

DISKUSSIONSBEITRÄGE

DISCUSSION PAPERS

**Intergenerative Effekte einer lebenszyklus-
orientierten Einkommensteuerreform: Die Einfach-
steuer des Heidelberger Steuerkreises**

**Karen Feist
Pascal Krimmer
Bernd Raffelhüschen**

98/01

INSTITUT FÜR FINANZWISSENSCHAFT
DER ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG IM BREISGAU



Prof. Dr. A. Oberhauser
Waldackerweg 14
79194 Gundelfingen

Prof. Dr. B. Raffelhüschen
Platz der Alten Synagoge 1
79098 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. W. Ehrlicher
Beethovenstrasse 23
79100 Freiburg i. Br.

Prof. Dr. H.-H. Francke
Maximilianstrasse 15
79100 Freiburg i. Br.

**Intergenerative Effekte
einer lebenszyklusorientierten Einkommensteuerreform:
Die Einfachsteuer des Heidelberger Steuerkreises**

Karen Feist

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pascal Krimmer

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bernd Raffelhüschen

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Universität Bergen, Norwegen

Wir danken Christoph Borgmann und Manfred Rose für nützliche Hinweise. Korrespondenz:
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Institut für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg, Platz der alten Synagoge, D-79085 Freiburg.

1. Einleitung

Die Diskussion über das deutsche Steuersystem ist so alt wie dieses selbst. Oft genug wurden Reformvorschläge vorgelegt, die das Steuersystem einfacher und gerechter gestalten sollten. Was dem Steuerzahler aber unter diesem Leitbild schmackhaft gemacht wurde, erreichte im Ergebnis häufig das schlichte Gegenteil der Intention: Eine stetig wachsende Zahl kluger und kreativer Köpfe müht sich in steuerberatenden Berufen und entsprechenden Unternehmensabteilungen, das historisch gewachsene Dickicht dieser „einfachen“ und „gerechten“ Steuergesetze und Durchführungsbestimmungen zu verwalten. Die Bundesregierung hat, neben dem nachhaltigen Abbau der Staatsverschuldung sowie der Schaffung von mehr Transparenz und Gerechtigkeit, die Stärkung des Wirtschaftswachstums zum Ziel ihrer Steuerpolitik erklärt.¹ Doch ihre bisherigen Reformbemühungen haben die Wachstumsbremsen im deutschen Steuersystem noch immer nicht beseitigt: Indem Kapitalerträge wieder und wieder steuerlich belastet werden, hemmt das gegenwärtige Steuersystem Ersparnis und Investition.

Der Heidelberger Steuerkreis² hat sich zum Ziel gesetzt, hier eine grundlegende Änderung herbeizuführen. Mit dem „Einfachsteuersystem“ legt der Heidelberger Steuerkreis die Blaupause für den Übergang zu einem zukunftsorientierten Steuersystem vor, das die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung entscheidend verbessern soll.³ Der Begriff der Einfachsteuer ist im doppelten Wortsinn aufzufassen: Zum einen ist die Einfachsteuer einfach zu administrieren, denn der Gesetzestext ist kurz und verständlich, und da das Regelwerk wenige Ausnahmen kennt, bleibt es transparent. Zum anderen stellt das Einfachsteuersystem sicher, dass alle Arten von Einkommen nicht mehrfach, sondern nur einmalig steuerlich belastet werden. Der vorgesehene einheitliche Grenzsteuersatz ermöglicht eine gleichmäßige und transparente Besteuerung des Lebenseinkommens, so dass kein Anreiz mehr zu ineffizienten intertemporalen Einkommensverschiebungen besteht. Mit einer Zinsbereinigung der Bemessungsgrundlage und einer SpARBereinigung für Aufwendungen zur Altersvorsorge ist das Einfachsteuersystem zudem klar wachstumsfreundlich ausgestaltet.

Vorliegende Simulationsanalysen des Übergangs zu einem zinsbereinigten Steuersystem in einem dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell belegen, dass insbesondere die Zinsbereinigung erhebliche Effizienzgewinne mit sich bringt, die eine Besserstellung

¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2001).

² Der Heidelberger Steuerkreis ist eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe, an der der Steuerrechtler Joachim Lang (Universität Köln) sowie die Finanzwissenschaftler Hans-Georg Petersen (Universität Potsdam), Bernd Raffelhüschen (Universität Freiburg) und Manfred Rose (Universität Heidelberg) beteiligt sind. Siehe hierzu www.einfachsteuer.de, Stichwort Partner, Heidelberger Steuerkreis.

³ Zum Grundkonzept der Einfachsteuer vgl. Rose (2002a). Zudem legt der Heidelberger Steuerkreis bereits den ausgearbeiteten Entwurf eines entsprechenden Einkommensteuergesetzes vor; vgl. Rose (2002b).

zukünftiger Generationen ermöglichen, während sich die intragenerativen Umverteilungswirkungen in Grenzen halten.⁴ Diese Simulationsanalysen betrachten zwar nicht speziell das hier untersuchte Einfachsteuersystem, doch das gemeinsame Element der Zinsbereinigung lässt eine teilweise Übertragbarkeit der Ergebnisse erwarten. Damit scheint ein Übergang zum Einfachsteuersystem grundsätzlich geeignet, zukünftige Generationen zu entlasten, denen aufgrund des einsetzenden dramatischen Alterungsprozesses der deutschen Bevölkerung neben der Staatsverschuldung auch immense Versorgungslasten durch die Generationenverträge der Sozialversicherung aufgebürdet werden.⁵ Führen die verstärkten Sparanreize der Einfachsteuer dazu, dass den zukünftigen Generationen ein größerer Kapitalstock vermachst wird, so lässt sich eine Steigerung ihrer Produktivität erhoffen, die sie erst in die Lage versetzt, die Generationenverträge in Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einzuhalten.

Der vorliegende Beitrag analysiert im Rahmen einer umfassenden Generationenbilanz, inwieweit die vorgeschlagene lebenszyklusorientierte Einkommensteuerreform zur Entlastung zukünftiger Generationen beitragen und damit die deutsche Fiskalpolitik auf den Weg in Richtung Nachhaltigkeit führen kann. Da die Wirkung der Reform für die verschiedenen Altersgruppen der heutigen Bevölkerung sehr unterschiedlich ausfallen kann, wird zudem untersucht, welche Jahrgänge durch die Einführung der Einfachsteuer besser gestellt werden, und welche Jahrgänge für die Entlastung der zukünftigen Generationen aufkommen werden.

Das folgende Kapitel skizziert kurz die Grundzüge des Einfachsteuersystems. Die intergenerativen Verteilungswirkungen eines Übergangs zur Einfachsteuer werden dann in Kapitel 3 untersucht. Dazu wird zunächst in Abschnitt 3.1 die Methodik der Generationenbilanzierung erläutert und als Referenzszenario die Generationenbilanz des Status quo vorgestellt. Abschnitt 3.2 legt eine Generationenbilanz der Einfachsteuer vor, die zum einen die Entlastungswirkung für zukünftige Generationen, zum anderen die altersspezifischen Belastungen bzw. Entlastungen der heutigen Generationen offenlegt. Abschnitt 3.3 zeigt, wie sich diese Ergebnisse verändern, wenn der Wachstumsimpuls berücksichtigt wird, der von einem Übergang zur Einfachsteuer ausgeht. Kapitel 4 beschließt die Untersuchung mit einer Beurteilung der Einfachsteuer anhand der gewonnenen Erkenntnisse.

⁴ Vgl. Fehr und Wiegard (1999, 2001) sowie für eine detaillierte Beschreibung des verwendeten makroökonomischen Simulationsmodells Fehr (1999).

⁵ Borgmann, Krimmer und Raffelhüschen (2001) zeigen das Ausmaß der Belastung, das auch unter Berücksichtigung der jüngsten Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung noch auftritt.

2. Grundzüge des Einfachsteuersystems

Die Einfachsteuer ist ein integriertes System der Einkommens- und Gewinnbesteuerung, das investitionsneutral und in intertemporalem Sinne konsumneutral ist:⁶ Über die einmalige Belastung des Lebenseinkommens der Bürger wird auch deren Lebenszykluskonsum unterschiedslos belastet, so dass die Steuerlast nicht davon abhängt, ob das heutige Einkommen für heutigen oder für zukünftigen Konsum verwendet wird. Mit dieser Eigenschaft gehört die Einfachsteuer zur Gruppe der sogenannten konsumorientierten Einkommensteuern. Da die Einführung der Einfachsteuer zugleich eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung bedeutet, können Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer abgeschafft werden. Die Einfachsteuer unterscheidet lediglich zwischen der persönlichen Einkommensteuer, die das Erwerbseinkommen natürlicher Personen erfasst, und der Gewinnsteuer, die als Einkommensteuer solche Unternehmensgewinne erfasst, die aus technischen Gründen nicht bei den Anteilseignern versteuert werden können.

