

Achim Truger

Das Kirchhof-Konzept zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Das Kirchhof-Konzept zwischen Wunsch und Wirklichkeit¹

1. Das Grundproblem: Viele Versprechungen – keine Belege

Mit der Berufung des Steuerrechtsprofessors und ehemaligen Bundesverfassungsrichters Paul Kirchhof als Finanzexperten ins Kompetenzteam der Union zur Bundestagswahl 2005 ist die Debatte um dessen radikales Steuerreformkonzept voll entbrannt. Sein Konzept will den heutigen linear-progressiven Steuertarif der Einkommensteuer mit Grenzsteuersätzen von derzeit 15 bis 42 Prozent auf einen dreistufigen Tarif reduzieren. Da der neue Spitzensteuersatz von 25 Prozent schon bei 18.000 Euro zu versteuerndem Einkommen einsetzt, stellt das Modell im Grunde fast den Übergang zu einem einzigen niedrigen Steuersatz, einer „flat tax“ dar. Im Gegenzug sollen steuerliche Ausnahmetatbestände und -vergünstigungen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer komplett gestrichen werden. Diesbezüglich hat Paul Kirchhof sehr weit reichende Versprechungen gemacht.

Die beiden zentralen Versprechungen:

- 1.) Die Reform soll komplett aufkommensneutral sein, d.h. Tarifsenkung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sollen sich genau die Waage halten, so dass der Staat nach der Reform finanziell genauso dasteht wie vorher.
- 2.) Die Reform soll der Verteilungsgerechtigkeit dienen: Reiche sollen hinterher mehr zahlen als heute, da sie sich nach Wegfall der Vergünstigungen, von denen sie heute überproportional profitieren, nicht mehr arm rechnen können, während Durchschnittsbürger profitieren.

Daneben soll die durchgreifende Vereinfachung für die Bürger den Zeitaufwand für die Einkommensteuererklärung von, so Kirchhof, heute „12 Samstagen“ auf 10 Minuten pro Jahr reduzieren. Schließlich erwartet Paul Kirchhof auch einen „Prosperitätsimpuls“, also mehr

¹ Ich danke Gustav Horn, Rainer Jung und Rudolf Zwiener für wertvolle Hinweise und Anregungen. Für verbliebene Fehler oder Unklarheiten bin ich selbstverständlich allein verantwortlich.

Wachstum und Beschäftigung durch die niedrigeren Steuersätze. Allerdings steht dieses Argument bisher weniger im Vordergrund; es wird eher von dritter Seite betont, etwa von angebotspolitisch ausgerichteten Ökonomen.

Als ehemaliger Verfassungsrichter und anerkannter Steuerprofessor genießt Paul Kirchhof in Medien und Öffentlichkeit ein hohes Ansehen und einen großen Vertrauensvorschluss. Fast überall wird davon ausgegangen, dass die genannten Versprechungen auf einer wohl durchdachten und abgesicherten wissenschaftlichen Analyse beruhen, dass sie mithin – zumindest für Fachleute – nachvollziehbar begründet und damit belegbar sind.

Genau dafür gibt es jedoch bisher keine Anhaltspunkte. Obwohl das Konzept als Gesetzesentwurf bereits seit zwei Jahren vorliegt, fehlt bis heute eine detaillierte Auflistung sowohl der behaupteten finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte als auch der behaupteten positiven Verteilungswirkungen auf die privaten Haushalte. Das ist umso erstaunlicher, als es bereits im ersten Halbjahr 2004 einige ausführliche wissenschaftliche Quantifizierungen (Bach et al. 2004; Boss/Elendner 2004) sowie eine Analyse der Steuer-Abteilungsleiter der obersten Bundes- und Länderfinanzbehörden gegeben hat (Abteilungsleiter 2004), die Kirchhofs zentralen Behauptungen eindeutig widersprechen.

Paul Kirchhof hat auf diese Resultate nicht etwa mit ausführlichen eigenen Quantifizierungen reagiert, sondern lediglich immer wieder pauschal behauptet, die gegen sein Modell angeführten Berechnungen seien fehlerhaft. In Interviews gegebene Versicherungen, es lägen seriöse Berechnungen vor, die seine Behauptungen belegten, sind so lange unbefriedigend, wie diese Berechnungen nicht für eine Überprüfung durch die (Fach-) Öffentlichkeit vorgelegt werden. Auch Äußerungen von Kirchhof, Kritiker wollten nur die Diskussion um die Vorteile seiner grundlegenden Reform des Steuersystems erübrigen, können wissenschaftlich nicht überzeugen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist Paul Kirchhofs Vorgehen daher, vorsichtig gesagt, als sehr unkonventionell zu bezeichnen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind Kirchhofs Aussagen zur Wirkung seines Modells also lediglich unbewiesene Versprechungen. Wer noch strengere Maßstäbe anlegen möchte, kommt angesichts der vorliegenden Expertisen, die zu ganz anderen Ergebnissen kommen, möglicherweise sogar zu dem Schluss, dass es sich bis zum Beweis des Gegenteils von Seiten Paul Kirchhofs um widerlegte Behauptungen handle. Mittlerweile scheinen die Zweifel am Kirchhof-Konzept und den Behauptungen seines Schöpfers aufgrund widersprüchlicher, unplausibler und/oder nicht überprüfbarer Aussagen auch in den Medien und in der

Öffentlichkeit zuzunehmen (siehe z.B. ZEIT Nr. 36/2005 und Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 4.9. 2005, S. 53).

