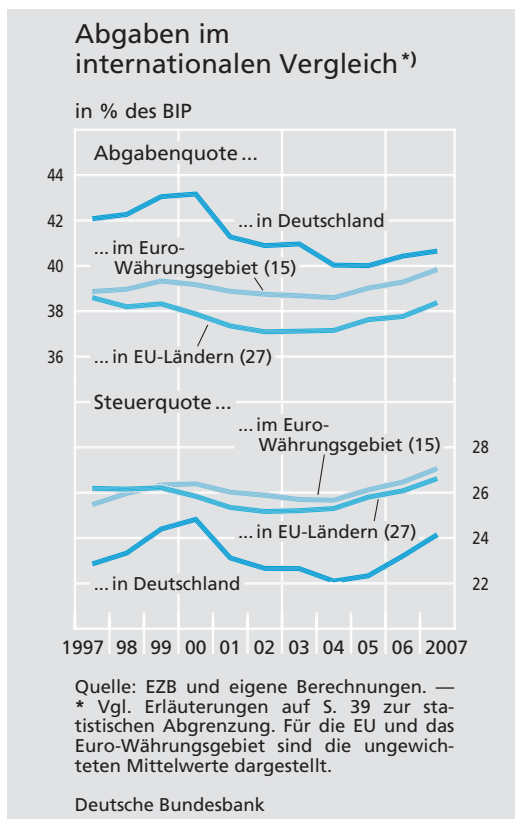


Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuer- politische Fragen

Das Steueraufkommen in Deutschland schwankte in den vergangenen zehn Jahren erheblich und teilweise unerwartet. Dies hing insbesondere mit der starken Volatilität bei den gewinnabhängigen Steuern zusammen. Die Steuerquote nahm insgesamt zu und war zuletzt auch im historischen Vergleich hoch. Ausschlaggebend für den Anstieg waren die Steuererhöhungen bei den Verbrauchsteuern, die die Entlastungen vor allem durch die Einkommen- und Unternehmensteuerreform aus dem Jahr 2000 deutlich überwogen. Die Abgabenquote insgesamt (inkl. Sozialbeiträge) war hingegen rückläufig. Zur unterschiedlichen Entwicklung von Steuer- und Abgabenquote trug auch die zunehmende Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen bei.

Ein effizientes Steuer- und Abgabensystem und die Begrenzung der Steuerbelastung sind wichtig für wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen. Durch ein übersichtlicheres System könnten die Akzeptanz verbessert und Verzerrungen vermindert werden. Daher bleibt die Senkung der Tarifbelastung verbunden mit der Eindämmung von Sonderregelungen bei vielen Steuerarten auf der steuerpolitischen Agenda. Darüber hinaus könnte der Äquivalenzcharakter der Sozialversicherungsbeiträge durch eine nachvollziehbare Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen gestärkt werden.



Entwicklungstendenzen der Steuer- und Abgabenquote in den vergangenen zehn Jahren

Steuerquote volatil und insgesamt gestiegen

Das Steueraufkommen in Deutschland entwickelte sich in den vergangenen zehn Jahren teilweise sehr volatil und erratisch. Hierdurch wurden erhebliche Schwankungen des Staatsdefizits entscheidend mitverursacht. Einem kräftigen Aufkommensanstieg von 1997 bis zur Jahrtausendwende folgte vor dem Hintergrund einer ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und umfangreicher Einkommensteuersenkungen eine ausgeprägte Schwächephase. Diese kehrte sich erst zur Mitte des Jahrzehnts wieder um, wobei auch die erheblichen Mehreinnahmen aufgrund der Umsatzsteuersatzerhöhung im vergangenen Jahr eine Rolle spielten. Zuletzt näherte

sich die Steuerquote, das heißt das Steueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), wieder dem auch im längerfristigen Vergleich hohen Wert aus dem Jahr 2000 an (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 37 für detaillierte Zahlenangaben sowie die Erläuterungen auf S. 39 zum statistischen Konzept). Die starke Aufkommensvolatilität war – zusätzlich zu den Rechtsänderungen – auf die Entwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern zurückzuführen. Deren Einnahmen schwankten in außerordentlichem und schwer zu prognostizierendem Maße. Zuletzt dürften sie ihren mittelfristigen Trend wohl wieder spürbar überschritten haben.

Im Rahmen der steuerrechtlichen Änderungen wurden die Verbrauchsteuersätze auf breiter Front erhöht. Dagegen wurden die Tarife der Einkommensteuern (einschl. Unternehmensteuern) gesenkt, was nur teilweise durch Gegenfinanzierungsmaßnahmen aufgewogen wurde.¹⁾ Insgesamt kam es beim Aufkommen dennoch nur zu einer leichten Gewichtsverlagerung von einkommens- zu verbrauchsabhängigen Steuern, da die Einkommensteuerbelastung im Zeitverlauf bei steigenden Einkommen durch die progressive Tarifgestaltung automatisch steigt („Fiscal Drag“) und sich die Bemessungsgrundlagen der verbrauchsabhängigen Steuern relativ schwach entwickelten.

Leichte Verlagerung zu verbrauchsabhängigen Steuern

¹ Die hier und im Folgenden dargestellten Entwicklungstendenzen bleiben erhalten, wenn die Entlastungen durch die Unternehmensteuerreform 2008 in die Betrachtung einbezogen werden.

Entwicklung der Steuer- und Abgabenquote *)

Quoten in % des BIP

Position	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abgaben	42,2	43,3	41,4	41,0	41,1	40,2	40,1	40,6	40,8
davon:									
Steuereinnahmen	23,0	25,0	23,3	22,8	22,8	22,2	22,5	23,3	24,3
davon:									
Einkommensabhängige Steuern	11,9	13,3	11,7	11,4	11,3	11,0	11,2	12,1	12,5
davon:									
Lohnsteuer	8,5	8,5	8,1	8,2	8,1	7,5	7,2	7,2	7,3
Gewinnabhängige Steuern	3,4	4,8	3,6	3,2	3,2	3,5	4,0	4,9	5,3
Verbrauchsabhängige Steuern	10,1	10,6	10,5	10,4	10,5	10,2	10,2	10,2	10,7
davon:									
Umsatzsteuer	6,4	6,8	6,6	6,4	6,4	6,2	6,2	6,4	7,0
Sonstige	3,7	3,8	4,0	4,0	4,2	4,0	4,0	3,9	3,7
Sonstige Steuern	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Sozialbeiträge	19,2	18,3	18,2	18,2	18,3	17,9	17,7	17,2	16,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen. — * Vgl. Erläuterungen auf S. 39 zur statistischen Abgrenzung.

