etwa 11% zum zu versteuernden Einkommen insgesamt bei und zahlen mehr als 20 % der festgesetzten Einkommensteuer. Somit kann das Verhalten dieser Personengruppe die Gesamtsumme der Steuereinnahmen entscheidend beeinflussen. Ob sich dabei eine wie von der Regierung prognostizierte Entlastung vollständig in niedrigeren Steuereinnahmen niederschlägt oder durch Verhaltensänderungen sogar eine Erhöhung der Staatseinnahmen resultieren kann, hängt vom Ausmaß der Verhaltensänderungen ab.

¹⁶Die Berechnungen der Regierung beruhen auf der Grundlage von ökonomischen Modellen, in die eine Vielzahl von Annahmen einfließen, die hauptsächlich auf den amtlichen Steuerstatistiken des Statistischen Bundesamtes beruhen. Da ausführliche Steuerstatistiken bisher letztmalig 1995 veröffentlicht wurden, werden die Ergebnisse der Statistik anhand der von der Bundesregierung prognostizierten Wirtschaftsentwicklung fortgeschrieben und die aktuellsten Steuerschätzungen mit einbezogen.

Tabelle 4: Zu versteuerndes Einkommen und festgesetzte Einkommensteuer nach Höhe der Einkünfte für das Jahr 1995

	Anzahl d. Personen	in %	zu verst. Eink. in Mill. DM	in %	festges. EST in Mill.DM
GESAMTBETRAG DER EINKÜNFTE					
250 000 - 500 000 DM	207 664	0,750	61 343	7,4	22 789
500 000 - 1 Million DM	49 028	0,177	29 884	2,3	12 924
1 Million - 2 Millionen DM	13 817	0,050	17 185	1,3	7 751
2 Millionen - 5 Millionen DM	5 249	0,019	14 375	1,1	6 490
5 Millionen - 10 Millionen DM	1 245	0,004	7 854	0,6	3 467
10 Millionen DM und mehr	685	0,002	13 976	1,1	5 969
Summe (250 000 DM und mehr)	277 688	1,003	144 617	11,1	59 390
Summe über alle Steuerpflichtigen	27 682 015	100,000	1 297 428	100,0	285 211
ZU VERSTEUERNDDES EINKOMMEN					
über 120 042 DM Grundtabelle	143 230	0,517	43 390	3,3	17 998
über 240 084 DM Splittingtabelle	199 877	0,722	109 135	8,4	44 758
Summe obere Proportionalzone	343 107	1,239	152525	11,07	62 746

Betrachtet man nun die erste Steuersenkung im Jahre 2001, so wird der Spitzensteuersatz für die hohen Einkommen im Vergleich zum Vorjahr von 51% auf 48,5%, also um 2,5%-Punkte gesenkt. Die net-of-tax rate $1-t$ steigt somit von 49% auf 51,5%, was einer prozentuale Steigerung von 5,1% entspricht. Um zu schätzen, wie hoch das zu versteuernde Einkommen der Reichen für 2001 ausfällt, muß zunächst der allgemeine Einkommensanstieg des nominellen Einkommens berücksichtigt werden. In den letzten Jahren, zwischen 1992 und 1998, stieg das nominelle Volkeinkommen insgesamt jährlich um durchschnittlich 2,53% (Bundesregierung 2002). Dabei gab es sowohl Jahre mit geringerer Steigerungsrate (1,1% zwischen 1992 und 1993) als auch Jahre mit hoher Steigerungsrate (4,3% zwischen 1994 und 1995). Rechnet man damit, daß das zu versteuernde Einkommen in ähnlicher Weise steigt, so resultiert für das Jahr 2001 ein zu versteuerndes Einkommen für die Reichen von etwa 168 000 Millionen DM (rund 86 000 Millionen Euro) ohne Berücksichtigung der Reaktionen auf die Steuersenkung. Unter Anwendung obiger Elastizitäten ist das zu versteuernde Einkommen jedoch höher. Rechnet man mit einer besonders hohen Elastizität, wie etwa von Lindsey 1987, Feldstein 1995 und Moffit/Wilhelm 1998, so liegt die Elastizität zwischen 1,6 und 1,9. Das zu versteuernde Einkommen kann somit, wenn die aus amerikanischen Daten gewonnenen Elastizitäten für Deutschland übertragbar sind, durch die Verringerung des Steuersatzes auf Beträge zwischen 181 700 Millionen DM und 184 300 Millionen DM (also rund 91 100 Millionen Euro bzw. 92 400 Millionen Euro) im Jahre 2001 steigen. Ein großer Teil der durch die Steuersenkung verlorenen Einnahmen könnten somit durch das erhöhte zu versteuernde Einkommen wieder ausgeglichen werden: Ist die Differenz voll steuerwirksam, so werden im Fall der hohen Elastizität fast 8 Milliarden DM an zusätzlichem Einkommen entstehen können. Sind die Elastizitäten dagegen geringer bzw. nicht vorhanden, wie von Slemrod und Goolsbee vermutet, so würde