Im Folgenden soll für die zentralen beiden Behauptungen der gegenwärtige Erkenntnisstand zusammengetragen werden. Demnach würde – entgegen allen Hoffnungen und der in den Medien herrschenden Verwirrung – eine Umsetzung des Kirchhof-Konzeptes zu kaum verkraftbaren Aufkommensverlusten für den Staat und zu erheblichen negativen Verteilungseffekten führen.

2. Keine Belastung für die öffentlichen Haushalte?

In der gegenwärtigen prekären Haushaltslage, die zu einem erheblichen Teil auf die Steuer-senkungen der letzten Jahre zurückzuführen ist und bereits zu drastischen Sparmaßnahmen auf allen staatlichen Ebenen geführt hat (vgl. Horn/Truger 2005 und Truger 2004), sind weitere Netto-Entlastungen kaum verkraftbar. Es ist daher zunächst einmal positiv zu bewerten, dass das Kirchhof-Konzept gegenüber dem geltenden Recht 2005 grundsätzlich Aufkommensneutralität, d.h. keine weiteren Entlastungen, anstrebt. Die Steuerausfälle durch Senkung der Steuersätze sollen durch Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage genau aufgefangen werden.

Das Problem dabei: Die bisher vorliegenden Schätzungen des DIW Berlin (Bach et al. 2004), des IfW Kiel (Boss/Elendner 2004) und der Steuerabteilungsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder (Abteilungsleiter 2004) kommen für das Kirchhof-Konzept zu deutlichen Steuerausfällen zwischen etwa 11 und 26 Mrd. Euro im Entstehungsjahr, d.h. im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit aller Steueränderungen, bzw. 18,1 und 42,9 Mrd. Euro im Übergang, d.h. im (damals unterstellten) Haushaltsjahr 2005 (vgl. Tabelle 1). Die erheblichen Unterschiede beruhen auf unterschiedlichen Methoden und unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Steuerkonzepte. Die beste Datengrundlage, nämlich die fortgeschriebene Einkommensteuerstatistik 1995, und den detailliertesten Schätzansatz haben die DIW-Berechnungen. Der große Unterschied zu den Berechnungen der Steuerabteilungsleiter reduziert sich erheblich, wenn man bedenkt, dass das DIW die Eigenheimzulage in Höhe von 6 bis 7 Mrd. Euro nicht einbezogen hat. Unter Einbeziehung läge die DIW-Zahl also bei etwa 20 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen verschiedener aktueller Steuerreformkonzepte im Vergleich zum geltenden Recht 2005 in Mrd. Euro

Schätzung von	CDU	CSU	FDP	<i>Kirchhof</i>	SVR	CDU/CSU (altes Konzept 2004)
DIW Berlin	-26,2	-11,0	-27,8	-26,4	-1,5	-13,3
Steuerabteilungsleiter (im Übergang)	-25,3 (-31,5)	-12,7 (-16,0)	-14,5 (-23,9)	-11,4 (-42,9)	-4,0 (-9,5)	-- --
IfW Kiel (im Übergang 2005)	(-21,7)	--	(-28,5)	(-18,1)	--	--

Quelle: Bach et al. (2004); Boss/Elendner (2004); Abteilungsleiter (2004).

Paul Kirchhof hat sich in einer Pressemeldung zur Berichterstattung des SPIEGEL Nr. 8/2004, die die Berechnungen der Steuerabteilungsleiter wiedergab, vehement kritisch geäußert (vgl. <http://www.bundessteuergesetzbuch.de/press/presse.asp> PM vom 16.02.2004). Argumentativ ist er dabei aber nur auf die sehr hohe Zahl von 42,9 Mrd. Euro im Übergang eingegangen, die nur dadurch entstehe, dass im Jahr der Reform die Steuervorauszahlungen nach gesenktem Tarif, aber noch nach alter und damit schmalere Bemessungsgrundlage bemessen würden. Dieser Effekt könne jedoch durch Zugrundelegung des alten Tarifs im Übergang vermieden werden. Von diesem nur für den Übergang gültigen (und zudem nur teilweise überzeugenden) Argument abgesehen gibt es von Seiten Paul Kirchhofs bislang keine veröffentlichte detaillierte Auseinandersetzung mit den Rechnungen der Steuerabteilungsleiter, des DIW oder des IfW, die nachvollziehbar machte, worauf seine Kritik im einzelnen beruhte. Dabei liegen alle Berechnungen dieser Institutionen bereits seit spätestens April 2004 in gut dokumentierter Form öffentlich vor.