Im heutigen Steuersystem wird die Ersparnis bzw. Investition mehrfach belastet,⁷ da nicht berücksichtigt wird, ob sie aus bereits versteuertem Einkommen erfolgt. Die Einfachsteuer hingegen stellt durch eine geeignete Bereinigung der Bemessungsgrundlage sicher, dass Kapitalanlagen nur einmal steuerlich belastet werden. Damit Anlagen aus bereits versteuertem Einkommen nur noch in Höhe ihres wirklichen Ertragsanteils besteuert werden, nimmt die Einfachsteuer eine Zinsbereinigung vor: Zinsen und Kapitalerträge in Höhe einer Mindestrendite sind steuerfrei; nur die Erträge, die über diesen sogenannten Schutzzins hinausgehen, werden besteuert. Der Schutzzins ist als Ausgleich für den heutigen Konsumverzicht zu verstehen, der bei positiver Zeitpräferenzrate der Kapitalanleger entlohnt werden muss. Da er Zeitpräferenz- und Inflationsrate abdecken soll, orientiert sich seine Höhe an der durchschnittlichen Verzinsung von Staatsanleihen. Erträge aus Kapitalanlagen in Aktien- und anderen großen Publikumsgesellschaften werden dort unter Einrechnung des Schutzzinses definitiv besteuert; ausgeschüttete Dividenden werden also beim Empfänger nicht nochmals steuerlich erfasst.

⁶ Das Konzept der Einfachsteuer basiert auf den grundlegenden Arbeiten von Rose (1991, 1994, 1998a) zu einer konsumorientierten Neuordnung des deutschen Steuersystems; erste theoretische Überlegungen dazu finden sich in Wenger (1983). In Kroatien wurde 1994 ein derartiges Einkommen- und Gewinnsteuersystem von Rose und Wenger eingeführt; vgl. Greß, Rose und Wiswesser (1998) für eine ausführliche Beschreibung des kroatischen Steuersystems sowie Rose (1998b) für eine Zusammenfassung der ersten empirischen Ergebnisse.

⁷ Der Begriff der Belastung umfasst nicht nur die reine Besteuerung, also die Geldzahlung an das Finanzamt, sondern auch einen individuellen Wohlfahrtsverlust aufgrund von Ausweichreaktionen oder den Entzug von Konsummitteln, der sich zum Beispiel durch den vergleichsweise geringeren Gesamtertrag einer Anlage aus bereits versteuertem Einkommen ergibt. Steuerlasten können demnach auch ohne direkten Zusammenhang zu einer Steuerzahlung auftreten; vgl. Rose (2000: 499).

Neben der Zinsbereinigung der Bemessungsgrundlage sieht das Einfachsteuersystem auch eine belastungsmäßig äquivalente Sparbereinigung für Einzahlungen in Altersvorsorgeeinrichtungen vor; diese werden nachgelagert besteuert. Die Belastungen, die in den nächsten Jahrzehnten auf die Sozialversicherungssysteme zukommen werden, machen es besonders notwendig, Aufwendungen zur Altersvorsorge zukünftig anders zu behandeln als derzeit: Weil immer weniger Erwerbspersonen immer mehr Rentner zu versorgen haben werden, können die Leistungsversprechen an die zukünftigen Rentner nicht wie bislang eingelöst werden. Da die private Altersvorsorge hier zunehmend ersetzenden und nicht mehr ergänzenden Charakter haben wird, muss sie von jeder steuerlichen Doppelbelastung befreit werden. Daher werden im Einfachsteuersystem Ersparnisse für spätere Leibrenten freigestellt, sie können also aus unversteuertem Einkommen gebildet werden. Nach Maßgabe des intertemporalen Korrespondenzprinzips werden statt dessen die Rückflüsse aus der privaten Altersvorsorge besteuert.

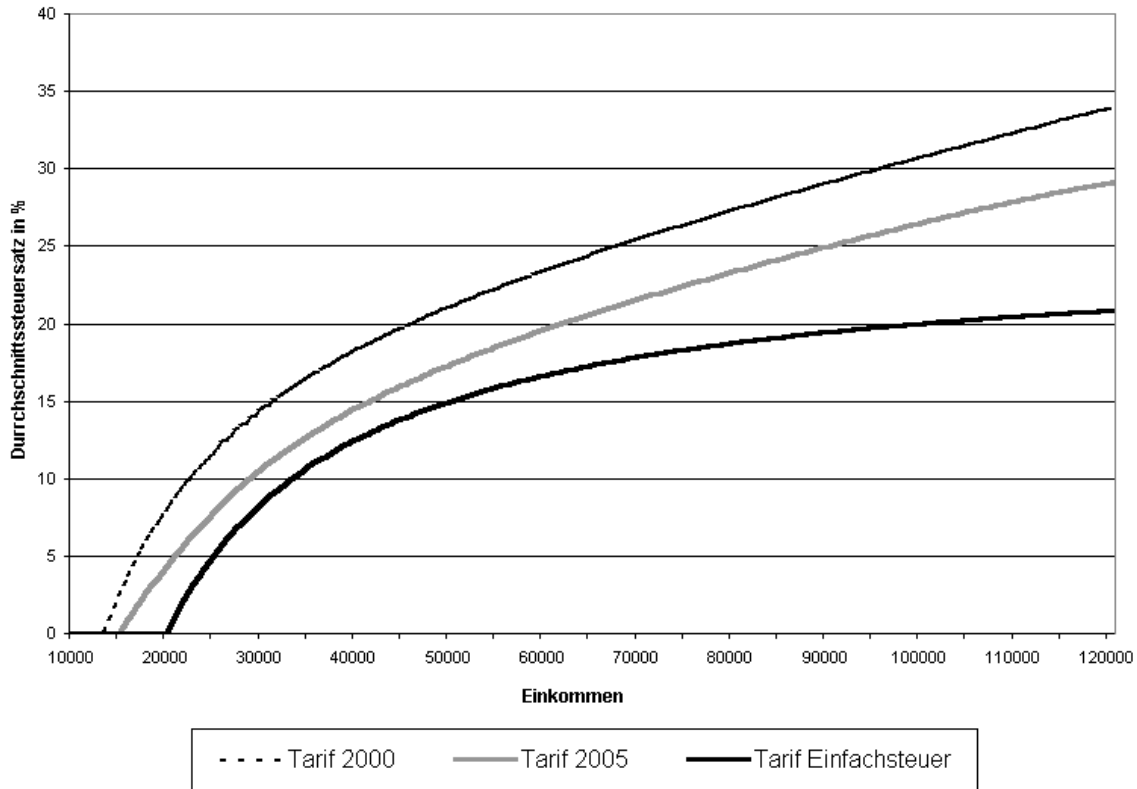
Um intertemporale Neutralität herzustellen, sieht die Einfachsteuer den Übergang zu einem einzigen, einheitlichen Steuersatz vor, der oberhalb eines relativ großzügigen, laufend angepassten Freibetrages zur Anwendung kommt. In Verbindung mit der Einmalbelastung von Kapitalerträgen im Lebenszyklus wirkt sich damit der Zeitpunkt der Besteuerung nicht mehr auf die Höhe der Steuerlast aus. Auf Unternehmensebene bedeutet dies, dass Abschreibungs- und Bewertungsmethoden für die effektive Steuerbelastung der Investitionsrenditen keine Rolle mehr spielen. Es kommt nicht mehr zu ineffizienten „Steuervermeidungsinvestitionen“, da es sich mit der Beseitigung der bestehenden Verzerrungen schlicht nicht mehr lohnt, Geschäfte mit staatlicher „Verlustbeteiligung“ zu tätigen.

Der Heidelberger Steuerkreis schlägt eine schrittweise Einführung der Einfachsteuer bis zum Jahr 2015 vor. Demnach soll bis 2010 ein Drei-Stufen-Tarif mit Steuersätzen von 15, 25 und 35 Prozent gelten, zwischen 2010 und 2015 ein zweistufiger Tarif mit den Sätzen 20 und 30 Prozent, und ab 2015 der Einheitssteuersatz von 25 Prozent. Ausgehend von der dritten Stufe der Steuerreform der Bundesregierung, die im Jahr 2005 erreicht wird, ließe sich der Übergang zur Einfachsteuer numerischen Simulationsrechnungen⁸ zufolge bereits mit einem Einheitssteuersatz von 24,1 Prozent aufkommensneutral durchführen. Unter Berücksichtigung des zu erwartenden Wachstumsimpulses und der verminderten Anreize zur Steuer- vermeidung kann die Einfachsteuer mit dem vorgesehenen Steuersatz von etwa 25 Prozent sogar ein höheres Steueraufkommen generieren als der gesetzliche Status quo des Jahres

⁸ Vgl. Anton, Brehe und Petersen (2002). Eine ausführliche Darstellung des Potsdamer Mikrosimulationsmodells, das den Beispielrechnungen zugrundeliegt, findet sich in Bork (2000).