Deutsche Bundesbank

*Sinkende
Abgabenquote
und Änderung
der Abgaben-
struktur*

Während die Steuerquote in den letzten zehn Jahren per saldo um 1½ Prozentpunkte auf 24½ % im Jahr 2007 zunahm, ging die Abgabenquote (Aufkommen aus Steuern und Sozialbeiträgen in Prozent des BIP) um 1½ Prozentpunkte auf 41 % zurück. Damit erhöhte sich das Gewicht der Steuern im Vergleich zu den Sozialbeiträgen deutlich, und die Aufkommensstruktur verschob sich spürbar von einkommens- zu verbrauchsabhängigen Abgaben. Die Sozialbeitragsquote konnte vor allem deshalb sinken, weil die Ausgaben der Sozialversicherungen im Verhältnis zum BIP im Jahr 2007 niedriger lagen als 1997 und die Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen durch eine kräftige Aufstockung der Bundeszuschüsse erheblich ausgeweitet wurde. Zum Rückgang der Quote trug bei, dass die Beitragssätze für die Sozialversicherungen insge-

samt zwischen 1997 und 2007 per saldo gesenkt wurden. Von noch deutlich größerer Bedeutung war aber, dass die Bemessungsgrundlagen der Beitragseinnahmen (insbesondere Bruttolöhne und -gehälter) langsamer stiegen als das BIP. Bezogen auf die Staatsfinanzen insgesamt sinkt mit der Lohnquote neben der staatlichen Einnahmen auch die Ausgabenquote quasi automatisch (d.h. ohne finanzpolitische Eingriffe), da auf der Ausgabenseite zahlreiche Sozialleistungen an die durchschnittliche Lohnentwicklung gekoppelt sind und sich die Entgelte im öffentlichen Dienst ebenfalls an dieser orientieren.

Im internationalen Vergleich hat sich die deutsche Abgabenquote seit 1997 dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten des Euro-

*Abgabenquote
im oberen
EU-Mittelfeld*

Entwicklung der Steuerquoten und ihre Determinanten *)

Veränderung der Quoten gegenüber dem Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1998 bis 2007 1)
Steuereinnahmen	0,4	-1,7	-0,5	0,0	-0,6	0,2	0,9	0,9	1,3
davon:									
Rechtsänderungen	0,2	-0,9	0,6	0,3	-0,5	-0,2	0,1	1,1	1,2
Fiscal Drag	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	1,0
Strukturverschiebung BIP	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,4	-0,7
Residuum	0,2	-0,9	-1,0	-0,4	-0,1	0,3	0,7	0,1	-0,2
Einkommensabhängige Steuern	0,5	-1,6	-0,3	-0,1	-0,3	0,3	0,9	0,4	0,6
davon:									
Rechtsänderungen	-0,1	-1,1	0,4	0,0	-0,6	-0,3	0,1	-0,1	-1,8
Fiscal Drag	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	1,4
Strukturverschiebung BIP	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Residuum	0,5	-0,6	-0,8	-0,3	0,0	0,4	0,6	0,4	1,0
Verbrauchsabhängige Steuern	0,0	-0,1	-0,1	0,1	-0,3	0,0	0,0	0,5	0,6
davon:									
Rechtsänderungen	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,0	1,2	3,0
Fiscal Drag	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,5
Strukturverschiebung BIP	0,0	0,0	-0,1	0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,4	-0,6
Residuum	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	-0,3	-1,3

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen. — * Vgl. Erläuterungen auf S. 40 f. zur Bestimmung der Determinaten der Ent-

wicklung mit dem disaggregierten Ansatz. — 1 Summe der Veränderungen 1998 bis 2007.

Deutsche Bundesbank

Raums von oben angenähert und lag 2007 im oberen Mittelfeld der EU (vgl. Schaubild auf S. 36).²⁾ Demgegenüber ist die deutsche Steuerquote zwar vergleichsweise niedrig, allerdings werden in Deutschland im Unterschied zu anderen EU-Staaten die Systeme der sozialen Sicherung auch zu einem relativ großen Teil über Sozialbeiträge (statt über Steuern) finanziert. Daher empfiehlt es sich, bei internationalen Vergleichen zur Abgabenbelastung Steuern und Sozialbeiträge zusammen zu betrachten.

Dementsprechend sind Gesamtabgabenquoten, aber auch BIP-Relationen für einzelne Abgabenarten eine international übliche Basis für die Analyse und Einordnung der Abgabentwicklung sowie ihres Einflusses auf die Staatsfinanzen. Allerdings sind Schlussfol-

gerungen hinsichtlich der dahinterstehenden konkreten Belastungen aus solchen einnahmenbezogenen Betrachtungen mit Vorsicht zu ziehen. Beispielsweise wirken Sozialbeiträge weniger wie eine verzerrende Steuer, wenn sie stärker mit der jeweiligen Leistung der Sozialversicherungen verknüpft sind (Äquivalenzprinzip). Auch Unterschiede im Umfang der Besteuerung von Sozialleistungen beim Empfänger (Brutto- oder Nettoauszahlung) oder die Möglichkeit, eine spezielle Fördermaßnahme entweder durch Finanzhilfen oder Steuersubventionen umzusetzen,

2 Die in Deutschland zu beobachtende Verschiebung von einkommens- zu verbrauchsabhängigen Abgaben und die Volatilität bei den gewinnabhängigen Steuern sind auch in vielen anderen EU-Staaten festzustellen, vgl.: Europäische Kommission (2008a), Taxation trends in the European Union, sowie zur aktuellen Entwicklung und Aufkommensvolatilität: Europäische Kommission, Public Finances in EMU – 2008, insbesondere S. 100 ff.

können die Vergleichbarkeit erheblich einschränken. Zudem ist die Quote das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen gesetzlichen Regelungen und Verhalten der wirtschaftlichen Akteure und damit auch abhängig von deren (legalen und illegalen) Ausweichreaktionen. So kann beispielsweise eine hohe Tarifbelastung zu niedrigen Quoten führen, wenn die Steuerpflichtigen die Besteuerung teilweise umgehen.

Auch andere Indikatoren deuten auf international überdurchschnittliche Belastung hin

Eine von solchen Verhaltensreaktionen unabhängige, dafür aber stärker durch Modellannahmen beeinflusste Herangehensweise liegt beispielsweise in der Messung der Belastung der Lohneinkommen anhand des sogenannten Abgabenkeils. Hierbei wird für stilisierte Arbeitnehmergruppen der relative Abstand zwischen Arbeitskosten der Arbeitgeber und Nettolohn der Arbeitnehmer analysiert. Für Unternehmen werden effektive Belastungen von Muster-Firmen errechnet. Verschiedene diesbezügliche Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Abgabenbelastungen durch die Tarifsenkungen der letzten zehn Jahre spürbar zurückgegangen sind, Deutschland im internationalen Vergleich aber immer noch ein relativ hohes Niveau aufweist.³⁾

³ Vgl. z.B.: OECD (2008), Taxing Wages 2006–2007, D. Endres, C. Spengel und T. Reister, Neu Maß nehmen: Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008, Die Wirtschaftsprüfung 11/2007, S. 478 ff., und Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2007.