Das IfW wies in seiner Studie sowie in einer Pressemeldung vom August 2005 (http://www.uni-kiel.de/ifw/presse/pm/2005/presse24_08_05.htm) darauf hin, das Kirchhof-Konzept sei dennoch finanzierbar, nämlich durch radikale Streichung von Steuervergünstigungen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um die Steuervergünstigungen bei

Einkommen- und Körperschaftsteuer, denn diese wurden bereits bei der früheren, in Tabelle 1 verzeichneten Untersuchung berücksichtigt. Vielmehr sind damit zusätzliche Streichungen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro gemeint. Diese betreffen vor allem Vergünstigungen bei den indirekten Steuern, insbesondere bei Ökosteuer und Umsatzsteuer. Es ist jedoch evident, dass etwa die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für ärztliche Leistungen, Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. in Höhe von insgesamt fast 10 Mrd. Euro als wichtigste Posten nichts mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu tun haben, sondern vielmehr als gesonderte Steuererhöhungen an anderer Stelle zu verbuchen wären, deren Verteilungswirkungen zudem kritisch geprüft werden müssten.

Auch die ebenfalls angeführte potenzielle Finanzierung über ein höheres Wirtschaftswachstum als Folge der Reform ist höchst spekulativ und angesichts der jüngsten negativen fiskalischen Erfahrungen mit den Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung (Horn/Truger 2005) sehr unwahrscheinlich.

Dabei lassen die bisher vorliegenden Berechnungen durchaus noch einige Fragen offen. Wie etwa würde sich die von Kirchhof angestrebte Abschaffung der Gewerbesteuer auswirken? Zudem berücksichtigen sie noch nicht Paul Kirchhofs bereits mehrfach geäußerte Forderung, das Kindergeld solle auf 250 bis 300 Euro angehoben werden, was zusätzlich ungefähr 18 bis 29 Mrd. Euro kosten würde.

In Summe ergeben sich damit sehr bedeutsame potenzielle Finanzierungslücken. Geht man von den Zahlen im Entstehungsjahr aus und vernachlässigt damit die (durchaus ungelöste) Übergangsproblematik, so liegt die Finanzierungslücke für den Staat zwischen 11 Mrd. Euro (Steuerabteilungsleiter) und 20 Mrd. Euro (DIW zzgl. Abschaffung der Eigenheimzulage). Unter Einbeziehung des Kindergeldes wäre die Deckungslücke zwischen 29 und 49 Mrd. Euro anzusiedeln. Um diese Schätzungen zu widerlegen, müsste Kirchhof bei einem Steuersatz von 25 Prozent plausibel nachweisen, dass die verschiedenen Experten bei ihren Kalkulationen eine zusätzliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in der Größenordnung von ca. 44 Mrd. bis 200 Mrd. Euro vernachlässigt haben. Das wäre ein gewaltiger, in dieser Dimension kaum vorstellbarer Fehler. Dabei sind in den existierenden Rechnungen bereits riesige Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage unterstellt: Beim DIW werden die Brutto-Effekte aus der Tarifsenkung von 53 Mrd. Euro durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 27 Mrd. Euro vermindert, bei dem Steuersatz von 25 Prozent eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 108 Mrd. Euro. Bei den Steuerabteilungsleitern

werden die ermittelten Bruttoeffekte von 60 Mrd. Euro um 49 Mrd. Euro reduziert – eine implizite Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 196 Mrd. Euro! Wo auf dieser Basis zusätzliche Verbreiterungen von 44 bis 200 Mrd. Euro aufgetrieben werden sollen, bleibt rätselhaft.

Die bei Umsetzung des Kirchhof-Konzeptes offensichtlich zu erwartenden Steuerausfälle gefährden nicht nur die Staatsfinanzierung. Sie bergen darüber hinaus erhebliche Risiken auch für die Verteilungsgerechtigkeit. Käme es – wie angesichts der von der Union besonders betonten Verpflichtung zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erwarten – zu Gegenfinanzierungsmaßnahmen, etwa durch die Erhöhung indirekter Steuern oder Kürzungen von Sozialtransfers, würde dies überproportional untere und mittlere Einkommensschichten betreffen.

3. Größere Steuergerechtigkeit – zahlen Reiche wirklich mehr?

Genau wie bei der Frage der Aufkommensneutralität ist das Kirchhof-Konzept von seinem Anspruch her auch in Puncto Verteilungsgerechtigkeit, grundsätzlich positiv zu bewerten. Voraussetzung dafür, dass es dem Anspruch auch gerecht wird, ist allerdings, dass die Bezieher hoher und höchster Einkommen relativ nicht stärker entlastet werden als die Bezieher unterer und mittlerer Einkommen.

Seit geraumer Zeit kursieren in den Medien wieder Beispielrechnungen für einzelne (hypothetische) Steuerzahler, mit denen versucht wird, den Verteilungswirkungen des Kirchhof-Konzeptes auf die Spur zu kommen. Gegenwärtig prominent sind die – ohne jede Quellenangabe veröffentlichten – Beispiele im SPIEGEL Nr. 35/2005, S. 35-36, auf deren Basis die Autoren zu dem Ergebnis kamen, das Konzept sei „gerechter als viele wahrhaben wollen“. Bei näherer Betrachtung weisen die Berechnungen indes verschiedene Fehler und Unstimmigkeiten auf, so dass man sich von ihnen definitiv keinen Aufschluss auf die Verteilungswirkungen des Kirchhof-Konzeptes erhoffen kann (siehe hierzu Exkurs 1). Auch Beispielrechnungen in anderen Zeitungen erweisen sich als problematisch (siehe Exkurs 2).

