

Der Kirchhof-Vorschlag: Ist er finanzierbar?*

Alfred Boss und Thomas Elendner

- 1 Zu Beginn des Jahres 2004 wurden in Deutschland die Einkommensteuersätze gesenkt. Anfang des Jahres 2005 wird die so genannte dritte Stufe der Steuerreform in Kraft treten; sie beinhaltet abermals reduzierte Steuersätze. Unabhängig davon werden seit einiger Zeit verschiedene Steuerreformvorschläge diskutiert, die auf grundlegende Änderungen des Systems hinauslaufen. Es geht dabei um die Einführung neuer Tarife und um die Abschaffung zahlreicher Vergünstigungen. Es geht auch um Änderungen bei der Verzahnung der Einkommensteuer mit der Körperschaftsteuer sowie um den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Steuer, die wirtschaftliche Entscheidungen weniger verzerrt als die Gewerbesteuer. Fraglich ist, welche Konsequenzen für das gesamte Einkommensteueraufkommen bei Einführung eines Reformtarifs und bei gleichzeitiger Abschaffung von Steuervergünstigungen zu erwarten sind. Im Folgenden wird dargestellt, ob der so genannte Kirchhof-Vorschlag finanzierbar ist.
- 2 Die Einführung des Steuertarifs 2004 bringt im Jahr 2004 – im Vergleich zum Festhalten am Tarif 2003 – Lohnsteuermindereinnahmen in Höhe von reichlich 14 Mrd. Euro mit sich (Tabelle 1). Wesentlich größere Mindereinnahmen wird das In-Kraft-Treten des für das Jahr 2005 beschlossenen Tarifs zur Folge haben. Die Mindereinnahmen für die Jahre 2004 und 2006 variieren mit der Beschäftigtenzahl und mit dem Durchschnittslohn.

3 *Tabelle 1:*

Auswirkungen der Einführung alternativer Einkommensteuertarife auf das Lohnsteueraufkommen (im Vergleich zum Aufkommen nach dem Tarif 2003) für die Jahre 2004–2006 (Mrd. Euro)

	2004	2005	2006
Tarif für das Jahr 2004	-14,20	-14,60	-15,05
Tarif für das Jahr 2005	-19,52	-20,22	-21,00
Kirchhof-Vorschlag	-55,91	-58,35	-61,08

* Der Aufsatz ist eine Kurzfassung eines Teils des Kieler Arbeitspapiers Nr. 1205 „Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was „kosten“ sie?“.

- 4 Würde der von Paul Kirchhof vorgeschlagene Steuertarif rückwirkend für das Jahr 2004 gelten, so wäre – im Vergleich zur Gültigkeit des Tarifs 2003 – mit Lohnsteuermindereinnahmen in der Größenordnung von 56 Mrd. Euro zu rechnen, wenn man die sonstigen Konsequenzen außer Betracht lässt, die mit dem Reformvorschlag z.B. infolge veränderter Kinderfreibeträge, reduzierter oder erhöhter pauschalierter Abzugsbeträge und gekürzter Steuerergünstigungen verbunden sind. Der Reformtarif wird allerdings frühestens im Jahr 2005 in Kraft treten. Deshalb werden die finanziellen Konsequenzen auch an dem Aufkommen gemessen, das nach Einführung des Tarifs 2005 für die Jahre 2005 und 2006 zu erwarten ist. Die Lohnsteuermindereinnahmen für das Jahr 2005 belaufen sich – wiederum isoliert betrachtet – auf 38,1 Mrd. Euro, für das Jahr 2006 sind sie mit 40,1 Mrd. Euro etwas größer.
- 5 Wird Kirchhofs Reformvorschlag verwirklicht, so sinkt auch das Aufkommen der Einkommensteuer, soweit es nicht aus Lohnsteuer resultiert, weil der für die betreffenden Einkommensteile relevante Steuersatz abnimmt. Betroffen sind die Einkommensteile, die das Einkommensteueraufkommen in Form des Zinsabschlags, der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und der veranlagten Einkommensteuer erbringen. Das bei gegebenem Steuertarif zugehörige Steueraufkommen lässt sich grundsätzlich aus den betreffenden Steuereinnahmen errechnen. Diesen sind aber die Mindereinnahmen zuzuschlagen, die aus steuersatzunabhängigen Vergünstigungen (wie z.B. Investitionszulagen) resultieren; Steuersatzänderungen beeinflussen nämlich das Einkommensteueraufkommen vor Abzug dieser Vergünstigungen.
- 6 Das gesamte Einkommensteueraufkommen (ohne Solidaritätszuschlag) belief sich im Jahr 2003 auf rund 154,2 Mrd. Euro. Dabei ist das Lohnsteueraufkommen um das Kindergeld reduziert, das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer um die Investitionszulage und um die Eigenheimzulage gekürzt; das Kindergeld und die genannten Zulagen werden aus dem Aufkommen der betreffenden Steuerarten gezahlt. Das Einkommensteueraufkommen vor Abzug dieser Zulagen und anderer steuersatzunabhängiger Beträge sowie des Kindergeldes betrug 201,2 Mrd. Euro. Es ist das Aufkommen, das sich trotz steuersatzabhängiger Einkommensteuervergünstigungen ergeben hätte. Das entsprechende Aufkommen für das Jahr 2004 wird auf 193,0 Mrd. Euro geschätzt, das für das Jahr 2005 auf 191,8 Mrd. Euro. Das von einer Steuertarifänderung betroffene Steueraufkommen für die Jahre 2003–2005 liegt damit um reichlich 20 Prozent über dem Lohnsteueraufkommen (vor Abzug des Kindergeldes), für das die Auswirkungen des Übergangs zu dem Reformtarif bereits dargestellt worden sind.
- 7 Nimmt man an, dass die Einkommensteile, die nicht der Lohnsteuer unterliegen, von der Einführung eines anderen Steuertarifs im Durchschnitt so beeinflusst werden wie die Lohnsumme (zuzüglich Pensionen und Betriebsrenten), so sind die errechneten Lohnsteuermindereinnahmen für das Jahr 2005 und für das Jahr 2006 um jeweils 21,55 Prozent zu erhöhen. Die Einkommensteuermindereinnahmen betragen demnach für das Jahr 2005 46,4 Mrd. Euro; für das Jahr 2006 sind sie – bei der erwarteten Lohn- und Beschäftigungsentwicklung – etwas größer (48,7 Mrd. Euro).
- 8 Das Ausmaß der Einkommensteuervergünstigungen für das Jahr 2004 beläuft sich – den Angaben im Subventionsbericht, den Schätzungen im Programm Koch/Steinbrück sowie eigenen Schätzungen zufolge – auf 31,4 Mrd. Euro; davon sind 13,4 Mrd. Euro steuersatzunabhängige und 18,0 Mrd. Euro steuersatzabhängige Vergünstigungen. Dabei sind jene Ver-