Anmerkungen zu statistischen Konzepten

Die Einnahmenentwicklung wird hier (sofern nicht anders angegeben) in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) beschrieben, und die an die EU abgeführten Abgaben werden in die Steuerquote einbezogen.¹⁾ Ein wichtiger Unterschied zur finanzstatistischen (haushaltsmäßigen) Abgrenzung liegt darin, dass die Auszahlungen von Eigenheimzulage, Investitionszulage und Kindergeld finanzstatistisch mit dem Steueraufkommen verrechnet werden, das heißt die Einnahmen mindern, während sie in den VGR als staatliche Ausgaben behandelt werden. Außerdem werden die Einnahmen in den VGR nicht einfach dem Aufkommens-, sondern dem Entstehungsjahr zugeordnet.

In den VGR werden üblicherweise die Einkommen- und Vermögensteuern (direkte Steuern), die Produktions- und Importabgaben (indirekte Steuern) sowie die vermögenswirksamen Steuern unterschieden. Hier wird demgegenüber eine Einteilung vorgenommen, die sich stärker an den zugrunde liegenden steuerlichen Bemessungsgrundlagen orientiert. Unter dem Begriff „einkommensabhängige Steuern“ werden Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer zusammengefasst. Diese Gruppierung weicht von den „direkten Steuern“ gemäß VGR insbesondere dadurch ab, dass die Gewerbesteuer in den VGR den indirekten Steuern zugeordnet wird. Innerhalb der einkommensabhängigen Steuern werden die Lohnsteuer und die (übrigen) „gewinnabhängigen Steuern“ unterschieden. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Lohnsteuer lediglich eine spezielle Erhebungsform der Einkommensteuer darstellt. Abweichungen von der tatsächlichen Steuerschuld (etwa wegen zusätzlicher Abzüge oder weiterer Einkünfte) werden im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung verrechnet und mindern das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer. Als „verbrauchsabhängige Steuern“ werden die Umsatz-, Energie-, Strom-, Tabak- und Versicherungsteuer sowie die übrigen speziellen Verbrauchsteuern bezeichnet.

Wie allgemein (auch international) üblich werden die Quoten hier bezogen auf das BIP berechnet. Zur Beurteilung des Mittelentzugs durch Abgaben böte sich grundsätzlich auch die Relation zum Volkseinkommen (und damit zu den Faktoreinkommen) an, bei dem unter anderem die Abschreibungen abgezogen sind. Die Entwicklungstendenzen ändern sich hierdurch allerdings nur begrenzt, die Quoten liegen aber naturgemäß deutlich höher (2007 lag die Relation von Volkseinkommen zum BIP bei 75,4%).

¹ Den Ausführungen der Europäischen Kommission (2008a), a. a. O., liegt eine Abgrenzung und Kategorisierung zugrunde, die der hier verwendeten zum großen Teil vergleichbar ist.

Deutsche Bundesbank

Zum disaggregierten Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen

Skizzierung des Ansatzes¹⁾

Mit dem disaggregierten Ansatz kann die Entwicklung von Einnahmen- und Ausgabenquoten genauer erklärt werden. Auf der Einnahmenseite wird modellhaft die Aufkommensentwicklung der wichtigsten Abgabenarten auf die (geschätzte) Wirkung von Rechtsänderungen und die Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Bezugsgrößen zurückgeführt. Dazu werden geeignete Bezugsgrößen ausgewählt sowie Aufkommenselastizitäten (prozentuale Aufkommensänderung bei einer Änderung der Bezugsgröße um 1%) und Lag-Strukturen (zeitliche Beziehung zwischen Entwicklung der Bezugsgröße und Abgabenzahlung) festgelegt (siehe auch Tabelle auf S. 41). Die in dem Ansatz verwendeten Aufkommensmodelle sind dabei relativ einfach und standardisiert und entsprechen vom Prinzip her denjenigen, die beispielsweise in Aufkommensprognosen verwendet werden. Sie eignen sich damit unter anderem auch dazu, die teilweise diskutierten „Aufkommensüberraschungen“ (Revenue Windfalls) abzubilden.

Analyse von Sonderentwicklungen

Die standardisierten Aufkommensmodellen des disaggregierten Ansatzes können die Einnahmenentwicklung zu meist nicht vollständig erklären, und es verbleiben unerklärte Restkomponenten (Residuen). Diese ergeben sich beispielsweise dadurch, dass die Modelle regelmäßige und durchschnittliche Zusammenhänge abbilden, aber Sonderfaktoren nicht erfassen können. So wird etwa die unerklärt schwache Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen im Jahr 2001 teilweise mit einer Zunahme des Umsatzsteuerbetrags (u. a. sog. Karussellgeschäfte) in Zusammenhang gebracht. Diese zeigt sich in einem negativen Residuum. Das Beispiel verdeutlicht aber auch, dass die konkrete Identifizierung und Quantifizierung von Sondereinflüssen miteinander schwierig ist.

Ein weiterer Grund für unerklärte Restkomponenten sind Schätzprobleme hinsichtlich der finanziellen Wirkungen von Rechtsänderungen. Für die Berechnungen wurde in der Regel auf die Ansätze zurückgegriffen, die im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses von der Bundesregierung erstellt wurden. Dabei besteht insbesondere das Problem, dass diese auch von den Prognosen über die Wirtschafts- und Aufkommensentwicklung zum jeweiligen Schätzzeitpunkt abhängen (Ex-ante-Ansatz). Eine spätere Anpassung an die tatsächliche Entwicklung ist hier nur in Einzelfällen

– vor allem für die Tarifänderungen bei den Verbrauchsteuern – vorgenommen worden (Ex-post-Ansatz). Trotz dieser grundsätzlichen Einschränkungen verbessert sich der Erklärungsgehalt der Aufkommensmodelle durch die Einbeziehung der Schätzansätze zur Wirkung von Rechtsänderungen deutlich.²⁾

Auch bei den Aufkommenselastizitäten handelt es sich letztlich um Schätzungen, und diesbezügliche Ungenauigkeiten können ebenfalls zu Residuen führen. Für Abgabenarten, bei denen der Tarif vom Prinzip her proportional ist, werden die Elastizitäten mit eins angesetzt. Bei der Einkommensteuer ist die Elastizität aufgrund des progressiven Tarifs größer als eins. Daraus resultiert ein positiver, das heißt automatisch einnahmenerhöhender Fiscal Drag.³⁾ Darüber hinaus wird insbesondere berücksichtigt, dass die speziellen Verbrauchsteuern großteils mengenbezogen erhoben werden und ihre Einnahmen folglich unabhängig von der Preisentwicklung sind. Technisch gesprochen trägt die Elastizität bezüglich des relevanten Deflators also null. Der daraus resultierende Rückgang der Abgabenquote wird hier ebenfalls als (negativer) Fiscal Drag bezeichnet.