Exkurs 1: Zweifelhafte Beispielrechnungen im SPIEGEL 35/2005, S. 38-39.

Der SPIEGEL hat für 4 verschiedene Beispielhaushalte die Steuerlast nach geltendem Recht mit derjenigen des Kirchhof-Konzeptes verglichen. Ergebnis: Krankenschwester und Ingenieursfamilie mit mittlerem Einkommen werden bei Kirchhof zwischen 600 und 1000 € entlastet. Ebenso der wohlhabende Abteilungsleiter, der allerdings fast 9000 € gewinnt. Dagegen zahlt der Manager mit 300.000 Euro Jahresbrutto, der einige „gängige“ Steuersparmodelle nutzt, angeblich mehr als 6.500 € drauf.

Jede konkrete vergleichende Rechnung zur Steuerbelastung von fiktiven Beispielhaushalten muss bestimmte Annahmen treffen, vereinfacht dabei und wird der Realität nicht in jedem Detail gerecht. Das ist unvermeidlich und muss daher selbstverständlich auch dem SPIEGEL zugestanden werden. Allerdings sprengen die Unstimmigkeiten der SPIEGEL-Berechnungen den üblichen Rahmen deutlich:

1. fehlt jede Quellenangabe. Wer diese Beispiele gerechnet hat bleibt völlig im Unklaren
2. ist das ursprünglich gedruckte Managerbeispiel einfach falsch. Das zu versteuernde Einkommen von 229.846 Euro würde laut Einkommensteuer-Splittingtabelle zzgl. Solidaritätszuschlag nach geltendem Recht nicht zu einer Steuerlast von 61.648 €, sondern von 85.145 € führen, wodurch der Manager sich mit Kirchhof um fast 17.000 € besser stellen würde. Der SPIEGEL hat dies mittlerweile korrigiert. (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,372262,00.html>) Allerdings hat er nicht etwa seine ursprüngliche Argumentation geändert, sondern das Beispiel der ursprünglichen Argumentation angepasst: Aufgrund eines Übertragungsfehlers auf dem Wege von Paul Kirchhofs Institut, das mit den Berechnungen betraut worden sei, seien drei wichtige Posten, (die das zu versteuernde Einkommen um über 50.000 € reduzieren), in der Grafik nicht ausgewiesen worden. Unter Hinzuziehung dieser Posten passe die vorher ermittelte Steuerlast nun zum neuen niedrigeren Einkommen.

Abgesehen davon, dass es ungewöhnlich ist, wenn ein Qualitätsmedium mitten im Wahlkampf Daten aus dem Hause eines wesentlichen Protagonisten übernimmt, ohne dies zunächst auszuweisen,² bleiben auch in der neuen Rechnung viele Fragen. Woher kommen die hohen Sonderausgaben? Warum macht der Manager entgegen aller Praxis in diesen Einkommensbereichen nur Werbungskosten in Höhe des Arbeitnehmerpauschbetrages geltend? Warum sind die hohen Sonderausgaben nicht zumindest zum Teil auch im Kirchhof-Konzept abziehbar? Woher kommt, obwohl sonst alle Einkommensbeträge und nicht gesetzlich bestimmten Abzüge in glatten Tausender oder Hunderter-Beträgen angegeben sind, plötzlich ein Erhaltungsaufwand von genau 24.903 €? All das ist ohne eine zumindest rudimentäre schriftliche Dokumentation der Rechnungen, die bisher weder beim SPIEGEL noch bei Paul Kirchhofs Institut erhältlich war, ziemlich unverständlich.

3. wurde (wie der SPIEGEL selber schreibt) die Steuerlast im geltenden Recht inklusive Solidaritätszuschlag der Steuerlast im Kirchhof-Konzept ohne Solidaritätszuschlag gegenüber gestellt. Aus welchem Grund? Dies würde weitere Einnahmenverluste von gut 10 Mrd. € bedeuten. Sind die Einnahmenverluste im Kirchhof-Konzept noch nicht hoch genug? Zudem würde eine Einbeziehung des Solidaritätszuschlages die Entlastung der beiden Beispiele mit mittlerem Einkommen spürbar reduzieren.

4. wird im Falle der Krankenschwester, die bisher steuerfreie Schichtzuschläge erhält, nicht berücksichtigt, dass mit der Steuerfreiheit auch die Sozialversicherungsfreiheit der Zuschläge fällt. Daher würden bei Kirchhof zusätzlich zu den Forderungen des Finanzamtes noch an die 700 € Sozialversicherungsbeiträge fällig. In Kombination mit dem Solidaritätszuschlag,

² In diesem Zusammenhang ist es mehr als bemerkenswert, dass die Zahlen aus den Rechnungen des SPIEGEL neun Tage nach der dortigen Erst-Veröffentlichung in einem Artikel der Tageszeitung Die WELT vom 7.9.2005 (<http://www.welt.de/data/2005/09/07/771576.html>) erneut auftauchen. Dort werden sie unter der Überschrift „Kirchhofs Rechnung“ als Ergebnis von „Expertenberechnungen“ dargestellt. Woher stammen die Zahlen denn nun?

würde die Krankenschwester gemessen am Nettoeinkommen durch Kirchhof keine Verbesserung erfahren oder sich sogar um einige Euro schlechter stellen.