2005. Der Durchschnittssteuersatz der Einfachsteuer liegt dabei über den gesamten Verlauf der Bemessungsgrundlage unterhalb des Durchschnittssteuersatzes des gesetzlichen Status quo der Jahre 2000 bzw. 2005 (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Vergleich der Durchschnittssteuersätze



Der Einheitssteuersatz vermeidet zwar die Ineffizienzen und negativen Wachstumswirkungen der direkten Progression, doch aufgrund des Freibetrages ergibt sich auch mit der Flatrate eine mit steigendem Einkommen zunehmende durchschnittliche Steuerbelastung. Der Tarif der Einfachsteuer ist also indirekt progressiv, so dass der interpersonellen Gerechtigkeit nach Maßgabe des „Leistungsfähigkeitsprinzips“ entsprochen wird. Mit dem Grundfreibetrag, der die Freistellung des soziokulturellen Existenzminimums gewährleistet und mit dem Preisindex der Lebenshaltung angepasst wird, sowie weiteren Abzugsmöglichkeiten bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens vermeidet die Reform die Gefahr einer „sozialen Schieflage“. Eine fundamentale Neuerung stellt die Abzugsfähigkeit von Ausgaben für Humankapital dar: Aufwendungen für die Berufsausbildung und Weiterbildung reduzieren uneingeschränkt die Bemessungsgrundlage, ebenso wie Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Bei Vorliegen der besonderen Lebenslage einer körperlichen oder geistigen Behinderung sind zudem Mehrausgaben für die Lebensführung abzugsfähig.

Der Ausgleich sonstiger außergewöhnlicher Belastungen wird systematisch aus dem Steuersystem ausgegliedert und ausschließlich über direkte Transferzahlungen berücksichtigt. Im Gegensatz zur heutigen Gesetzeslage ist damit nicht mehr die Höhe des Einkommens ausschlaggebend für die Entlastungswirkung dieses Ausgleichs, was vor allem die Bezieher niedriger Einkommen begünstigen wird. Analog ist das Vorgehen bei familienpolitischen Leistungen: Kindergeld wird durchweg als Transfer ausgezahlt, dessen Höhe allein von den persönlichen Umständen der jeweils erziehenden Person(en) abhängt; so kann der besonderen Belastung von Alleinerziehenden durch ein großzügiger bemessenes Kindergeld entsprochen werden. Das Ehegattensplitting wird bei einem Einheitssteuersatz wirkungslos und überflüssig. Die steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltszahlungen an abhängige Ehegatten wird durch die Möglichkeit ersetzt, den vom Unterhaltsempfänger unausgenutzten Freibetrag auf den Unterhaltszahler zu übertragen.

Die Verteilungswirkungen, die der Übergang zum Einfachsteuersystem insgesamt mit sich bringt, wurden bislang nur im Hinblick auf die Verteilung im Querschnitt untersucht: Mit numerischen Beispielrechnungen ohne Berücksichtigung der stufenweisen Einführung des Einheitssteuersatzes im Übergang kommen Anton, Brehe und Petersen(2002) zu dem Ergebnis, dass Verluste bei den unteren Einkommensschichten bei einer sofortigen aufkommensneutralen Einführung der Einfachsteuer unvermeidbar sind, da diese von der Einschränkung der Abzugsmöglichkeiten stärker betroffen werden als die oberen Einkommensschichten. Mit der vorgesehenen schrittweisen Einführung dürften diese Belastungen jedoch deutlich niedriger ausfallen; insbesondere wenn das beim Übergang zu dem wachstumsfördernden Einfachsteuersystem anfallende Mehraufkommen durchgängig zu einer Erhöhung des Grundfreibetrages verwendet wird, können die negativen intragenerativen Verteilungswirkungen vermieden werden.

Im Hinblick auf die intergenerativen Verteilungswirkungen der Einführung der Einfachsteuer drängen sich zweierlei Fragen auf: Zum einen ist festzustellen, ob der Übergang zum Einfachsteuersystem eine Entlastung zukünftiger Generationen bewirken und dadurch eine gerechtere Verteilung der Steuerlasten zwischen heute lebenden und zukünftigen Generationen schaffen kann. Zum anderen ist die altersspezifische Belastungsstruktur der heute lebenden Jahrgänge zu untersuchen, so dass die Gewinner und die Verlierer der Reform bestimmt werden können. Da eine Untersuchung der intergenerativen Verteilungswirkungen bislang noch aussteht, wird im folgenden Kapitel eine Generationenbilanz des Einfachsteuersystems die ersten Antworten auf diese Fragen liefern.

3. Intergenerative Verteilungseffekte des Übergangs zur Einfachsteuer

3.1 Ausgangspunkt: Die Generationenbilanz

Zur besseren Verständlichkeit der folgenden Untersuchung wird zunächst die Methodik der Generationenbilanzierung kurz dargestellt und anhand der Generationenbilanz für die deutsche Fiskalpolitik des Basisjahrs 1998 erläutert, die als Referenzszenario für die Analyse der Einfachsteuer dient. Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der neunziger Jahre von Auerbach, Gokhale und Kotlikoff (1991, 1992, 1994) entwickelt.⁹ Ihre intertemporale Buchführung erfasst sämtliche Zahlungsströme zwischen dem öffentlichen Sektor, der alle föderalen Ebenen und Parafiski wie Sozialversicherungen einschließt, und dem privaten Sektor. Da sie damit die Fiskalpolitik und die bei ihrer Fortführung resultierenden Ansprüche an zukünftige Budgets umfassend abzubilden vermag, kann die Generationenbilanzierung im Gegensatz zu traditionellen Indikatoren der staatlichen Aktivität wie Budgetdefizit oder Schuldenstand auch die impliziten Zahlungsverpflichtungen offenlegen, die durch die gegenwärtige Fiskalpolitik entstehen. Daher eignet sie sich sowohl für Nachhaltigkeitsanalysen als auch zur Untersuchung intergenerativer Verteilungsfragen.

Kern der Generationenbilanzierung ist die intertemporale Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors. Sie verlangt zwar keinen jährlichen Budgetausgleich, fordert aber, dass der Gegenwartswert der heutigen und zukünftigen Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden sowie aller zukünftigen Generationen insgesamt ausreicht, um die bestehende Staatsschuld abzudecken. Da die Staatsverschuldung entweder getilgt oder durch entsprechende Zinszahlungen bedient werden muss, und da sich die Nettosteuerzahlungen der verschiedenen Jahrgänge durch Saldierung von Zahlungen an den Staat mit vom Staat erhaltenen Transfers ergeben, bedeutet dies nichts anderes, als dass bei unendlich langem Zeithorizont dem Gegenwartswert der zu erwartenden Staatsausgaben ein ebenso hoher Gegenwartswert von Staatseinnahmen gegenüberstehen muss. Jede Ausgabenerhöhung muss also irgendwann durch eine spätere Ausgabensenkung ausgeglichen oder durch eine Steuererhöhung gegenfinanziert werden.

Die Nachhaltigkeitsrechnung der Generationenbilanzierung schreibt das Budget des Basisjahres fort, indem sie die im Basisjahr beobachteten altersspezifischen Pro-Kopf-

⁹ In Deutschland wurde das Konzept erstmals von Boll, Raffelhüschen und Walliser (1994) aufgegriffen. Gokhale, Raffelhüschen und Walliser (1995) legten die erste vollständige Generationenbilanz für Deutschland vor; ein internationaler Ländervergleich findet sich in Kotlikoff und Raffelhüschen (1999). Für eine formale Darstellung der Methodik vgl. Raffelhüschen (1999), für eine ausführliche Beschreibung Bonin (2001). Eine kritische Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung findet sich in Feist und Raffelhüschen (2000).

Zahlungen mit einer Bevölkerungsprojektion kombiniert. Reichen die resultierenden Gesamtzahlungsströme im Barwert aus, um die anfängliche Staatsverschuldung zu decken und damit die intertemporale Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors einzuhalten, so kann die Fiskalpolitik des Basisjahres als nachhaltig bezeichnet werden.