der Einnahmerückgang der öffentlichen Haushalte durch die Steuersenkung in vollem Ausmaß spürbar werden. Für die derzeitige Regierung sind jedoch auch kurzfristige Reaktionen wichtig, die von allen Autoren bestätigt werden. Da die nächste Bundestagswahl im Jahre 2006 stattfinden werden, kann die Regierung gegebenenfalls von den kurzfristigen Auswirkungen profitieren und diese für ihren Wahlkampf nutzen.

6 Fazit

Die in Tabelle 5 noch einmal zusammengefaßten dargestellten Ansätze zur Ermittlung der Einkommenselastizität der Reichen bezüglich Steueränderungen führen zu unterschiedlichen Ergebnissen und Erkenntnissen. Während vorwiegend ältere Studien noch hohe Elastizitäten ermitteln können (Lindsey 1987, Feenberg/Poterba 1993, Feldstein 1995, Moffit/Wilhelm 1998, Auten/Caroll 1999), ergeben Folgestudien und neuere Untersuchungen, daß Elastizitäten bedeutend kleiner sind (Slemrod 1996, Piketty 1998, Feldstein/Feenberg 1996, Goolsbee 2000, Feenberg/Poterba 2000). Durch die Betrachtung längerer Zeitperioden wird das Vorhandensein temporärer Reaktionen offenbart, Reaktionen, die zwar aufgrund von Steueränderungen auftreten, nach einer gewissen Zeit jedoch wieder verschwinden, so daß die "wahren" langfristigen Elastizitäten geringer sind als die zuvor ermittelten. Auch die Tatsache, daß bei den Reichen ein anderes Verhalten als bei anderen Gruppen beobachtet werden kann, muß noch nicht bedeuten, daß Steueränderungen der Grund dafür sind, andere nichtsteuerliche Faktoren wie z.B. Wachstum in bestimmten Branchen oder höhere Entlohnung für bestimmte Qualifikationen könnten eine bedeutendere Rolle spielen (siehe auch Slemrod 1998b). Kurzfristige Reaktionen werden jedoch überwiegend in hohem Ausmaß nachgewiesen. Des weiteren muß berücksichtigt werden, daß Autoren wie Feldstein/Feenberg 1996, Goolsbee 2000 und Feenberg/Poterba zwar nicht die besonders hohen Elastizitäten der anderen Autoren bestätigen können, aber dennoch das Vorhandensein von Reaktionen auf Steueränderungen nachweisen können. Ein grundsätzliches Problem bei der Ermittlung von Elastizitäten ist das Problem der adäquaten Daten. Es liegen kaum geeignete Paneldaten vor, da die Anonymität der Personen bei den besonders Reichen schwierig zu bewahren ist. Bei den aggregierten Daten tritt dagegen das Problem des Rerankings auf, so daß auch aus diesen Daten nur bedingt Schlußfolgerungen gezogen werden können. Ein weiteres Problem ist die verwendete Methode. Insbesondere die Methode des natürlichen Experimentes, die von vielen Autoren verwendet wird, unterliegt scharfer Kritik. Ein solches natürliches Experiment liegt nur dann vor, wenn die Kontrollgruppe, in diesem Fall die Gruppe der Personen mit geringeren Einkommen, ohne Steueränderung genau so reagiert wie die Gruppe der Reichen. Verhalten sich die weniger Reichen jedoch systematisch anders als die Reichen, sind diese als Kontrollgruppe nicht geeignet. Goolsbee (1998) findet in seinem Aufsatz "It's not about the money: Why natural experiments don't work on the rich" verschiedene Merkmale, in denen sich die Reichen von anderen signifikant unterscheiden. Er benutzt dafür Daten von reichen leitenden Angestellten und Direktoren (corporate executives) aus den Jahren 1991-1995 aus etwa 1500 Unternehmen, die auch in seiner Arbeit von 2000 verwendet werden. Die Einkommensdaten des Panels sind sehr detailliert, es liegen Informationen über das Einkommen aus Gehalt, Boni, Long-Term Incentive Plans (LTIP), Optionen und anderen Einkommen vor, allerdings gibt es keine Auskünfte über Einkommen außerhalb des Unternehmens, wie z.B. Zinseinkünfte. Insgesamt hat die beobachtete Gruppe ein durchschnittliches zu versteuerndes Einkommen von 877 000 Dollar im Jahr.