5. zeigen sich weitere Inkonsistenzen, wenn man die einzelnen Beispiele untereinander vergleicht: Warum etwa hat der Manager (nach der nachträglichen Korrektur) so hohe Vorsorgeaufwendungen/Sonderausgaben? Wenn diese auf Vorsorgeaufwendungen, etwa gemäß Alterseinkünftegesetz zurückgehen, warum finden sich bei allen anderen Beispielen keine zusätzlichen Aufwendungen? Warum steigen die Werbungskosten nicht mit dem Einkommen? Diese Inkonsistenzen oder Unklarheiten müssen für das Ergebnis gar nicht erheblich sein. Sie wecken aber akute Zweifel an der Realitätsnähe und Aussagefähigkeit der Beispiele.

Auf dieser Basis sollte man besser keine Aussagen zu den Verteilungswirkungen des Kirchhof-Konzeptes wagen.

Generell darf man solche Beispielrechnungen nicht überstrapazieren, indem man sie unzulässig verallgemeinert. In Kombination mit plausiblen Annahmen können sie wichtige erste Hinweise geben, kritische Punkte sowie mögliche individuelle oder gruppenspezifische Betroffenheiten identifizieren. Als Beweis taugen sie naturgemäß jedoch nicht. Einzelne Beispiele – zumal hypothetische ohne statistische Unterfütterung – können lediglich zeigen, dass eine bestimmte Be- oder Entlastungswirkung logisch möglich ist. Dass es bei einer Steuerreform, bei der sowohl Steuersätze als auch Bemessungsgrundlage entgegengerichtet verändert werden, logisch möglich ist, dass sich einzelne je nach Steuersatz und Bemessungsgrundlage vor und nach der Reform besser oder schlechter stellen, ist jedoch trivial.

Exkurs 2: weitere fehlerhafte Rechnungen in anderen Printmedien:

Nicht nur die Beispielrechnungen des SPIEGEL sind problematisch. Auch in anderen Zeitungen finden sich zum Teil fehlerhafte oder grob vereinfachte Berechnungen.

So kommt der Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 4.9. 2005, S. 53 zwar nach dem derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich der Verteilungswirkungen des Kirchhof-Konzeptes zu dem zutreffenden Schluss „Die Reichen profitieren am meisten“. Auch gibt die FAS die Quelle ihrer Berechnungen an: Es ist das Unternehmen Datev. Allerdings wurde bei dem Beispiel des Bankangestellten mit 60.000 Euro Jahresbrutto sowohl im geltenden Recht als auch beim Kirchhof-Konzept das Kindergeld (von angenommenen 170 € bei Kirchhof gegenüber 154 € im geltenden Recht) nicht berücksichtigt. Wäre es berücksichtigt worden, würde der Bankangestellte vom Gewinner zum Verlierer der Kirchhof-Reform.

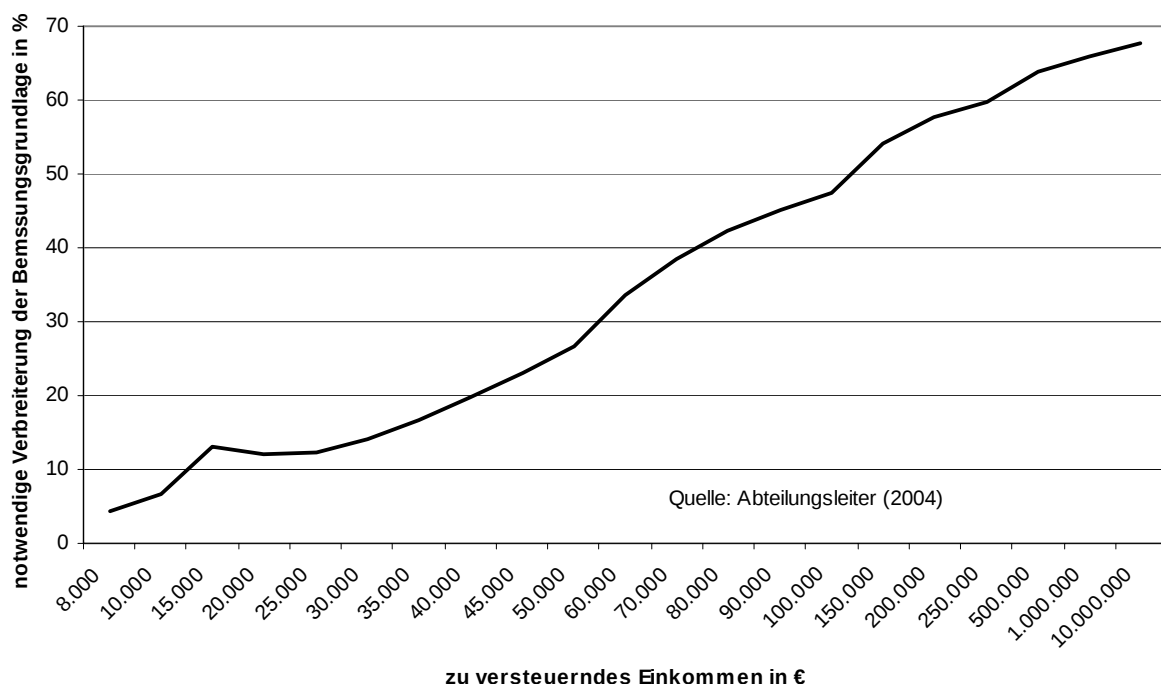
Und genau wie in den SPIEGEL-Berechnungen wurden bei der Krankenschwester mit einem Jahresbrutto von 36.000 € mit bisher 10 Prozent steuerfreien Schichtzuschlägen die im Kirchhof-Modell auf die Zuschläge zusätzlich abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge

nicht berücksichtigt. Täte man dies, würde sie sich unter Kirchhof rund 600 € schlechter stellen als im gegenwärtigen Recht.

Auch der TAZ vom 25.08.2005, S. 4 bereitete das Kindergeld Schwierigkeiten: Dort wurde bei einer ledigen Erzieherin mit 2 Kindern das Kindergeld sowohl im geltenden Recht als auch im Kirchhof-Konzept nicht berücksichtigt. Ergebnis: Die Erzieherin würde sich nach der Kirchhof-Reform um 1727 Euro besser stellen. Berücksichtigt man dagegen in beiden Fällen das Kindergeld, schrumpft der Vorteil auf nur noch 361 € zusammen. Die TAZ hat diese Unstimmigkeiten durch erneute Beispielrechnungen in der Ausgabe vom 02.09.2005 beseitigt. Zudem weist auch die TAZ von vornherein die Quelle ihrer Berechnungen aus: Es ist ein Mitarbeiter des Deutschen Steuerberaterverbandes.

Um den Verteilungswirkungen des Kirchhof-Konzeptes systematischer auf die Spur zu kommen, kann man zwei Ansätze wählen. Erstens kann man logisch versuchen, die Bedingungen zu identifizieren, bei denen das Kirchhof-Konzept Reiche tatsächlich mehr belasten würde als heute. Diese Vorgehensweise haben die Steuerabteilungsleiter der Finanzministerien gewählt. Zweitens kann man aufgrund vorliegender Daten der Steuerstatistik, zum Teil ergänzt durch weitere Annahmen, versuchen, die Verteilungswirkungen statistisch gestützt zu simulieren. Diese Vorgehensweise hat das DIW gewählt.

Abbildung 1: Um so viel Prozent muss die Bemessungsgrundlage im Kirchhof-Konzept gegenüber dem geltenden Recht 2005 verbreitert werden, wenn die Steuerbelastung sich gegenüber 2005 nicht ändern soll (zu versteuernde Einkommen von 8.000 bis 10 Mio. Euro)



Beide Vorgehensweisen, also sowohl die Analysen der Steuerabteilungsleiter als auch die des DIW, führen zu erheblichen Zweifeln, dass das Kirchhof-Modell sozial ausgewogen ist.

Abbildung 1 zeigt anhand einer Grafik, die auf die Steuerabteilungsleiter (Abteilungsleiter 2004, S. 49) zurückgeht – rein anhand der Informationen über den Tarifverlauf und ohne jeden statistischen Hintergrund – um wie viel Prozent die Bemessungsgrundlage gegenüber 2005 verbreitert werden müsste, damit alle Besteuernten unterschiedlichen Einkommens nach einer Verwirklichung des Kirchhof-Tarifs genauso viel Steuern zahlen wie vor der Reform. Da die tariflichen Entlastungen beim Kirchhof-Konzept im hohen und höchsten Einkommensbereich sehr hoch sind (Spitzensteuersatz von 42 Prozent in 2005 auf nur noch 25 Prozent), muss in diesen Einkommensbereichen die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage entsprechend sehr hoch ausfallen (in der Spitze bis zu fast 70 Prozent) Nur wenn es gelingt, die Bemessungsgrundlage in diesem Einkommensbereich sehr stark, im unteren und mittleren dagegen viel schwächer (zwischen 5 und 20 Prozent) auszuweiten, führt das Konzept nicht zu einer sozialen Schieflage. Erstaunlich ist, dass der SPIEGEL offenbar im Besitz derselben oder zumindest ähnlicher Informationen meint, das Gegenteil schließen zu müssen (siehe Exkurs 3)

Ohne statistische Informationen ist es nicht möglich, diese Frage zu entscheiden. Allerdings sind die Hürden für die Vermeidung einer sozialen Schieflage hoch: Nur wenn reiche Haushalte im bestehenden Recht ihr zu versteuerndes Einkommen durch Steuervergünstigungen drastisch reduziert haben, werden sie sich mit dem Kirchhof-Konzept schlechter stellen. Hat z.B. ein reicher Steuerzahler bisher ein zu versteuerndes Einkommen von 500.000 €, dann muss dieses bei Kirchhof um mindestens etwa 300.000 € durch Streichen von Vergünstigungen ansteigen. Dass die Vergünstigungen heute tatsächlich im Regelfall solche Ausmaße annehmen, darf bezweifelt werden.