Um zwischen Geburtsjahrgängen und damit auch zwischen den im Basisjahr lebenden und den zukünftigen Generationen unterscheiden zu können, werden die Zahlungsströme zum bzw. vom Staatssektor für jede Kohorte separat berechnet. Dazu werden zunächst aus Mikrodaten Altersprofile für die einzelnen Zahlungskategorien gewonnen. Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte werden dabei nach den verschiedenen Steuer- und Beitragsarten, die Ausgaben nach den verschiedenen Leistungsarten unterschieden, um eine möglichst genaue Abbildung der altersspezifischen Zahlungsströme zu gewährleisten. Für Deutschland steht mit dem Sozioökonomischen Panel, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie weiteren Statistiken für spezielle Budgetposten wie Bildungsausgaben oder Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung eine sehr detaillierte Datenbasis zur Verfügung. Die altersspezifischen Zahlungsprofile werden, soweit nötig, auf die im Basisjahr beobachteten Aggregatgrößen skaliert, so dass mit ihrer Hilfe die öffentlichen Budgetposten des Basisjahres den verschiedenen lebenden Jahrgängen zugerechnet werden können.

Im Weiteren werden diese Querschnittsprofile im zeitlichen Längsschnitt angewandt: Die altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen aller Kategorien werden, sofern nicht spezifische fiskalpolitisch festgelegte Zahlungsentwicklungen vorliegen, mit der langfristig beobachteten Produktivitätswachstumsrate fortgeschrieben, so dass sich für jeden Geburtsjahrgang den verbleibenden Jahren der gesamten Lebenszeit die entsprechenden altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen zuschreiben lassen. Für jedes dieser Jahre wird nun mit dem Saldo der positiven und negativen Zahlungsströme, der mit der Anzahl der bis zu dem jeweiligen Jahr überlebenden Kohortenmitglieder gewichtet wird, die zu erwartende Nettosteuerzahlung der betrachteten Kohorte in diesem Jahr berechnet. Im Anschluss werden die Werte der einzelnen Jahre auf das Basisjahr abdiskontiert und saldiert; somit wird der Gegenwartswert der Nettozahlung berechnet, die von der betrachteten Kohorte insgesamt noch an den Staatssektor abgeführt werden wird. Das Pro-Kopf-Äquivalent dieser Größe, also die noch zu erwartende Nettosteuerzahlung eines repräsentativen Individuums dieses Geburtsjahrgangs, wird als Generationenkonto bezeichnet.

Abb. 2: Generationenbilanz der deutschen Fiskalpolitik
 (Status quo 1998, $r=3\%$, $g=1,5\%$)

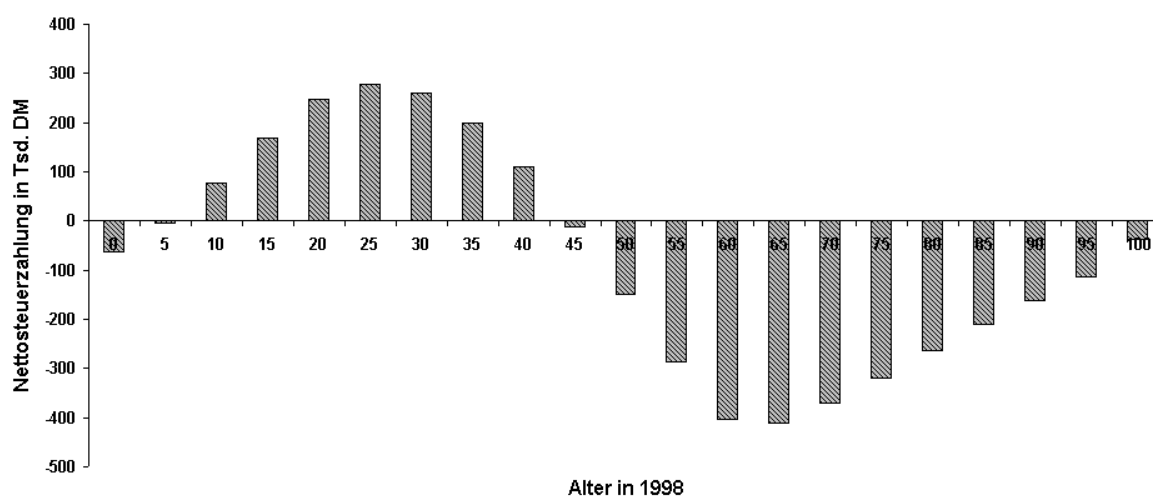


Abbildung 2 zeigt die Generationenkonto aller im Basisjahr 1998 lebenden Kohorten, die sich bei Fortführung der Fiskalpolitik des Status quo ergeben.¹⁰ Das Generationenkonto eines repräsentativen Individuums der 1998 geborenen Kohorte ist negativ; der neugeborene Durchschnittsdeutsche erhält also im Barwert über seinen Lebenszyklus hinweg um 62.900 DM mehr an Transferzahlungen vom Staat, als er durch Steuern und Beiträge an diesen abführen wird. Da die hohen Transfers am Anfang des Lebenszyklus, wie Leistungen der Krankenkassen oder öffentliche Bildungsausgaben für Schule, Ausbildung und Hochschulstudium, für die neugeborene Kohorte in relativ naher Zukunft anfallen werden, gehen sie mit einem starken Gewicht in das Generationenkonto ein. Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge, die überwiegend in der Lebensphase der Erwerbstätigkeit zu zahlen sind, liegen hingegen noch in vergleichbarer Ferne, so dass sie aufgrund der Abzinsung zukünftiger Zahlungen weniger stark gewichtet werden.

Mit zunehmendem Alter im Basisjahr fallen vergangene Jahre des Transferbezugs fort, während die Erwerbsphase näherrückt - die Generationenkonto steigen also an. Die im Basisjahr 25-Jährigen haben den Lebensabschnitt der Erwerbstätigkeit und somit der Steuer-

¹⁰ Die jüngste Rentenreform wurde in den Status-quo-Berechnungen bereits berücksichtigt; die jüngste Steuerreform musste hingegen aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit ausgeklammert bleiben. Die Einführung der Ökosteuer wurde unter Berücksichtigung aktueller Aufkommensschätzungen modelliert. Alle Berechnungen legen eine Produktivitätswachstumsrate von 1,5 Prozent sowie eine Diskontrate von drei Prozent zugrunde und basieren auf einer langfristigen Bevölkerungsprojektion, die sich an den Parametervorgaben der neunten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes orientiert; vgl. dazu Statistisches Bundesamt (2000).

und Beitragszahlung fast vollständig unmittelbar vor sich und nehmen kaum noch Bildungstransfers in Anspruch; dementsprechend weist ihr Generationenkonto mit 277.400 DM die höchste Nettosteuerzahlung auf. Mit dem Näherrücken der Ruhestandsphase, in der die Transferleistungen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung dominieren, wird das Generationenkonto für die Kohorte der 45-Jährigen wieder negativ. Die Nettotransferzahlung erreicht für den 65-Jährigen ein Maximum in Höhe von 410.100 DM; mit weiter zunehmendem Alter im Basisjahr sinkt die Anzahl der verbleibenden Jahre des Nettotransferbezugs, so dass die negativen Generationenkonten wieder gegen Null ansteigen.

Weil die Generationenbilanzierung rein zukunftsorientiert ist und daher vor dem Basisjahr erfolgte Zahlungen nicht berücksichtigt werden, spiegeln die Generationenkonten der heutigen Kohorten hauptsächlich die Position der verschiedenen Jahrgänge in ihrem Lebenszyklus wider; aus einem Vergleich ihrer Status-quo-Generationenkonten lassen sich keine weitergehenden Aussagen ableiten. Sie dienen allein als Referenzszenario gegenüber den altersspezifischen Generationenkonten, die sich beim Übergang zum Reformszenario ergeben: Da alle Reformwirkungen in der Zukunft auftreten, werden sie in den Veränderungen der Generationenkonten voll berücksichtigt.

Die Zahlungsströme der im Basisjahr geborenen Kohorte werden über deren gesamten Lebenszyklus erfasst; gleiches gilt für Generationen, die erst nach dem Basisjahr geboren werden. Bei Fortführung der Status-quo-Politik ergeben sich für diese zukünftigen Geburtsjahrgänge Generationenkonten, die im wachstumsbereinigten Barwert dem Generationenkonto der Basisjahrkohorte entsprechen. Durch den Rückgriff auf die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates lässt sich offenlegen, ob dies langfristig finanzierbar ist: Reichen die gesamten Nettozahlungen der im Basisjahr lebenden und der zukünftigen Generationen, die bei Fortführung des Status quo resultieren, im Barwert aus, um die im Basisjahr bestehende explizite Staatsverschuldung zu tilgen bzw. zu bedienen, so ist die Aufrechterhaltung des Status quo finanzierbar und die Politik des Status quo kann als nachhaltig bezeichnet werden.