günstigungen, mit denen die Vorsorge für das Alter gefördert werden soll (20,9 Mrd. Euro), nicht einbezogen.

- 9 Das Volumen der steuersatzabhängigen Vergünstigungen (nach eigener Schätzung 17,7 Mrd. Euro im Jahr 2005, 17,5 Mrd. Euro im Jahr 2006) nimmt ab, wenn der durchschnittliche Grenzsteuersatz der Lohnsteuer bei Realisierung des Reformvorschlags sinkt. Die Änderung im Vergleich zu dem Grenzsteuersatz im Jahr 2004 beträgt – für die Jahre 2005 und 2006 – 9,1 bzw. 9,2 Prozentpunkte. Der für die gesamte Einkommensteuer maßgebliche Satz dürfte bei Realisierung eines Reformvorschlags etwa so stark abnehmen wie der Lohnsteuersatz. Unter dieser Annahme sinkt das Volumen der steuersatzabhängigen Vergünstigungen bei Verwirklichung des Reformvorschlags auf 12 bis 13 Mrd. Euro (Tabelle 2).

10 *Tabelle 2:*

Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen in Abhängigkeit vom Steuertarif in den Jahren 2005–2006 (Mrd. Euro)

	2005	2006
Steuersatzunabhängige Einkommensteuervergünstigungen	12,9	12,9
Steuersatzabhängige Einkommensteuervergünstigungen	12,6	12,5
Körperschaftsteuervergünstigungen	2,8	2,8

- 11 Werden alle Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen außer jenen, die die Altersvorsorge betreffen und – über die Einführung einer grundsätzlich nachgelagerten Besteuerung – gemäß dem Reformvorschlag beibehalten werden sollen, abgeschafft, so stehen den Mindereinnahmen infolge der Steuersatzsenkung Mehreinnahmen in Höhe von 25 ½ Mrd. Euro gegenüber. Darüber hinaus entstehen zusätzliche Einnahmen, wenn die Körperschaftsteuervergünstigungen gestrichen werden; dabei handelt es sich für die Jahre 2005 und 2006 um jeweils 2,8 Mrd. Euro.

- 12 Unter diesen Voraussetzungen hätte die Verwirklichung des Reformvorschlags im Jahr 2005 – rein rechnerisch – Mindereinnahmen in Höhe von 18,1 Mrd. Euro zur Folge (Tabelle 3). Für das Jahr 2006 betrüge der Effekt 20,5 Mrd. Euro. Wenn bestimmte Vergünstigungen (wie z.B. die Eigenheimzulagenregelung) im Interesse des Vertrauensschutzes nur schrittweise abgebaut werden, dann tritt der volle Effekt auf das Einkommensteueraufkommen verzögert ein. Wenn zusätzlich die Vergünstigungen wegfallen, die andere Steuern (wie z.B. die Umsatzsteuer und die Mineralölsteuer) betreffen und sich auf reichlich 20 Mrd. Euro belaufen, so lässt sich die von Kirchhof vorgeschlagene Steuerreform etwa aufkommensneutral realisieren.

13 *Tabelle 3:*

Gesamteffekt auf das Einkommensteueraufkommen nach Komponenten (im Vergleich zum Aufkommen nach dem Tarif 2005) in den Jahren 2005–2006 (Mrd. Euro)

	2005	2006
Tarifänderung	–46,4	–48,7
Abschaffung der Einkommensteuervergünstigungen	25,5	25,4
Abschaffung der Körperschaftsteuervergünstigungen	2,8	2,8
Insgesamt	–18,1	–20,5

14 Bei den Berechnungen der Auswirkungen der einzelnen Steuerreformvorschläge auf das Einkommensteueraufkommen wurde nicht berücksichtigt, dass der Kinderfreibetrag verändert wird. Vernachlässigt wurden auch spezifische Regelungen wie z.B. die Einführung einer Vereinfachungspauschale (in Höhe von 2 000 Euro je Jahr) sowie die Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer und Abschaffung der Gewerbesteuer.

15 Eine radikale Steuerreform muss nicht daran scheitern, dass sie das Budgetdefizit des Staates erhöhte. Würde der Kirchhof-Vorschlag realisiert, so wären im Übrigen nennenswerte Effizienzgewinne zu erwarten; auch würde das Einkommensteuerrecht einfacher. Berücksichtigt man positive Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum, so würde sich die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte letztlich wohl nicht verschlechtern, sondern verbessern.