Exkurs 3: irreführende Darstellung der systematischen Verteilungsanalyse im SPIEGEL 35/2005, S. 38, 2. und 3. Spalte.

Auch der SPIEGEL verlässt sich in seiner Darstellung nicht nur auf die zweifelhaften Beispielrechnungen, sondern vertraut auf eine systematischere Betrachtung, die sich auf eine Statistik von Bundes- und Länderfinanzministern bezieht. Der Spiegel sagt, dort werde folgende Frage gestellt:

„um wie viel [...] ein Steuerpflichtiger sein Einkommen mit Hilfe der Vergünstigungen im derzeitigen System drücken [muss], damit der Wegfall der Geschenke für ihn schwerer wiegt als der niedrigere Steuertarif der Kirchhof-Politik?“

Und leitet folgende Antwort ab:

„Das Ergebnis: Wer reich ist, zahlt bei Kirchhof schon drauf, wenn er bisher sein Einkommen nur um vergleichsweise geringe Beträge gedrückt hat – oder relevante Teiles seines Einkommens aus Vermögensgewinnen bezieht.“

Dieses Ergebnis steht jedoch in komplettem Gegensatz zu dem im vorliegenden Papier bereits dargestellten Bericht der Steuerabteilungsleiter von Bund und Ländern. Tatsächlich scheint sich der Spiegel aber auf genau diesen Bericht zu beziehen, denn ein späteres wörtliches Zitat "keine gesicherten Informationen darüber vorliegen, in welchem Umfang und bei welchen Einkommensgruppen" (S. 39, 2. Spalte), findet sich wörtlich im Bericht auf S. 45.

Im Bericht (im Übrigen sogar auf der Seite 45 des wörtlichen Zitats) ist jedoch sowohl aus einer Tabelle als auch aus dem Text klar ersichtlich, dass eine 20-prozentige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (die im Falle Kirchhof für recht wahrscheinlich gehalten wird) nicht ausreicht, um die tarifliche Entlastung aufgrund des extrem gesunkenen Spitzensteuersatzes etwa bei 500.000 € zvE. zu kompensieren. Dagegen, so der Bericht, würde sie bei geringen Einkommen sogar zu einer Netto-Belastung führen.

Zitat der Abteilungsleiter, S. 45: „Der Kirchhof-Vorschlag beinhaltet für Bezieher hoher Einkommen besonders umfangreiche tarifliche Entlastungen. Eine verteilungspolitische Ausgewogenheit setzt dementsprechend bei diesem Modell eine besonders große Verbreiterung der Bemessungsgrundlage im Bereich hoher Einkommen voraus.“

Und auf S. 49 findet sich eine Grafik (die für das Kirchhof-Konzept im vorliegenden Papier in Abbildung 1 wiedergegeben wird), die angibt, wie groß die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in jedem Einzelfall sein müsste, um die tarifliche Entlastung zu kompensieren. Einsamer Spitzenreiter: Das Kirchhof-Modell. Zitat:

"Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer müsste bei Spitzenverdienern ab 500 000 € in jedem Einzelfall um mehr als 60 %, in der Spitze um fast 70 % erhöht werden, damit die Änderung im Tarif aufkommensneutral bliebe.“,

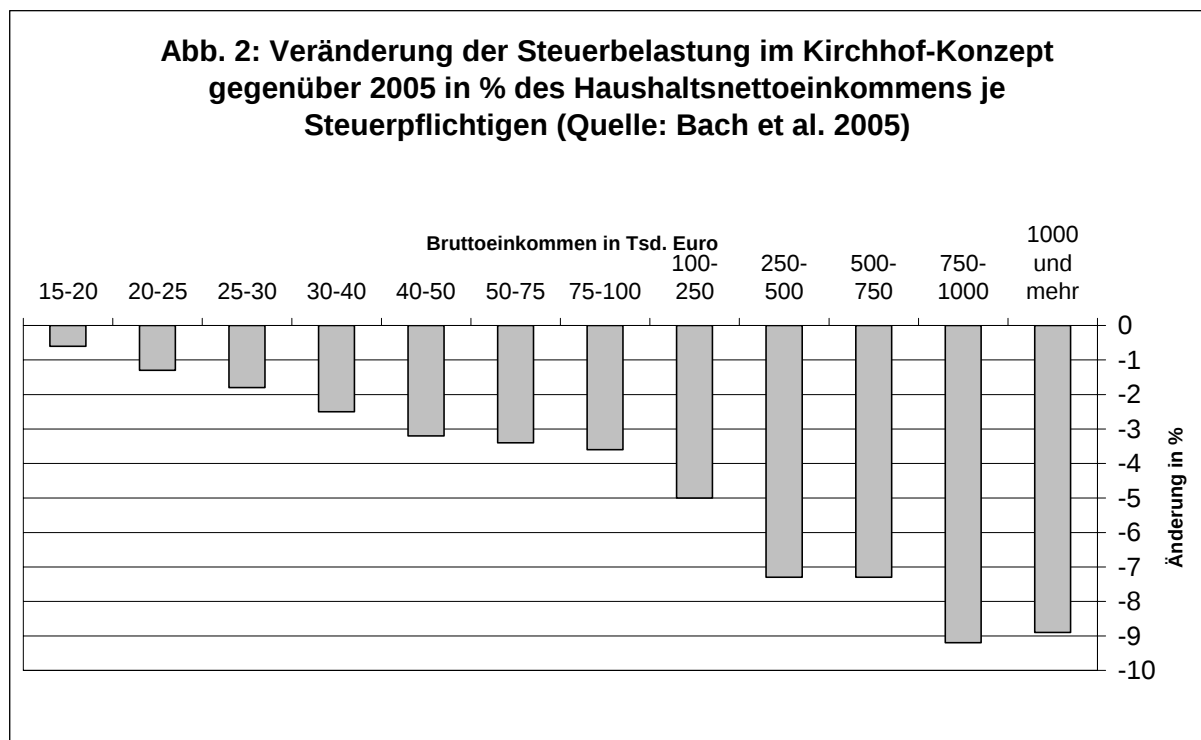
d.h. damit jeder Spitzenverdiener hinterher genauso viel Steuer zahlt wie heute.