Tabelle 5: Zusammenfassung der dargestellten fiskalischen Ansätze

Autor	Reform	Panel	Datenquelle	Definition des Einkommens	Reiche	Ergebnis
Lindsey 1987	ERTA81	nein	Individual Tax Model del File des NBER TAXSIM Modells	zu versteuerndes EK	AGI > 200000 Dollar in SOI umgerechnet auf TAXSIM	Elastizität des zu versteuernden Einkommens bezügl. der net-of-tax-rate zwischen 1,05 und 2,75, im "Normalfall" 1,6 bis 1,8.
Feenberg/ Poterba 1993	TRA86	nein	Treasury Tax Model Database, CBO, SOI, NBER TAXSIM	AGI aller Steuerzahler	Reichsten 0,5% (AGI)	Anteil der Reichen am AGI steigt in 80ern, insbesondere 85-88, was zumindest teilweise auf die Steuersenkung zurückzuführen ist.
Feldstein 1995	TRA86	ja	Treasury Department Panel	zu versteuerndes EK verheirateter Berufstätiger ohne Veräußerungsge- winne/Subchapter S Firmen	Grenzsteuersatz ≥ 0,49	Die Elastizität des Einkommens bezüglich der net-of-tax-rate liegt nach difference-in- difference-Methode zwischen 1,04 - 3,05.
Feldstein/ Feenberg 1996	OBRA83	nein	Daten des Internal Revenue Service, TAXSIM Modell	ATI = AGI - Veräußerungsgewinne + Freibeträge	ATI > 200000 Dollar	Prognostizierte Steuereinnahmen (TAXSIM) sind doppelt so hoch wie in der Realität, Difference-in-difference Schätzung: Elastizi- tät 0,66 (ggf. nur kurzfristig).
Stemrod 1996	RA64, TRA86	nein	Individual Model File der Statistics of Income (SOI)	Bruttoeinkommen aller Steuerzahler	Reichsten 1% (Bruttoeinkommen)	Ungleichheit der EK-Verteilung steigt in den 80ern unabhängig von t, der Trend wird nur 86-88 unterbrochen, kurzfristige Reaktionen.
Moffitt/ Wilhelm 1998	TRA86	ja	Survey of Consumer Finances	AGI männlicher Personen zwischen 25 und 54, die mehr als 200 Std.n. im Jahr gearbeitet haben	Grenzsteuersatz > 0,44	Difference-in-difference-Methode: Elastizität von 1,992 bzw. 1,828 (Feldstein-Methode). Regression: Elastizitäten von 1,76 bis 1,99.
Goolsbee 1998	TRA86	ja	Daten von ca. 10000 corporate executives	zu versteuerndes Einkommen	je nach Fragestellung	Elastizitäten ermittelt durch ein natürliches Experiment werden bis zu 75% überschätzt, da keine geeignete Kontrollgruppe vorliegt.
Auten/ Carroll 1999	TRA86	ja	Individual Income Tax Files der Statis- tics of Income	Brutto- und zu versteuerndes EK von Steuerzahlern zwischen 25 und 55 mit marginalem Steuersatz über 22% 1985	1/4 hat Grenzsteuer- satz > 50%, aber nicht nur Reiche	Elastizität der net-of-tax-rate bezüglich des Brutto- und zu versteuernden Einkommens liegt zwischen 0,51 und 0,75.
Goolsbee 2000	OBRA83	ja	Daten von ca. 10000 corporate executives	zu versteuerndes Einkommen	Arbeitnehmer mit zu verst. EK > 275000 Dollar pro Jahr	Kurzfristig große Effekte durch zeitliche Verschiebung von Optionen, langfristig liegt Elastizität der net-of-tax-rate bei 0 bis 0,4.
Feenberg/ Poterba 2000	TRA86, OBRA83	nein	Treasury Tax Model Database, CBO, SOI, NBER TAXSIM	AGI aller Steuerzahler	Reichsten 0,5% (AGI)	Anteil der Reichen am AGI steigt in 80ern, insbes. 85 - 88. Trend hält in 90ern nicht an. Steueränderungen teilweise verantwortlich.