Nachhaltigkeit impliziert demnach, dass zukünftige Generationen (unter Berücksichtigung des Produktivitätswachstums) über ihren Lebenszyklus so behandelt werden können wie die im Basisjahr neugeborene Generation; nachhaltige Fiskalpolitik verursacht also keine intergenerative Umverteilung. Reichen die Nettozahlungen nicht aus, so kann die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates nicht eingehalten werden: Die Politik des Status quo ist in diesem Fall offensichtlich nicht nachhaltig fortführbar, denn die Budgetbeschränkung erfordert eine Erhöhung der Nettoeinnahmen durch Ausgabenkürzungen oder

Steuererhöhungen. Diese belasten vornehmlich die nach dem Basisjahr geborenen Generationen, so dass eine Abweichung vom Grundsatz der Nachhaltigkeit in der Regel eine intergenerative Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen impliziert.

Das Residuum, das sich in der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates auftut, wird als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet und dient als Indikator für das Ausmaß, in dem die Status-quo-Fiskalpolitik vom Zustand der Nachhaltigkeit abweicht. Den Berechnungen für den Status quo im Basisjahr 1998 zufolge türmt sich in Deutschland eine Nachhaltigkeitslücke von 132,3 Prozent des BIP von 1998 auf. Mehr als ein ganzes Inlandsprodukt fehlt also in der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates. Weniger als die Hälfte davon, nämlich 60,3 Prozent des BIP, wird als Staatsverschuldung in den offiziellen Statistiken explizit ausgewiesen; die impliziten Ansprüche an die Staatsbudgets der Zukunft, die 72 Prozent des BIP ausmachen und vornehmlich durch die Generationenverträge der Sozialversicherung begründet werden, können dagegen erst durch die Generationenbilanz offengelegt werden.

3.2 Die Generationenbilanz der Einfachsteuer

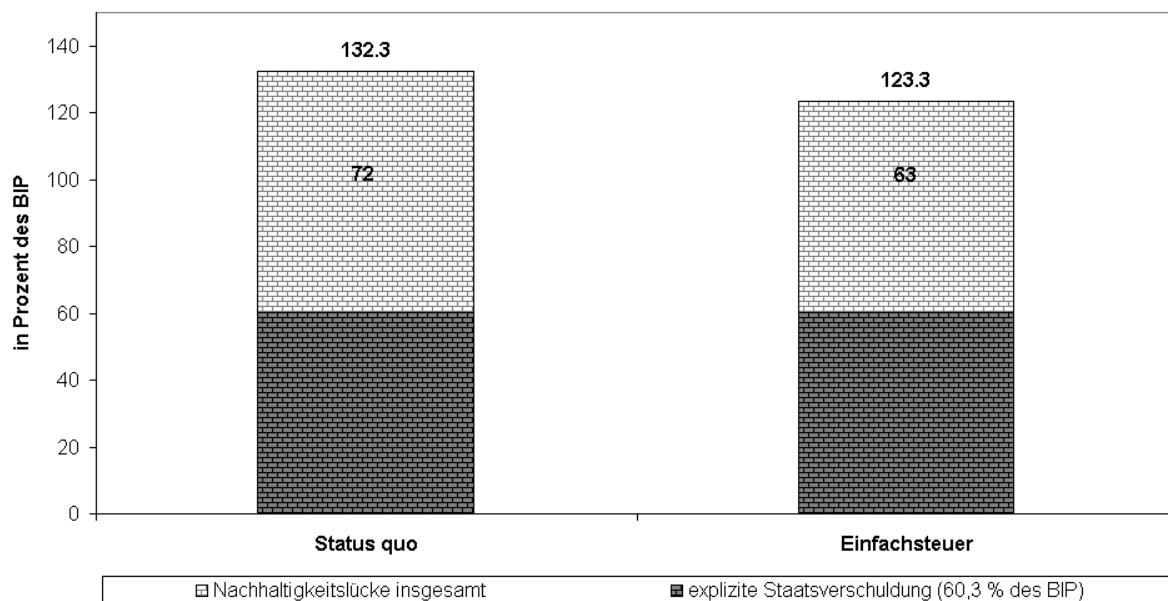
Ausgehend vom Referenzszenario des Status quo können nun die intergenerativen Verteilungswirkungen eines Übergangs zum Einfachsteuersystem analysiert werden. Die Modellierung der Einfachsteuer im Rahmen der Generationenbilanzierung erfolgt durch die Anpassung der altersspezifischen Zahlungsprofile der Einkommensteuer sowie der Mehrwertsteuer. Diese Profile, die die quantitativ bedeutsamen Wirkungen des Übergangs zur Einfachsteuer erfassen, wurden sowohl für den Status quo als auch für das Reformszenario unter Harmonisierung aller Parametervorgaben im Rahmen des Potsdamer Mikrosimulationsmodells generiert.¹¹ In den Altersprofilen der Einkommensteuer schlägt sich am deutlichsten die nachgelagerte Besteuerung der Renten nieder, die die Einkommensteuerzahlungen der älteren Jahrgänge merklich erhöht. Auch der Übergang zu einem einheitlichen Grenzsteuersatz, der oberhalb des Freibetrags auf alle Einkommensarten angewandt wird, wirkt sich auf die Altersstruktur der Einkommensteuerzahlungen aus. Die veränderte Altersstruktur der verfügbaren Einkommen überträgt sich auf die altersspezifischen Konsumausgaben, so dass sich auch die Mehrwertsteuerprofile, wenn auch in weit geringerem Ausmaß, ändern.

Da die Berechnungen im Potsdamer Mikrosimulationsmodell bei der Einführung der Einfachsteuer auf die Modellierung des im Gesetzentwurf vorgesehenen stufenweisen

¹¹ Vgl. Anton, Brehe und Petersen (2002).

Übergangs verzichten, basiert die Generationenbilanz der Einfachsteuer zunächst ebenfalls auf der Annahme eines sofortigen aufkommensneutralen Politikwechsels. Die daraus resultierende Nachhaltigkeitslücke liegt mit einem Wert von 123,3 Prozent des BIP deutlich unterhalb der Nachhaltigkeitslücke des Status-quo-Referenzszenarios, die 132,3 Prozent des BIP ausmacht (vgl. Abbildung 3). Die Differenz von neun Prozentpunkten impliziert eine spürbare Entlastung der zukünftigen Generationen im Vergleich zur Ausgangssituation.

Abb. 3: Zur Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik
($r=3\%$, $g=1,5\%$)

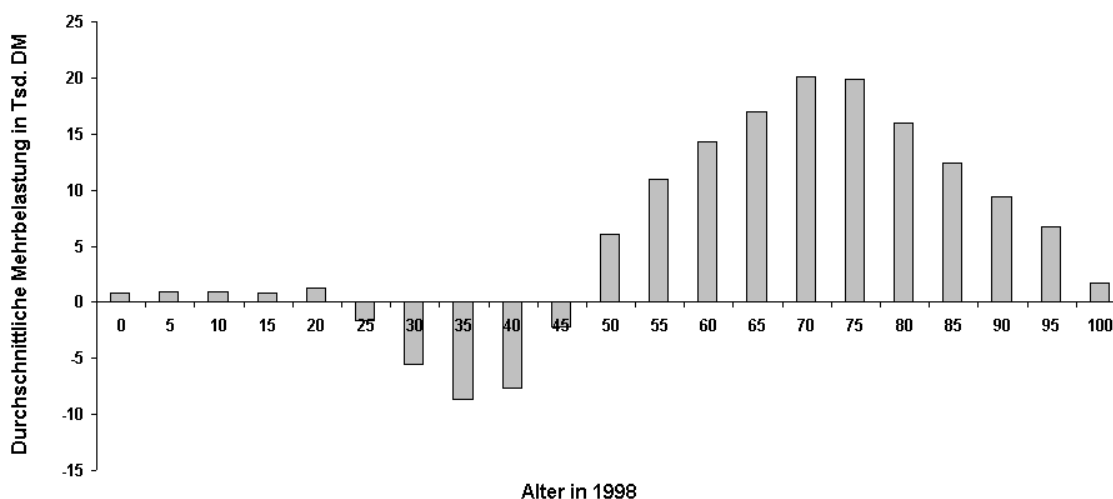


Die Auswirkungen der Einführung der Einfachsteuer auf die im Basisjahr lebenden Kohorten können durch einen Vergleich der Generationenkonten der einzelnen Jahrgänge im Reform-szenario mit ihren Generationenkonten im Status quo detailliert untersucht werden. Die Differenz der Generationenkonten zeigt, welche Jahrgänge zu den Gewinnern der Reform gehören, und welche Jahrgänge belastet werden. Abbildung 4 stellt die intergenerative Gewinn- und Verlustrechnung für die im Basisjahr lebenden Kohorten in absoluten Barwerten über die jeweils verbleibende Lebenszeit dar.