Wie die SPIEGEL-Redakteure bei dieser Informationslage zu der Behauptung kommen konnten, Reiche zahlten bei Kirchhof schon bei relativ geringen Vergünstigungen im gegenwärtigen Recht drauf, erschließt sich nicht.

Mittlerweile werden diese Zweifel von Seiten des DIW gleich zweifach bestätigt: In einer gerade vorgelegten Analyse auf Basis einer Stichprobe aus der jüngsten Einkommensteuerstatistik 1998 (vgl. Bach 2005) kommt das DIW – unter Berücksichtigung der „Steuervergünstigungen“, d.h. Verluste aus Vermietung und Verpachtung sowie gewerblichen Beteiligungen, bisher steuerfreie Einkünfte aus Kapitalvermögen, steuerfreie Schichtzuschläge, erhöhte Werbungskosten, Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen – zu folgendem Ergebnis: Zwar häufen sich die Vorteile aus Steuervergünstigungen besonders bei den 10 Prozent Steuerzahlern mit dem höchsten Bruttoeinkommen. Dennoch würde eine Streichung der Vergünstigungen bei ihnen lediglich zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 14,5 Prozent führen. Bei den reichsten 0,1 Prozent der Steuerzahler

mit einem Brutto-Jahres-Durchschnittseinkommen von über 1,7 Millionen € sind es 22,9 Prozent. Selbst wenn man bei diesen im Kirchhof-Konzept zusätzlich eine pauschale Erhöhung der Unternehmensgewinne um 15% unterstellt, was bei ihnen einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage um 10,8 Prozent entspräche, ergäbe sich in der Summe eine Verbreiterung um 33,7 Prozent. Offensichtlich ist diese Zahl aber gerade einmal halb so groß wie die annähernd 70 Prozent, die notwendig wären, um aus den reichsten Steuerzahlern Nettoverlierer der Kirchhof-Reform zu machen.

Noch aussagekräftiger ist die schon früher vorgelegte detaillierte Verteilungsanalyse des DIW, die alle verfügbaren Informationen der Steuerstatistik und einige zusätzliche Annahmen nutzt (Bach et al 2004). Obwohl gerade auch im Bereich der Kapital- und Gewinneinkommen und bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung eine erhebliche Ausweitung der Bemessungsgrundlage simuliert wird, ergibt sich, dass das Kirchhof-Konzept im Durchschnitt hohe und höchste Einkommen absolut wie relativ am stärksten entlastet. Untere und mittlere Einkommen werden dagegen relativ nur wenig entlastet (vgl. Abbildung 2). Mit steigendem Einkommen nimmt die steuerliche Entlastung immer weiter zu.



So würde der Brutto-Einkommensmillionär laut DIW um fast 9 Prozent seines Nettoeinkommens, ein Arbeitnehmer mit 15.000 bis 20.000 Euro Bruttoeinkommen dagegen nur um 0,6 Prozent, entlastet.

Es wäre wichtig, zu wissen, warum genau Paul Kirchhof trotzdem der Ansicht ist, sein Konzept sei sozial gerecht und bevorzuge nicht die Bezieher hoher und höchster Einkommen. Welche Kritik hat er im Einzelnen an den Berechnungen des DIW? Und falls das Konzept doch eine Schieflage hat: Welche Maßnahmen könnte er sich vorstellen, diese zu korrigieren? Diese Fragen sind, wie andere auch, bislang völlig offen.

Literatur:

Abteilungsleiter (2004): Grundlegende Reform des Steuerrechts – Bewertung der verschiedenen Steuerreformkonzeptionen -, Bericht der Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder, 16. Februar 2004, Berlin.

Bach, S. (2005): Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden?, in: DIW-Wochenbericht 72. Jg., Nr. 36, S. 523-527.

Bach, S. et al. (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: DIW-Wochenbericht 71. Jg., Nr. 16, S. 186-204.

Boss, A./Elendner, T. (2004): Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was „kosten“ sie?, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1205, März, Kiel.

Horn, G.A./Truger, A. (2005): Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: WSI Mitteilungen, 58. Jg., S. 425-432.

Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg 2004, S. 169-208.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