Die Residuen im disaggregierten Ansatz entstehen außerdem deshalb, weil die tatsächlichen steuerlichen Bemessungsgrundlagen nicht direkt beobachtbar sind. Daher wird auf makroökonomische Indikatoren für deren Entwicklung zurückgegriffen, die häufig auch im Rahmen von Aufkommensprognosen verwendet werden. Ex post sind aber teilweise zusätzliche Informationen verfügbar, mit denen sich die tatsächlichen Bemessungsgrundlagen besser approximieren lassen. Indem diese zusätzlichen Informationen einbezogen werden, kann der Erklärungsgehalt der Modelle erhöht werden – wobei allerdings gleichzeitig eine größere Komplexität in Kauf genommen werden muss. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn bei der Umsatzsteuer berücksichtigt wird, dass sich die unterschiedlich belasteten Komponenten der Umsatzsteuerbemessungsgrundlage (normal, ermäßigt, steuerfrei) verschieden entwickelt haben und sich dadurch der effektive durchschnittliche Steuersatz verändert hat. Außerdem haben sich die der Energie- und der Tabaksteuer unterliegenden Verbrauchsmengen sehr viel schwächer entwickelt als der reale private Verbrauch, der im Standardmodell als Bezugsgröße verwendet wird. Hierdurch lässt sich ein Teil der negativen Residuen bei den speziellen Verbrauchsteuern erklären.

1 Vgl. auch ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff., sowie J. Kremer, C.R. Braz, T. Brosens, G. Langenus, S. Momigliano und M. Spolander, A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances, Working Paper Series, 579/2006, ECB und Diskussionspapier des Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank, Reihe 1, Volkswirt-

schaftliche Studien, Nr. 05/2006. — 2 Siehe auch: G. Koester, The political economy of tax reforms, Nomos 2008, Kapitel III, erscheint demnächst. — 3 Die Schätzung für die Lohnsteuerelastizität entstammt: A. Boss, A. Boss und T. Boss, Der Deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9 (2008), 1, S. 102–124. Andere Schätzungen weisen zum Teil auf höhere oder niedrigere Aufkommenswirkungen hin, vgl. z.B.: T. Büttner, A. Dehne, G. Flaig, O. Hülsewig und P. Winker, Berechnung

Volatiles Aufkommen aus gewinnabhängigen Steuern

Wie das Schaubild auf Seite 46 zeigt, kann die Einnahmenentwicklung durch diese – verglichen mit den Angaben in der unten stehenden Tabelle – detaillierteren Aufkommensmodelle im Allgemeinen recht zufriedenstellend erklärt werden, das heißt (in der Terminologie des disaggregierten Ansatzes), ein größerer Teil der Entwicklung kann dem Fiscal Drag und den Strukturverschiebungen innerhalb des BIP zugeordnet werden. Bezogen auf die gewinnabhängigen Steuern ist der Erklärungsgehalt der verwendeten Modelle in einzelnen Jahren allerdings begrenzt, und es verbleiben auch nach den Verfeinerungen erhebliche Residuen. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die makroökonomischen Bezugsgrößen – die Unternehmens- und Vermögenseinkommen und deren Teilkomponenten – nur relativ lose mit den tatsächlichen steuerlichen Bemessungsgrundlagen zusammenhängen. Insbesondere dürften die steuerlichen Bemessungsgrundlagen im Konjunkturverlauf deutlich stärker schwanken als die gesamtwirtschaftlichen Größen. So schlagen sich beispielsweise steuerlich relevante Wertberichtigungen nicht in den Unternehmens- und Vermögenseinkommen gemäß VGR nieder. Auch die Lag-Strukturen bei den Veranlagungssteuern (veranlagte Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbesteuer) sind – anders als in den Modellen unterstellt – zeitlich wohl sehr variabel. So fallen häufig am Ende eines Zeitraums mit relativ starken Gewinnzuwächsen hohe Vorauszahlungen mit hohen Nachzahlungen zusammen (und umgekehrt bei relativ schwacher Gewinnentwicklung). Hinzu kommen die

Schwierigkeiten bei der Schätzung hinsichtlich der umfangreichen Rechtsänderungen in diesem Bereich.

Das Problem lässt sich auch mit dem Schaubild auf Seite 47 verdeutlichen. Bei einer Bereinigung um standardmäßig geschätzte Konjunkturkomponenten und die Wirkung von Rechtsänderungen haben sich die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern demnach zwar trendmäßig ähnlich wie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen entwickelt, das Aufkommen in den einzelnen Jahren schwankt allerdings massiv.

Zusammenhang mit der Konjunkturbereinigung

Die dem disaggregierten Ansatz zugrunde liegenden Aufkommensmodelle werden auch im disaggregierten Standard-Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank zur Schätzung der Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos verwendet. Hierzu werden die Trendabweichungen der jeweiligen makroökonomischen Bezugsgrößen mit dem Hodrick-Prescott-Filter (Glättungsparameter $\lambda=30$) ermittelt und daraus mithilfe der Elastizitäten der konjunkturelle Einfluss auf die einzelnen Einnahmenarten bestimmt. Auf der Ausgabenseite werden mit einem analogen Verfahren die Konjunkturreinflüsse auf die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und der gesetzlichen Rentenversicherung geschätzt. Die Konjunkturkomponente des Finanzierungssaldos ergibt sich durch das Saldieren der einzelnen einnahmen- und ausgabenseitigen Konjunkturreinflüsse.

Übersicht über die Aufkommensmodelle, die dem disaggregierten Ansatz zugrunde liegen

Abgabenart	Makroökonomische Bezugsgröße	Elastizität des Aufkommens in t bezüglich Bezugsgrößen in:		
		t	t-1	t-2
Lohnsteuer	Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ⁴⁾	1,9	.	.
	Arbeitnehmer ⁴⁾	1	.	.
Gewinnabhängige Steuern, davon:				
Veranlagungssteuern ⁵⁾	Unternehmens- und Vermögenseinkommen	0,9	0,1	0,1
Kapitalertragsteuer	Unternehmens- und Vermögenseinkommen	.	1	.
Umsatzsteuer	Nominale private Konsumausgaben ⁶⁾	1	.	.
	Nominale private Wohnungsbauausgaben ⁶⁾	1	.	.
	Nominale umsatzsteuerbelastete Staatsausgaben ⁶⁾	1	.	.
Spezielle Verbrauchsteuern	Reale private Konsumausgaben	0,8	.	.
Sozialbeiträge ⁷⁾	Bruttolöhne und -gehälter, Arbeitnehmer, Erwerbslose	1	.	.

der BIP-Elastizitäten öffentlicher Einnahmen und Ausgaben zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, oder auch P. Gottfried und D. Witczak, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsempfehlungen zur Entlastung der Bürger, IAW-Kurzbericht 1/2008. — ⁴ Abzüglich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und 1-Euro-Jobs. — ⁵ Veranlagte Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbesteuer; gewisse progres-

sive Wirkung bei der veranlagten Einkommensteuer unterstellt. — ⁶ Abzüglich darauf gezahlte Umsatzsteuer; diese sowie umsatzsteuerbelastete Staatsausgaben geschätzt. — ⁷ Sozialbeiträge für Arbeitnehmer (Bezugsgröße: Bruttolöhne und -gehälter), auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (Bezugsgröße: Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Durchschnitt der Jahre t-1 und t-2) und auf Arbeitslosengeld I (Schätzung; Bezugsgröße: Erwerbslose).