Der Median liegt bei 490 000 Dollar, etwa 20% haben ein Einkommen unterhalb von 250 000 Dollar. Gehalt und Boni machen im Durchschnitt etwa 2/3 des zu versteuernden Einkommens aus. Eine Einteilung in Einkommensgruppen erfolgt nach dem Einkommen als Summe aus Gehältern, Boni, LTIPs, Optionen und dem Wert anderer Zuweisungen. Ergebnis von Goolsbees Untersuchung ist, daß sich die Reichen in drei Punkten systematisch von den weniger Reichen unterscheiden.

Zum einen sind die Einkommen aus Löhnen und Gehältern in den 80ern für die Reichen in stärkerem Maße angestiegen als für die anderen Gruppen. Es gibt dabei keinen Hinweis darauf, daß es gerade die Steueränderungen waren, die zu steigenden Lohnneinkommen geführt haben, dieser Trend ist unabhängig davon aufgetreten. Das zeigt sich unter anderem darin, daß der Trend zu höheren Gehältern der Reichen bereits Mitte der 70er Jahre begonnen hat und auch in den 90ern trotz steigender Steuersätze anhält. Da dieser Effekt in der Kontrollgruppe nicht auftritt, muß er berücksichtigt werden, wenn die Reaktion auf die Steuersenkung des TRA86 untersucht wird, da sonst fälschlicherweise der steigende Lohnanteil auf die Steuererhöhung zurückgeführt wird. Goolsbees Berechnungen und die Berechnungen von Hall und Liebman 1998 lassen ihn auf einen durchschnittlichen Einkommensanstieg von 8,9% in der analog zu Feldstein definierten Gruppe der Reichen, ein Anstieg von 3,4% in der Gruppe der Nächstreichen und von 0,5% in der mittleren Gruppe schließen. Eine erneute Berechnung der Elastizitäten von Feldstein 1995 unter Herausrechnung dieser Trends liegt die Elastizität nur noch bei 0,36. Sogar bei Annahme der ungünstigsten errechneten Trends in Höhe von 7,7/3,4/1,3 Prozent statt obigen 8,9/3,4/0,5 Prozent werden Feldsteins Elastizitäten noch um 40-50% überschätzt.

Ein weiterer Unterschied besteht im Zusammenhang zwischen Einkommen und der allgemeinen Wirtschaftslage. Aufgrund des hohen Anteils an Kapitaleinkommen ist die Abhängigkeit des Einkommens der Reichen von der Konjunktur und insbesondere vom Wertpapiermarkt sehr viel größer als bei Ärmern. Eine verantwortungsvollere Position, wie viele besonders Reiche sie besitzen, geht oft einher mit entsprechenden Beteiligungen am Unternehmen und dessen monetärer Bewertung. Goolsbees Daten zeigen, daß das Einkommen der Reichen etwa doppelt so stark durch die Entwicklung der Wirtschaft beeinflußt wird wie das der weniger Reichen, allerdings ist er auch auf eine ganz bestimmte Berufsgruppe beschränkt, daher ist nicht eindeutig feststellbar, ob diese Entwicklung für alle Reichen gilt.

Ein dritter Unterschied ist der Anteil des Einkommens, dessen zeitliche Realisierung verschoben werden kann, wie z.B. Optionen, Boni, Veräußerungsgewinne. Auch dieser Effekt ist bei Reichen stärker vorhanden als bei weniger Reichen: Der Anteil der zeitlich verschiebbaren Einkommen ist bei Einkommen von einer Million Dollar im Bereich der Boni und LTIP mehr als doppelt so hoch als bei Einkommen von hunderttausend Dollar, im Bereich der Optionen sogar fast dreimal so hoch. Ergebnis ist daher, daß kurzfristig große Unterschiede zwischen den Reaktionen der Reichen und weniger Reichen im Bereich zeitlich verschiebbarer Einkommen bestehen, die jedoch langfristig keine Rolle spielen.

Die drei aufgeführten Unterschiede führen laut Goolsbee zu einer deutlichen Überschätzung der Elastizitäten der New Tax Responsiveness-Literatur. Goolsbee betrachtet bei seinen Vergleichen allerdings eine ausgewählte Gruppe der Reichen, die nicht notwendigerweise repräsentativ für alle Reichen sein muß. Rosenzweig und Wolpin (2000) unterstützen Goolsbees Ansicht, daß zu viele nicht beobachtete oder nicht beobachtbare Variablen eine Rolle bei der Reaktion auf Steueränderungen spielen, so daß ein natürliches Experiment nicht vorläge. Die Grundvoraussetzung für ein natürliches

Experiment, und zwar die zufällige Auswahl einer Kontrollgruppe aus einer (homogenen) Grundgesamtheit, sei nicht unbedingt erfüllt, was zu Verzerrungen führe.