Klare Gewinner der Einfachsteuer sind die jüngeren Erwerbstätigenkohorten, in deren Generationenkonten der Einkommensteuer entsprechend ihrer Position im Lebenszyklus ein besonders hohes Gewicht zukommt. Der im Basisjahr 35-Jährige profitiert von der niedrigeren steuerlichen Belastung seiner Arbeitseinkünfte, denn er ist er zwar kein Berufsanfänger mehr, der ein vergleichsweise niedriges, durch die intragenerativen Verteilungs-

wirkungen der Einfachsteuer belastetes Arbeitseinkommen bezieht,¹² hat aber noch den überwiegenden Teil der Erwerbsphase vor sich. Zudem hat er bereits ein Alter erreicht, in dem nennenswerte Kapitaleinkünfte anfallen, so dass sich auch die Freistellung der marktüblichen Zinsen zu seinen Gunsten auswirken kann. Zusammen mit dem Steuerstundungseffekt der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften senkt dies die Nettosteuerzahlung der verbleibenden Lebenszeit für den 35-Jährigen im Barwert um 8.700 DM; im gewogenen Durchschnitt über die Gewinnerjahrgänge werden die im Basisjahr 25- bis 45-Jährigen um 6.100 DM entlastet.

Abb. 4: Verluste/Gewinne aus der Einführung der Einfachsteuer
(Differenz der Generationenkonten zum Status quo)



Die Generationenkonten der im Basisjahr noch nicht erwerbstätigen Jahrgänge steigen durch den Übergang zur Einfachsteuer leicht an, da sie die etwas höheren Belastungen der ersten Erwerbsjahre noch vor sich haben, und die späteren Entlastungen der Folgezeit aufgrund der Diskontierung schwächer gewichtet werden. Die Mehrbelastungen erreichen allerdings mit 1.300 DM über die verbleibende Lebenszeit für den 20-Jährigen und deutlich weniger als 1.000 DM für die bis zu 15-jährigen Kohorten keine nennenswerte Höhe.

Spürbare Verluste müssen hingegen die im Basisjahr über 50-Jährigen hinnehmen. Bei den noch im Erwerbsleben befindlichen Jahrgängen kann der Steuerstundungseffekt der nachgelagerten Rentenbesteuerung nicht mehr voll zum Tragen kommen. Die im Basisjahr

¹² Vgl. dazu Kapitel 2. Sozialpolitisch motivierte Begünstigungen sollen im Einfachsteuerkonzept als direkte Transferzahlungen gewährt werden; da zur konkreten Ausgestaltung und Höhe dieser Transfers noch keine exakten Spezifikationen vorliegen, konnten sie in den vorliegenden Berechnungen noch nicht berücksichtigt werden.

70-Jährigen erfahren die volle Belastung durch die in diesem Szenario unmittelbar eingeführte, vollständige Rentenbesteuerung; ihr erreicht 20.100 DM im Barwert über den restlichen Lebenszyklus. Im gewogenen Durchschnitt beziffern sich die Belastungen der Rentnerkohorten auf 17.000 DM. Diese Ergebnisse sind allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu beurteilen, denn die hier modellierte sofortige volle Besteuerung der Alterseinkünfte ist nicht nur aufgrund der fehlenden Simulation des vorgesehenen graduelleren Übergangs zur Einfachsteuer unrealistisch. Die sofortige Einbeziehung der Rentenzahlungen in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist auch aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch.¹³

Da die Frage, in welchem Umfang Renten und Pensionen in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden dürfen, juristisch noch nicht abschließend geklärt wurde, wird in einem fiktiven Vergleichsszenario der alternative Extremfall untersucht: Die Einfachsteuer wird zwar unmittelbar eingeführt, doch die im Basisjahr bereits 60-jährigen oder älteren Kohorten werden über ihre verbleibende Lebenszeit wie im Status quo behandelt. Damit wird unterstellt, dass sie keinerlei Lasten aus der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte zu tragen hätten. Da die zusätzlichen Steuerzahlungen der heutigen Rentnerkohorten damit wegfallen, ist die Einführung der Einfachsteuer in diesem Gedankenexperiment nicht mehr aufkommensneutral. Dementsprechend erhöht sich im Vergleich zum vorigen Einfachsteuerszenario der Fehlbetrag in der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates: Die Nachhaltigkeitslücke macht bei vollkommener Freistellung der im Basisjahr über 59-Jährigen 131,2 Prozent des BIP aus. Sie liegt damit um 8,9 Prozentpunkte höher als im zuvor untersuchten Einfachsteuerszenario und reicht bis auf 0,1 Prozentpunkte an die Nachhaltigkeitslücke im Status quo heran. Der positive Effekt der Einfachsteuer auf die Nachhaltigkeit, der eine spürbare Entlastung zukünftiger Generationen mit sich bringt, wird im Extremfall der völligen Schonung der heutigen Rentnerkohorten fast vollständig zunichte.

Ein Mittelweg und damit wohl ein der Wahrheit näher kommendes Ergebnis findet sich bei Berücksichtigung der Tatsache, dass die Einfachsteuer in der Realität nicht in einem einzigen, sofortigen Schritt eingeführt werden soll. Zur Illustration der Auswirkungen einer stufenweisen Einphasung wurde daher auch ein Szenario modelliert, in dem ein gradueller Übergang zur Einfachsteuer bis zum Jahr 2005 erfolgt. Da für den Übergang keine Mikrosimulationen vorliegen, wurden die altersspezifischen Profile der Einkommen- und Mehrwertsteuer des Status quo in sieben Jahresschritten linear an die Steuerprofile der

¹³ Zur Problematik der Besteuerung von Leibrenten und ihrer Verfassungsmäßigkeit vgl. Anton, Brehe und Petersen (2002).

Einfachsteuer herangeführt. Die Steueraufkommen in diesen Jahren entsprechen, abgesehen von den geringen demographischen Verschiebungen, die innerhalb dieser wenigen Jahre auftreten, den Aufkommen der entsprechenden Jahre im Status-quo-Szenario. Damit wird unterstellt, dass bei der Einführung der Einfachsteuer nicht erst ab 2005, sondern bereits in den Jahren des Übergangs Aufkommensneutralität gewahrt wird.

In diesem Szenario ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke von 123,7 Prozent des BIP; sie liegt mit 0,4 Prozentpunkten nur minimal über der Nachhaltigkeitslücke der ohne Übergangszeit eingeführten Einfachsteuer. Die Belastung der im Basisjahr 60-jährigen und älteren Kohorten wird hingegen deutlich reduziert, da die nachgelagerte Besteuerung der Renten nur schrittweise greift und erst im Jahr 2005 voll zum Tragen kommt. Die heutigen Rentnerkohorten werden also später und daher, über ihre verbleibende Lebenszeit betrachtet, kürzer von der Rentenbesteuerung betroffen. Die höchste Belastung durch die Einfachsteuer liegt in diesem Szenario bei dem im Basisjahr 65-Jährigen, der über seinen restlichen Lebenszyklus im Barwert einen Verlust von 15.300 DM erfährt. Die im Basisjahr 35- bis 55-Jährigen können durch den graduellen Übergang später und kürzer von der Entlastungswirkung der Einfachsteuer profitieren. Die im Basisjahr 20- bis 30-Jährigen werden dagegen stärker entlastet: In dieser Altersgruppe ist der Anteil der Bezieher niedrigerer Einkommen noch recht hoch, die durch die Einfachsteuer eine etwas höhere Steuerbelastung erfahren. Durch die verzögerte Einführung der Einfachsteuer werden sie später und kürzer von dieser Belastung betroffen. Auf die noch jüngeren Kohorten zeigt der graduelle Übergang fast überhaupt keine Auswirkungen.

Das untersuchte Szenario eines schrittweisen Übergangs folgt der Idee der im Gesetzesentwurf vorgegebenen stufenweisen Überführung des derzeitigen Steuersystems in das konsumorientierte Einfachsteuersystem mit einheitlichem Steuersatz; es bildet diese aber nicht exakt ab. Bei aller Vorsicht, die den Ergebnissen illustrativer Szenarien daher entgegengebracht werden muss, lässt sich dennoch ein positives Fazit ziehen: Im Zusammenspiel deuten die Szenarien, die im Rahmen der Generationenbilanz der Einfachsteuer untersucht wurden, darauf hin, dass eine merkliche Entlastung zukünftiger Generationen gelingen dürfte. Die hohen Belastungen der Kohorten, die im Basisjahr bereits das durchschnittliche Rentenzugangsalter erreicht haben, werden bei einem graduellen Übergang deutlich reduziert.