Determinanten der Entwicklung der Steuerquote im Einzelnen⁴⁾

Der disaggregierte Ansatz zur Analyse der Entwicklung der Staatsfinanzen

Die zuvor im Überblick skizzierte Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland soll im Folgenden tiefer gehend aufgeschlüsselt werden. Dazu wird auf den disaggregierten Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen zurückgegriffen, mit dem die einzelnen Erklärungsfaktoren abgebildet werden können (vgl. auch Erläuterungen auf S. 40 f.). Die tatsächliche Aufkommensentwicklung wird dabei mit einem Referenzszenario verglichen, in dem sich die Steuereinnahmen parallel zum BIP entwickeln und die Steuerquote somit konstant bleibt.⁵⁾ Differenzen können dann zum einen Folge von Rechtsänderungen sein, das heißt auf aktive finanzpolitische Maßnahmen zurückgehen. Zum anderen schlagen sich aber auch Mehreinnahmen durch den progressionsbedingten Fiscal Drag und etwaige Strukturverschiebungen innerhalb des BIP zwischen steuerlich unterschiedlich stark belasteten Komponenten (z. B. bezogen auf die Umsatzsteuer zwischen dem stärker belasteten, „steuerergiebigen“ inländischen Konsum und den „steuerunergiebigen“ Exporten) nieder. Veränderungen der Steuerquote, die nicht durch diese drei Faktoren erklärt werden können, sogenannte Residuen, sind näher zu analysieren. Sie lassen sich teilweise mit Sonderentwicklungen und dem hohen Abstraktionsgrad der zugrunde liegenden Aufkommensmodelle erklären.

Steuerrechtsänderungen führen zu spürbaren Mehreinnahmen

Steuerrechtsänderungen hatten zwischen 1997 und 2007 starken Einfluss auf die Entwicklung der Steuereinnahmen. Per saldo führten sie zu einem Anstieg der Steuerquote um gut einen Prozentpunkt, was bezogen auf das vergangene Jahr zusätzlichen Einnahmen von 30 Mrd € entspricht (siehe auch den Anhang auf S. 56 ff. für eine Übersicht über die Rechtsänderungen). Dabei stand ein starker Anstieg der Verbrauchsteuerquote (+ 3 Prozentpunkte) einem deutlichen Rückgang bei den einkommensabhängigen Steuern (– 2 Prozentpunkte) gegenüber.

Die umfangreiche Anhebung und Ausweitung der Verbrauchsbesteuerung – bei der Energiebesteuerung, der Tabaksteuer sowie der Umsatz- und Versicherungssteuer – wurden auch damit begründet, dass Sozialversicherungsleistungen stärker aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden sollten. So wurden die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen seit 1997 kräftig ausgeweitet, was für sich genommen ein Potenzial zur Senkung der Beitragssätze der Sozialversicherungen mit einem Aufkommensvolumen von

Per saldo Mehreinnahmen durch Rechtsänderungen

Höhere Verbrauchssteuerbelastung auch zur stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen

⁴ Für weitere Informationen zum Zeitraum bis 2002 und insbesondere eine detaillierte Beschreibung der Entwicklung um die Jahrtausendwende vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen, Monatsbericht, Dezember 2002, S. 15 ff.

⁵ Die im Folgenden beschriebenen Entwicklungslinien bleiben bei der Bereinigung um standardmäßig ermittelte Konjunkturkomponenten erhalten, da sich die Konjunkturkomponenten von Zähler (Einnahmen) und Nenner (BIP) weitgehend parallel entwickeln und folglich der Einfluss auf die Einnahmenquote gering ist. Bei einer Quotenbetrachtung schlagen sich die Konjunkturschwankungen vor allem in der Entwicklung der Ausgabenquote nieder.

Zusätzliche Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen und damit begründete Steuererhöhungen seit 1997

In den vergangenen zehn Jahren wurden die Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen zum Teil erheblich ausgeweitet, um die Beitragssätze zu stabilisieren. Zumeist wurden gleichzeitig Steuern erhöht. Soweit die Sozialbeiträge aufgrund der begrenzten Beitragsäquivalenz als Steuer wahrgenommen werden und wirken, wurde damit letztlich eine Steuer durch eine andere ersetzt. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass die Sparanstrengungen infolge des verminderten finanziellen Drucks nachließen und ein Teil der Bundeszuschüsse für zusätzliche Ausgaben verwendet worden ist. Im Ergebnis ist aber von einer Umverteilung von Steuer- zu Beitragszahlern auszugehen. Damit sollte auch eine bessere Übereinstimmung von versicherungsfremden Leistungen und Steuerzuschüssen erreicht werden. Im Folgenden wird das zwischen 1997 und 2007 durch spezifische Steuererhöhungen generierte Mehraufkommen dem durch die höheren Bundeszuschüsse erweiterten Beitragssatzsenkungspotenzial gegenübergestellt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den kommenden Jahren insbesondere in der gesetzlichen Krankenversicherung eine weitere Erhöhung der Bundeszuschüsse angelegt ist.

In der gesetzlichen Rentenversicherung wurde 1998 der allgemeine durch einen zusätzlichen Bundeszuschuss ergänzt. Außerdem zahlt der Bund seit 1999 Beiträge für Kindererziehungszeiten. Zur Finanzierung wurden der Umsatzsteuerregelsatz zum 1. April 1998 und die Energiesteuerbelastung in mehreren Stufen („Ökologische Steuerreform“) erhöht. Während sich 1997 der allgemeine Bundeszuschuss auf gut 35 Mrd € belief, ist die Summe der genannten Bundesmittel bis zum Jahr 2007 auf 67 ½ Mrd € angestiegen. Im Jahr 1997 konnte der Beitragssatz aufgrund der Bundeszuweisungen um gut 4 ½ Prozentpunkte niedriger festgelegt werden, bis 2007 hat sich dieser Effekt auf beinahe 8 ½ Prozentpunkte vergrößert. Die Differenz (gut 3 ½ Prozentpunkte) entspricht aus der Sicht des Jahres 2007 fast 29 ½ Mrd €. Die Mehreinnahmen aus den genannten Steuererhöhungen beliefen sich 2007 auf insgesamt 26 Mrd €.

An die gesetzliche Krankenversicherung wurde erstmals im Jahr 2004 ein Bundeszuschuss gezahlt, der durch eine Anhebung der Tabaksteuersätze finanziert werden sollte. Er stieg von zunächst 1 Mrd € bis auf 4,2 Mrd € im Jahr 2006, wurde 2007 aber wieder auf 2,5 Mrd € abgesenkt. Ab

2009 soll der Zuschuss in Schritten von 1,5 Mrd € pro Jahr bis auf 14 Mrd € (ab 2016) angehoben werden. Im hier betrachteten Jahr 2007 wäre ohne die Bundesmittel von 2,5 Mrd € ein um einen viertel Prozentpunkt höherer Beitragssatz notwendig gewesen. Das Mehraufkommen aus der entsprechenden Tabaksteuererhöhung dürfte 2007 ebenfalls rund 2 ½ Mrd € betragen haben.