Dennoch wird die Existenz von Reaktionen auf Steueränderungen in den meisten Ansätzen in der obigen Literatur bestätigt, auch wenn bei der Höhe der Elastizitäten und Art der Reaktionen Meinungsverschiedenheiten herrschen. Für die Steuerreform in Deutschland ist es allerdings von großer Bedeutung zu wissen, wie stark die Reaktionen insbesondere der Reichen ausfallen werden, da dieses sich massiv auf den Haushalt der Bundesregierung auswirken wird. Eine eindeutige Antwort kann die Literatur hierfür allerdings nicht bieten.

Literaturverzeichnis

Auten, G. und R. Carroll (1999): *The effect of income taxes on household income*, The Review of Economics and Statistics, 81 (4), S. 681-693.

BMF Bundesministerium der Finanzen (2003): *Die Steuerreform 2000 im Überblick*, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage20319/Die-Steuerreform-2000-im-Ueberblick-Adobe-Acrobat-5.0.pdf> (Stand 04.12.2003)

BMF Bundesministerium der Finanzen (2001): *Steuerreform 2000 - Dokumentation*, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage10295/Dokumentation.pdf> (Stand 04.12.2003)

Bundesregierung (2002): *Lebenslagen in Deutschland - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

Eissa, N. (1996): *Labor supply and the Economic Recovery Tax Act of 1981*, in: Feldstein, Martin and James M. Poterba: *Empirical Foundations of Household Taxation*, The University of Chicago Press, Chicago.

Feenberg, D. R. und J. M. Poterba (2000): *The income and tax share of very high-income households, 1960-1995*, AEA Papers and Proceedings 90 (2), S. 264-270.

Feenberg, D. R. und J. M. Poterba (1993): *Income inequality and the incomes of very high-income taxpayers*, Tax policy and the economy 7, S. 145-177.

Feldstein, M. und D. R. Feenberg (1996): *The effect of increased tax rates on taxable income and economic efficiency: A preliminary analysis of the 1993 tax rate increase*, Tax Policy and the Economy 10, S. 89-117.

Feldstein, M. (1995): *The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 Tax Reform Act*, Journal of Political Economy 63 (3), S. 551-572.

Goolsbee, A. (2000): *What happens when you tax the rich? Evidence from executive compensation*, Journal of Political Economy Vol. 108 No.2, S. 352-378.

Goolsbee, A. (1998): *It's not about the money: Why natural experiments don't work on the rich*, NBER Working Paper No. 6395.

Hall, B. und J. Liebman (1998): *Are CEOs really paid like bureaucrats?*, The Quarterly Journal of Economics, 113 (3), S. 653-691

Hausman, J. A. (1985): *Taxes and labor supply*, in: Auerbach, A. J. and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. I, Elsevier Science Publishers BV.

Hausman, J. A. und J. M. Poterba (1987): *Household behavior and the Tax Reform Act of 1986*, *Journal of Economic Perspectives* 1 (1), S. 101-119.

Lindsey, L. (1987): *Individual taxpayer response to tax cuts: 1982-1984, with implications for the revenue maximizing rate*, *Journal of Public Economics* 33, S. 173-206.

Moffit, R. A. und M. Wilhelm (1998): *Taxation and the labor supply: Decisions of the affluent*, NBER Working Paper No. 6621.

Pencavel, J. (1986): *Labor supply of men: A survey*, in: Ashenfelter, O. and Layard, R. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. I, Elsevier Science Publishers BV.

Piketty, T. (1998): *Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France*, C.E.P.R.E.M.A.P. Working Paper n° 9812.

Rosen, H. S. (1996): *Public finance, 4th edition*, Irwin, Homewood, Illinois.

Rosenzweig, M. R. und K. I. Wolpin (2000): *Natural "natural experiments" in economics*, *Journal of Economic Literature* 38 (4), S. 827-74.

Slemrod, J. (1996): *On the high-income Laffer curve*, in: Slemrod, J., *Tax progressivity and income inequality*, Cambridge University Press, S. 177-210.

Slemrod, J. (1998a): *The economics of taxing the rich*, NBER Working Paper No. 6584.

Slemrod, J. (1998b): *Methodological issues in measuring and interpreting taxable income elasticities*, *National Tax Journal* 51 (4), S. 773-88.

Statistisches Bundesamt (1999): *Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 7.1: Lohn- und Einkommensteuer*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2000): *Datenreport 1999*, Schriftenreihe Band 365, Bonn.