3.3 Wachstumsimpulse der Einfachsteuer

Alle bisher betrachteten Einfachsteuerszenarien berücksichtigen allein die direkten fiskalischen Wirkungen auf Haushaltsebene. Tatsächlich spricht jedoch einiges dafür, dass die Einführung der Einfachsteuer die Kapitalakkumulation sowohl auf Haushaltsebene als auch durch Unternehmen und ausländische Investoren erhöhen und damit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene positive Wachstumsimpulse setzen kann: Bereits durch die Senkung der durchschnittlichen Steuerbelastung der privaten Haushalte erhöht die Einfachsteuer das verfügbare Einkommen und damit neben der Konsumnachfrage auch die Kapitalbildung. Vor allem aber führt die Beseitigung der Verzerrungen bei der Sparentscheidung durch die Zinsbereinigung der Bemessungsgrundlage zu einer höheren Kapitalakkumulation. Weitere Sparanreize setzt die SpARBereinigung der Bemessungsgrundlage bei Altersvorsorgeaufwendungen. Da das Einfachsteuerkonzept hier im Kern eine vollständige Abzugsfähigkeit privater Altersvorsorge vorsieht und nicht nur, wie im Fall der jüngsten Rentenreform, eine Sonderausgabenabzugsfähigkeit von langfristig vier Prozent der Bemessungsgrundlage, kann mit einem deutlichen Anstieg der privaten Ersparnisbildung gerechnet werden, zumal die private Vorsorge auch in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ersetzenden Charakter annehmen wird.¹⁴

Mit der Einführung der Einfachsteuer wird auch die Gewinnbesteuerung der Unternehmen grundlegend reformiert. Die Senkung der Steuerlast und die Beseitigung von Verzerrungen bei der Investitionsentscheidung, beides vornehmlich auf die Zinsbereinigung zurückzuführen, lassen Effizienzgewinne und weitere Wachstumsimpulse erwarten. Transparenz und Verlässlichkeit des Einfachsteuersystems dürften sich auch im Hinblick auf ausländische Investoren als bedeutsame Vorteile erweisen; die Einfachsteuer könnte daher einiges zur Stärkung des Investitionsstandorts Deutschland beitragen.

Soweit bereits Studien über den Wachstumseffekt der Einführung eines Einheitssteuersatzes vorliegen, bestätigen sie durchweg die positive Wirkung. Die Vergleichsstudie von Stokey und Rebelo (1995) zieht eine Vielzahl einzelner Untersuchungen des Wachstumsimpulses heran, der sich für die USA bei einem Übergang zur Flat Rate Tax ergibt. Darin wird die positive Wirkung, ausgedrückt als Erhöhung der Wachstumsrate, je nach konkreter Umgestaltung des Steuersystems auf 0,03 bis acht Prozentpunkte beziffert. Dieses breite Spektrum stellt zwar eindeutig klar, dass mit einem positiven Wachstumsimpuls

¹⁴ Zum Reformbedarf der Kranken- und Pflegeversicherung vgl. die Nachhaltigkeitsanalyse in Fetzer, Moog und Raffelhüschen (2001).

zu rechnen ist, der sogar sehr hoch ausfallen kann; es liefert aber keinen konkreten Anhaltspunkt für eine Parametrisierung der Analyse der Einfachsteuer. Da zudem fraglich ist, inwieweit die Größenordnungen der USA auf Deutschland übertragbar sind, Zahlen für Deutschland selbst aber nicht vorliegen, werden hier dem Gebot einer vorsichtigen Abschätzung folgend illustrativ zwei hypothetische Wachstumsimpulse gewählt.

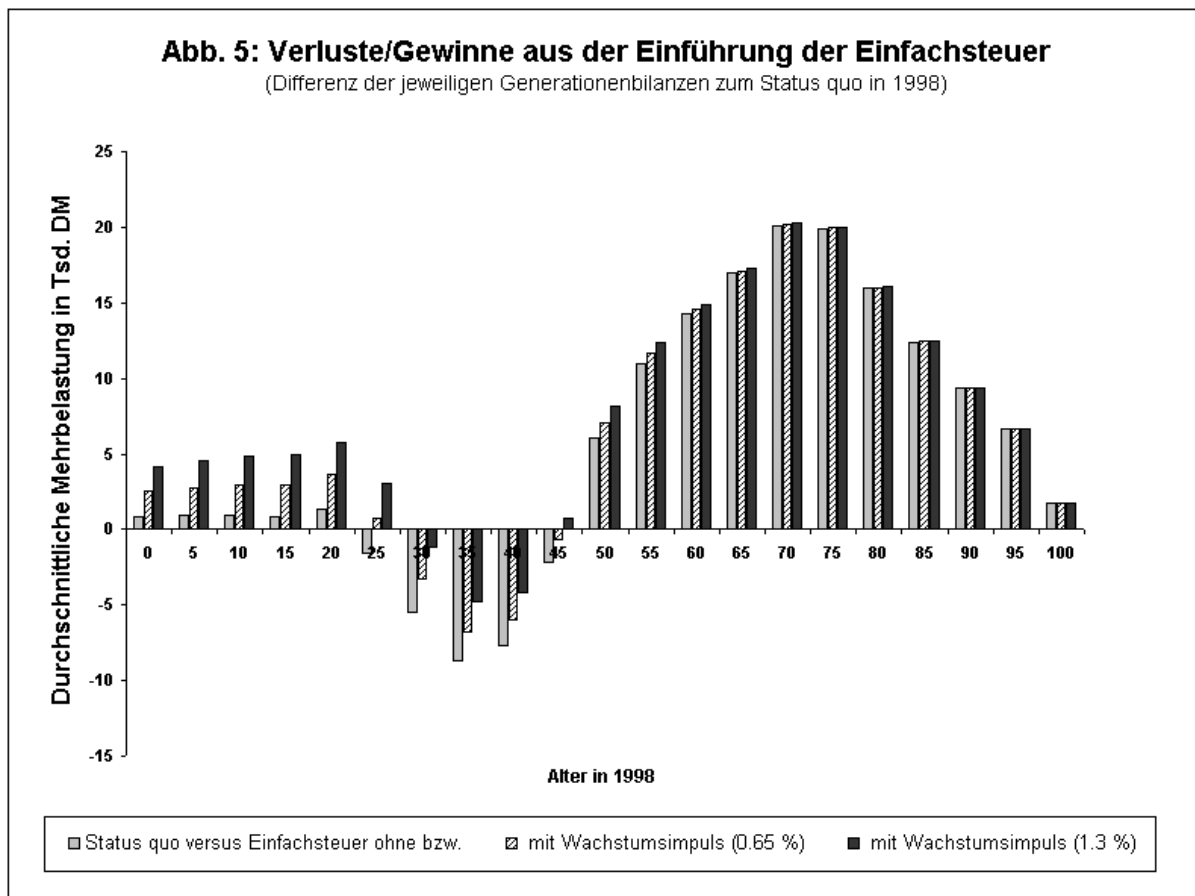
Ausgangspunkt des ersten Falls ist eine Reduktion der Arbeitslosenzahl um 100.000 Personen, die sich unter Verwendung des Okunschen Gesetzes in eine Erhöhung der Wachstumsrate um 0,65 Prozentpunkte umsetzen lässt.¹⁵ Die Annahme, dass die Einführung der Einfachsteuer eine Reduktion um 100.000 Arbeitslose auf Basis des Beschäftigungsstands von 1998 bewirkt, dürfte eher den unteren Rand der zu erwartenden Wirkung abbilden. Daher wurde der Wachstumsimpuls im zweiten Szenario doppelt so hoch gewählt. Die Annahme einer Reduktion um 200.000 Arbeitslose mag eher optimistisch sein, doch im Zusammenspiel grenzen die beiden Beispielfälle den Bereich des Wahrscheinlichen ein. In der Generationenbilanzierung wurde der Wachstumsimpuls durch eine einmalige Anpassung der direkt vom Beschäftigungsgrad abhängigen Aggregatzahlen umgesetzt. Das Aufkommen der Einkommensteuer sowie die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen wurden erhöht, die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung an die anderen Zweige der Sozialversicherung entsprechend gesenkt. Indirekte und teils erst in der längeren Frist auftretende Wirkungen der verringerten Arbeitslosigkeit wurden aufgrund mangelnder quantitativer Bedeutsamkeit und dem illustrativen Charakter dieses Experiments entsprechend außer Betracht gelassen.

Abbildung 5 verdeutlicht, wie die Wachstumsimpulse die Gewinn- und Verlustrechnungen, also die Differenzen in den Generationenkonten, verändern. Für heutige Rentnerkohorten ändert sich qualitativ und quantitativ wenig. Die Erwerbstätigen hingegen werden durch die verminderte Arbeitslosigkeit verstärkt von Transferempfängern zu Steuer- und Beitragszahlern. Die Verluste der älteren Erwerbskohorten nehmen also zu, die Gewinne der jüngeren Erwerbstätigen durch die Einfachsteuer vermindern sich. Gleiches gilt in gesteigertem Maße für die noch nicht erwerbsfähigen Jahrgänge.