Bis zum Jahr 2006 wurden Defizite der Bundesagentur für Arbeit durch Bundeszuweisungen ausgeglichen. 2007 trat ein regelgebundener Bundeszuschuss an ihre Stelle. Ein Defizitausgleich aus dem Bundeshaushalt ist grundsätzlich nicht mehr vorgesehen, sodass konjunkturelle Schwankungen von der Bundesagentur mit ihren eigenen Rücklagen aufgefangen werden müssen. Dazu bedarf es eines Beitragssatzes, der über den Konjunkturzyklus einen ausgeglichenen Haushalt sicherstellt sowie ausreichender Rücklagen, um eine Verschuldung zu vermeiden. Zur Finanzierung des neuen Zuschusses soll ein Drittel des Mehraufkommens aus der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes von 16 % auf 19 % dienen. 2007 steht diesen (im Jahr der Anhebung noch relativ geringen kassenmäßigen) Steuer Mehreinnahmen von schätzungsweise 7 Mrd € ein Bundeszuschuss von 6 ½ Mrd € beziehungsweise gut drei viertel Prozentpunkte des Beitragssatzes gegenüber. Zukünftig sollen die Bundesmittel in Anlehnung an das Umsatzaufkommen fortgeschrieben werden.¹⁾

Insgesamt lagen die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungen 2007 um rund 38 ½ Mrd € höher als bei Fortgeltung des Rechts von 1997. Dem stand ein zusätzliches Aufkommen aus den spezifischen Steuererhöhungen von 35 ½ Mrd € gegenüber. Allerdings haben an anderer Stelle Maßnahmen zur Verlagerung von Finanzierungsanteilen die Sozialversicherungen per saldo beträchtlich zugunsten der Gebietskörperschaften belastet. Zu diesen „Verschiebepöhlhöfen“ zählt insbesondere die sukzessive Reduzierung der aus dem Bundeshaushalt für Bezieher von Arbeitslosenhilfe gezahlten Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge. Alles in allem dürften die Mehreinnahmen aus Steuererhöhungen der vergangenen zehn Jahre, die mit der Umfinanzierung begründet wurden, und die Veränderung der Zahlungsflüsse zwischen Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften ein Beitragssatzsenkungspotenzial in vergleichbarer Größenordnung eröffnet haben.

1 Im Jahr 1997 belief sich der Defizitausgleich durch den Bund auf knapp 5 Mrd €. Unter der Annahme, dass aufgrund einer strukturellen Verbesserung am Arbeitsmarkt nach den 1997 geltenden Regeln derzeit keine Zuweisun-

gen aus dem Bundeshaushalt mehr erforderlich wären, wurde auf eine Saldierung des aktuellen Zuschusses um den damaligen Defizitausgleich verzichtet.

1½ % des BIP im Jahr 2007 eröffnete (siehe auch Erläuterungen auf S. 43). Gleichwohl sanken die Sozialbeiträge relativ zum BIP durch Entlastungsmaßnahmen (v.a. niedrigere Beitragssätze) per saldo nur um einen halben Prozentpunkt, da die Finanzlage der Sozialversicherungen darüber hinaus durch andere Faktoren negativ beeinflusst wurde.⁶⁾ Neben der Finanzierung der Sozialversicherungen standen die Steuererhöhungen – vor allem bei der Umsatz- und Versicherungssteuer im vergangenen Jahr – in engem Zusammenhang mit den Konsolidierungsnotwendigkeiten der stark defizitären staatlichen Haushalte und wurden explizit mit der Schließung von strukturellen Haushaltslücken begründet.⁷⁾ So ging das strukturelle Defizit auch deshalb spürbar zurück.

*Per saldo
Entlastung bei
einkommens-
abhängigen
Steuern*

Bei den einkommensabhängigen Steuern kam es durch Rechtsänderungen zwischen 1997 und 2007 zu einer erheblichen Entlastung, wodurch die Steuerquote per saldo um knapp zwei Prozentpunkte sank. Von Bedeutung war dabei vor allem die im Jahr 2000 – vor dem Hintergrund einer aus damaliger Sicht vergleichsweise entspannten Haushaltslage und -perspektive – verabschiedete Einkommen- und Unternehmensteuerreform. Damit wurde die tarifliche Belastung deutlich gesenkt. Zum Teil wurde dies aber durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen gegenfinanziert, und auch zur Haushaltskonsolidierung wurden verschiedene aufkommenserhöhende Maßnahmen im Bereich der einkommensabhängigen Steuern beschlossen.⁸⁾

Fiscal Drag lässt die Steuerquote steigen

Der nominal fixierte progressive Einkommensteuertarif führt bei wachsenden Durchschnittseinkommen zu erheblichen Mehreinnahmen gegenüber einem proportionalen Tarif. Dadurch steigt das Steueraufkommen im Zeitverlauf tendenziell stärker als das BIP, und somit wächst auch die Steuerquote. In den vergangenen zehn Jahren summierte sich dieser Fiscal Drag auf 1½ Prozentpunkte im Endjahr 2007, sodass die zuvor beschriebenen Einkommensteuerentlastungen zu einem guten Teil wieder aufgewogen wurden. Dabei waren gemessen auf Basis des Verbraucherpreisanstiegs rund zwei Drittel des Fiscal Drag inflationsbedingt („Kalte Progression“), während ein Drittel auf reale Einkommenszuwächse zurückzuführen war.

*Fiscal Drag
kompensiert
guten Teil der
Einkommen-
steuerent-
lastungen*

Den progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer stand ein negativer Fiscal Drag von etwa einem halben Prozentpunkt bei den Verbrauchsteuern gegenüber. Dieser weniger beachtete Effekt resultiert daraus, dass die speziellen Verbrauchsteuern hauptsächlich mengenbezogen erhoben werden. So wird beispielsweise die Energiesteuer

*Negativer
Fiscal Drag
bei mengen-
abhängigen
Verbrauch-
steuern*

⁶ Siehe Ausführungen auf S. 37.

⁷ Verschiedene Maßnahmen zielten außerdem auf die Stabilisierung des Umsatzsteueraufkommens durch die Bekämpfung des Steuerbetrugs.

⁸ Bezüglich der Reformen des Jahres 2000, aber auch der Unternehmensteuerreform 2008 wurde zwar zumeist begrüßt, dass sich die Standortbedingungen durch die niedrigeren Steuertarife verbessert haben. Allerdings wurden sie aus steuersystematischer Sicht kritisch beurteilt, u. a. da die Verzerrung von Finanzierungs- und Rechtsformwahl für Unternehmen verstärkt wurde, siehe z. B.: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000 und 2008), Jahresgutachten 2000/01, und Jahresgutachten 2007/08, sowie Deutsche Bundesbank, Stellungnahme zur Abgeltungsteuer, gegenüber dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, 20. April 2007.

auf Benzin als fester Betrag pro Liter erhoben, der auch bei allgemeinen Preiserhöhungen konstant bleibt. Das diesbezügliche Steueraufkommen verliert dadurch im Zeitverlauf real an Wert, und das Verhältnis von verbrauchsabhängigen Steuern zum BIP geht zurück.