Beide Szenarien verbessern erwartungsgemäß die Situation für alle zukünftigen Generationen: Aufgrund der höheren Steuerkraft aller heutigen und zukünftigen Generationen fällt die Nachhaltigkeitslücke verhältnismäßig niedriger aus. Verringert die Einfachsteuer ohne Berücksichtigung des Wachstumsimpulses die Nachhaltigkeitslücke von 132,3 Prozent

¹⁵ Die Umsetzung des Okunschen Gesetzes zum Zusammenhang zwischen einer Veränderung der Arbeitslosigkeit und der Wachstumsrate des realen Sozialprodukts folgt hier den Parametervorgaben in Landmann und Jerger (1999: 24ff).

im Status quo auf 123,3 Prozent, so bewirkt sie bei leichtem Wachstumsimpuls eine Senkung auf 118,1 Prozent und bei starkem Wachstumsimpuls auf 112,9 Prozent des BIP. Die Einführung der Einfachsteuer erweist sich demnach als geeignet zur Entlastung zukünftiger Generationen; wenn ihre auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung gerichteten Maßnahmen greifen, verhilft sie der deutschen Fiskalpolitik sogar zu einem erheblichen Schritt auf dem Weg zur Nachhaltigkeit.



4. Schlussfolgerungen

Ein gutes Steuersystem ist einfach und transparent, effizient und gerecht. Das deutsche Steuersystem erfüllt keine dieser Anforderungen: Die Einfachheit verliert sich im Dickicht der Steuergesetze und Durchführungsbestimmungen, die Transparenz ist selbst für Steuerexperten nicht mehr gegeben. Effizient kann ein Steuersystem nicht sein, wenn es Spar- und Investitionsentscheidungen verzerrt und somit das Wirtschaftswachstum hemmt. Aus demselben Grund kann das deutsche Steuersystem auch nicht als gerecht bezeichnet werden: Die Generationenbilanz für den Status quo zeigt, dass die Generationenverträge der Sozialversicherungen aufgrund der sich rasch verschlechternden Altersstruktur der Bevölkerung den zukünftigen

Generationen immense Versorgungslasten aufbürden. Diese können sie nur dann schultern, wenn die heutige Politik dafür sorgt, dass sie mit einem ausreichenden Kapitalstock ausgestattet werden, der ihre Produktivität entscheidend erhöht. Die Wachstumsfeindlichkeit des gegenwärtigen Steuersystems verhindert diese ausgleichende Entlastung zukünftiger Generationen.

Die Einfachsteuer ist eine gute Steuer. Ihr Regelwerk ist einfach und so transparent, dass Einzelpersonen, Haushalte und Unternehmer sie im Regelfall ohne Hilfestellung Dritter administrativ bewältigen können. Die Einfachsteuer ist auch effizient: Zum einen fördert sie die Kapitalbildung, indem sie den Konsum und damit Ansprüche, die an das produzierte Inlandsprodukt gestellt werden, besteuert, statt durch eine Benachteiligung von Ersparnis und Investition die Schaffung zukünftiger Inlandsprodukte zu hemmen. Zum anderen beseitigt sie intertemporale Verzerrungen in der Anlageentscheidung, die bislang zu einem Wildwuchs größtenteils ineffizienter Steuerabschreibungsmodelle geführt haben.

Vor allem aber ist die Einfachsteuer gerecht, denn sie schafft einen Ausgleich zwischen den Generationen: Sie nimmt von denen, deren Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme zu hoch sind; die Belastung der heutigen Rentnerjahrgänge hält sich aber bei einem realistischen Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung in erträglichen Grenzen. Die Erwerbstätigen zählen zwar zu den Gewinnern der Reform, da ihnen mehr verfügbares Einkommen in der Tasche bleibt. Sie können aber zunehmend größere Teile davon nicht sofort konsumieren, sondern müssen einen steigenden Anteil zur privaten Altersvorsorge ansparen. Durch die teilweise Belastung der heutigen Generationen führt der Übergang zur Einfachsteuer eine Entlastung derer herbei, von denen die Erstellung der zukünftigen Inlandsprodukte abhängt, und versetzt sie damit in die Lage, die Generationenverträge zu erfüllen und zugleich Eigenvorsorge zu betreiben. Dieser intergenerative Ausgleich muss im ureigenen Interesse selbst der Verliererjahrgänge liegen: Ein Versagen der heutigen Steuer- und Sozialpolitik lässt zunehmende intergenerative Verteilungskämpfe befürchten, die in eine schlichte Kündigung der Generationenverträge münden könnten.

Literatur

- Anton, Stefan, Mathias Brehe und Hans-Georg Petersen (2002), Das Konzept der Einkommensteuer im empirischen Test, in: Manfred Rose (Hrsg.), *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland – Konzept, Auswirkungen und Ausgestaltung der Einkommensteuer*, erscheint demnächst.
- Auerbach, Alan, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1991), Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: David Bradford (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, Cambridge: MIT Press, 55-110.
- Auerbach, Alan, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics* 94: 303-318.
- Auerbach, Alan, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1994), Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8: 73-94.
- Boll, Stephan, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser (1994), Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective, *Public Choice* 81: 79-100.
- Bonin, Holger (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- Borgmann, Christoph, Pascal Krimmer und Bernd Raffelhüschen (2001), Rentenreformen 1998-2001: Eine (vorläufige) Bestandsaufnahme, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2: 319-334.
- Bork, Christhart (2000), *Steuern, Transfers und private Haushalte: Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen*, Frankfurt am Main: Lang.
- Bundesministerium der Finanzen (2001), *Steuerpolitik der Bundesregierung*, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Fehr, Hans (1999), *Welfare Effects of Dynamic Tax Reforms*, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Bd. 5, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Fehr, Hans und Wolfgang Wiegard (1999), Lohnt sich eine konsumorientierte Neugestaltung des Steuersystems? in: Smekal, Christian, Rupert Sendlhofer und Hannes Winner (Hrsg.), *Einkommen versus Konsum*, Heidelberg: Physica, 65-84.

- Fehr, Hans und Wolfgang Wiegard (2001), The Incidence of an Extended ACE Corporation Tax, *CESifo Working Paper* 484, München.
- Feist, Karen und Bernd Raffelhüschen (2000), Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, *Wirtschaftsdienst* 80: 440-448.
- Fetzer, Stefan, Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen (2001), Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Wie pflegebedürftig ist der kranke Patient? *Diskussionbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg* 99/2001.
- Gokhale, Jagadeesh, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser (1995), The Burden of German Unification: A Generational Accounting Approach, *Finanzarchiv* 52: 141-165.
- Greß, Manfred, Manfred Rose und Rolf Wiswesser (1998), *Marktorientierte Einkommensteuer: Das neue kroatische System einer konsum- und damit marktorientierten Besteuerung des persönlichen Einkommens*, München: Vahlen.
- Kotlikoff, Laurence und Bernd Raffelhüschen (1999), Generational Accounting Around the Globe, *American Economic Review* 89, 2: 161-166.
- Landmann, Oliver und Jürgen Jerger (1999), *Beschäftigungstheorie*, Berlin: Springer.
- Raffelhüschen, Bernd (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy Reports and Studies* 6/1999: 17-28.
- Rose, Manfred (Hrsg.) (1991), *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Berlin: Springer.
- Rose, Manfred (1994), Ein einfaches Steuersystem für Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 74: 423-432.
- Rose, Manfred (1998a), Zur praktischen Ausgestaltung einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung, in: Alois Oberhauser (Hrsg.), *Probleme der Besteuerung I*, Berlin: Duncker & Humblot, 99-123.
- Rose, Manfred (1998b), Konsumorientierung des Steuersystems - theoretische Konzepte im Lichte empirischer Erfahrungen, in: Gerold Krause-Junk (Hrsg.), *Steuersysteme der Zukunft*, Berlin: Duncker & Humblot, 247-278.
- Rose, Manfred (2000), Doppelbesteuerung versus Doppelbelastung von Zinsen – Eine Erwiderung auf Hannes Schellhorn, *Wirtschaftsdienst* 80: 499-501.

- Rose, Manfred (2002a), Die Einfachsteuer: „Das Konzept“, in: Manfred Rose (Hrsg): *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland – Konzept, Auswirkungen und Ausgestaltung der Einfachsteuer*, erscheint demnächst.
- Rose, Manfred (2002b), Die Einfachsteuer: „Das Gesetz“, in: Manfred Rose (Hrsg): *Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland – Konzept, Auswirkungen und Ausgestaltung der Einfachsteuer*, erscheint demnächst.
- Statistisches Bundesamt (2000), *Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050*, CD-ROM, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stokey, Nancy und Sergio Rebelo (1995), Growth Effects of Flat-Rate Taxes, *Journal of Political Economy* 103: 519-550.
- Wenger, Ekkehard (1983), Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkünften, *Finanzarchiv* 41: 207-252.