Verschiebungen der BIP-Struktur mindern die Steuerquote

Verringerung der Steuerquote durch geänderte BIP-Struktur kein geeigneter Indikator für Belastungsänderung

Außer durch Steuerrechtsänderungen und den Fiscal Drag kann sich die Steuerquote automatisch verändern, wenn sich das Verhältnis zwischen steuerergiebigen und steuerunergiebigen Komponenten des BIP verschiebt. Dadurch ergab sich in den vergangenen zehn Jahren ein Rückgang der Steuerquote um einen halben Prozentpunkt. Bei der Interpretation dieser Entwicklung ist allerdings zu beachten, dass sie keine geänderte Abgabenbelastung einzelner Faktoren und somit auch keine Steuererleichterung reflektiert.

Negativer Einfluss bei verbrauchs- und lohnabhängigen Steuern

Vor allem die Bemessungsgrundlagen der verbrauchsabhängigen Steuern entwickelten sich – auch abgesehen vom oben beschriebenen negativen Fiscal Drag – wesentlich schwächer als das nominale BIP. Hierzu trugen die Erhöhungen der Steuersätze entscheidend bei, weil damit zwar der Konsum und das BIP nominal (zu Marktpreisen) zunahm, nicht jedoch die Bemessungsgrundlagen (vor Steuern). Dieser Struktureffekt war aufgrund der Erhöhung des Umsatzsteuersatzes insbesondere im Jahr 2007 sehr ausgeprägt. Darüber hinaus stiegen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen

stärker als die Bruttolöhne und -gehälter, wodurch sich das Gewicht von der Lohnsteuer zu den gewinnabhängigen Steuern verlagerte.

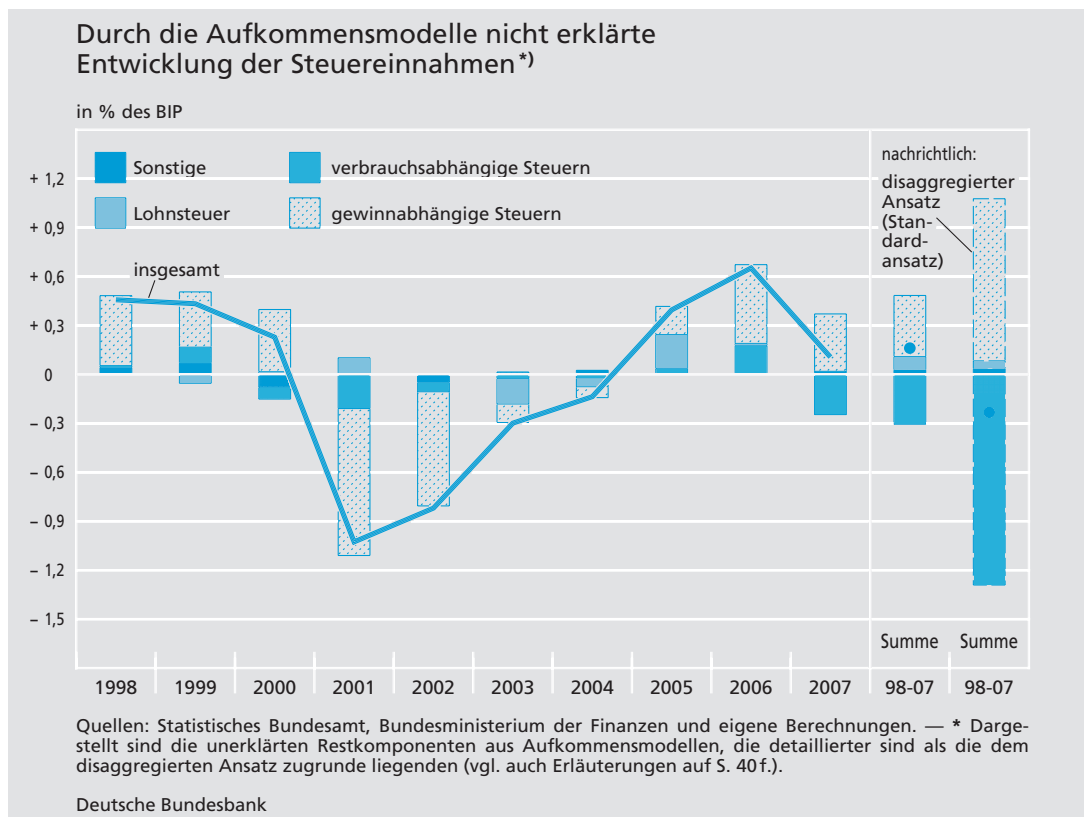
Sonstige Faktoren mit erheblichem Einfluss

Insgesamt gesehen kann die Steuerentwicklung in den vergangenen zehn Jahren zum überwiegenden Teil durch die zuvor genannten Faktoren erklärt werden. In einzelnen Jahren zeigen sich allerdings erhebliche durch den disaggregierten Ansatz nicht erklärte Entwicklungen (Residuen). So wiesen vor allem die gewinnabhängigen Steuern eine hohe unerklärte Volatilität auf, und es kumulierten sich per saldo erhebliche Mehreinnahmen. Die Verbrauchsteuern entwickelten sich dagegen im Zeitablauf deutlich schwächer, als es der standardisierte Ansatz erwarten ließe.

Residuen insgesamt überschaubar, aber in einzelnen Jahren erheblich

Da mit dem disaggregierten Ansatz die „normale“ Aufkommensentwicklung anhand einiger zentraler makroökonomischer Bezugsgrößen bestimmt wird, können die Residuen zum Teil mithilfe detaillierterer Aufkommensmodelle erklärt werden (siehe Schaubild auf S. 46 und Erläuterungen auf S. 40 f.). So kann die Entwicklung bei den verbrauchsabhängigen Steuern deutlich besser nachgezeichnet werden, wenn für die Umsatzsteuer sowie für die Energie- und Tabaksteuer der deutlich sinkende Anteil der höher besteuerten Komponenten des privaten Verbrauchs berücksichtigt wird. Gleichwohl verbleiben in einzelnen Jahren immer noch spürbare Diskrepanzen. Diese könnten bei der Umsatzsteuer unter anderem mit Änderungen im

Detailliertere Analyse liefert teilweise Erklärung, ...



Umfang des Steuerbetrugs oder der insolvenzbedingten Ausfälle zusammenhängen.

Besonders umfangreich und erratisch sind die Residuen bei den gewinnabhängigen Steuern. So können in einzelnen Jahren Einnahmenveränderungen bis zu 1% des BIP (bzw. 24 Mrd € bezogen auf 2007) auch mit einer detaillierteren Herangehensweise nicht erklärt werden. Verantwortlich hierfür dürften unter anderem die speziellen Probleme bei der Schätzung der Aufkommenswirkung von Rechtsänderungen in diesem Bereich sein. Zudem spricht das zyklische Muster dafür, dass der konjunkturelle Einfluss auf das Aufkommen durch die zugrunde gelegten Modelle unterschätzt wird. So sind für die eher „besseren“ Jahre 1998 bis 2000 sowie 2006 und 2007 erhebliche positive und für die Jahre

2001 und 2002 umfangreiche negative Residuen festzustellen. Dabei dürfte eine Rolle spielen, dass die tatsächlichen Bemessungsgrundlagen der gewinnabhängigen Steuern volatiler sind als die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesenen Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die für den disaggregierten Ansatz hilfsweise als makroökonomische Bezugsgröße herangezogen werden. Zudem dürften Verschiebungen im Voraus- und Nachzahlungsmuster die konjunkturellen Aufkommensschwankungen verstärken. Bezogen auf das Niveau spricht aus heutiger Sicht einiges dafür, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern zuletzt über seinem mittelfristigen Trend lag und hier ein spürbares Rückschlagpotenzial besteht (siehe auch Schaubild auf S. 47).

... gewinnabhängige Steuern aber weiterhin erratisch

Ausblick mit hoher Unsicherheit

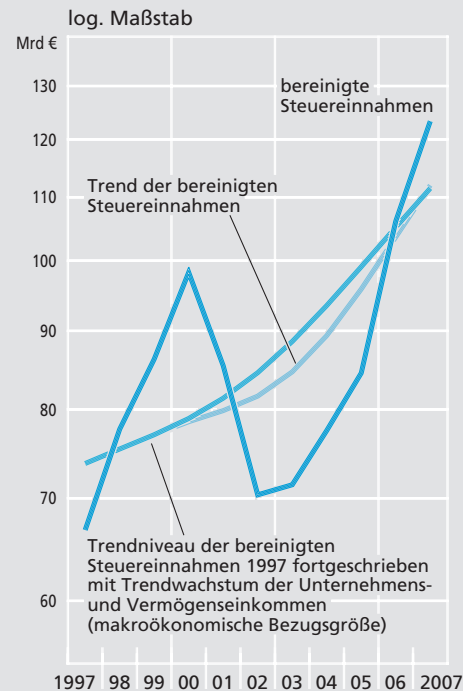
*Steuerquote
beim
rechtlichen
Status quo
konstant
eingeschätzt, ...*

Bis zum Jahr 2012 wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai 2008 eine weitgehend unveränderte Steuerquote erwartet.⁹⁾ Die Erlöse aus den einkommensabhängigen Steuern nehmen insgesamt stärker zu als das BIP, wobei einem relativ schwachen Anstieg bei den gewinnabhängigen Steuern (als gewisse Gegenbewegung zum vorangegangenen dynamischen Wachstum) Mehreinnahmen durch den Fiscal Drag gegenüberstehen. Bei den verbrauchsabhängigen Steuern soll die Quote demgegenüber zurückgehen, was vor allem mit der im Vergleich zum BIP weiterhin gedämpften Entwicklung der Bemessungsgrundlagen zusammenhängt.

*... aber
geringere
Einnahmen
absehbar*

Im laufenden Jahr nahmen die Steuereinnahmen alles in allem bisher eher stärker zu als erwartet.¹⁰⁾ Allerdings bestehen erhebliche Prognoserisiken insbesondere bezüglich der Wirtschaftsentwicklung, der Folgen der Finanzmarktkrise sowie des derzeit sehr hohen und generell stark schwankenden Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern. Außerdem zeichnen sich verschiedene Steuerensenkungen ab. So könnte neben der geplanten Erhöhung des Kinderfreibetrags auch der Grundfreibetrag aufgrund der Neuberechnung des Existenzminimums angehoben werden. Darüber hinaus muss der einkommensteuerliche Sonderausgabenabzug für Beiträge zur privaten Kranken- und Pflegeversicherung nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts spätestens ab 2010 erhöht werden. Je nach Ausgestaltung und vor allem bei Berücksichtigung auch gesetzlich

Gewinnabhängige Steuern und ihre makroökonomische Bezugsgröße *)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. — * Die Einnahmen wurden durch Herausrechnen der Standard-Konjunkturkomponente (gemäß dem Verfahren der Bundesbank) sowie der Einflüsse von Rechtsänderungen bereinigt, da diese Faktoren einen gewissen Teil der Aufkommensvolatilität erklären. Die Trends der bereinigten Steuereinnahmen und der Unternehmens- und Vermögenseinkommen wurden mit dem Hodrick-Prescott-Filter geschätzt (Glättungsparameter $\lambda=30$). Am aktuellen Rand sind sie auch von Prognosen abhängig (hier: offizielle Steuerschätzung und Prognose der Bundesregierung vom Frühjahr 2008).

Deutsche Bundesbank

Versicherter sind damit erhebliche Steuerausfälle verbunden. Insgesamt dürften diese Faktoren im Vergleich zur Prognose, die der aktuellen mittelfristigen Haushaltsplanung zugrunde liegt, die Entwicklung der Steuereinnahmen spürbar dämpfen.

⁹ Die Überleitung von der finanzstatistischen in die hier zugrunde liegende VGR-Abgrenzung beruht auf eigenen Berechnungen.

¹⁰ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2008, S. 59 ff.

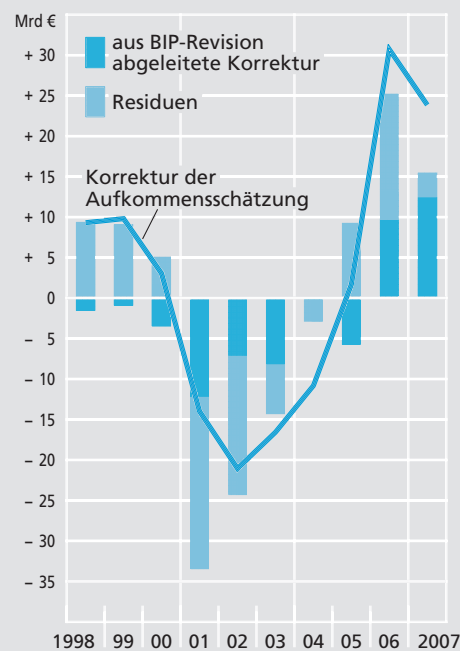
Zu ausgewählten Aspekten der steuerpolitischen Diskussion

Schätzunsicherheit bei Steuerprognose in Haushaltsregeln berücksichtigen

Erhebliche Schwierigkeiten für Steuerprognose durch volatile Entwicklung

Im Rahmen von Steuerprognosen – etwa der regelmäßig erstellten offiziellen Steuerschätzung, aber auch anderer Vorausberechnungen – sind teilweise erhebliche Revisionen erforderlich. So lagen beispielsweise die Steuereinnahmen in der kassenmäßigen (finanzstatistischen) Abgrenzung im Jahr 2002 um 21 Mrd € niedriger als nach der offiziellen Steuerschätzung im November 2001 erwartet, während die Einnahmen im Jahr 2007 die Vorjahrsprognose um 24 Mrd € übertrafen (vgl. auch nebenstehendes Schaubild). Ursächlich für Prognoserevisionen sind zum einen Fehlschätzungen bezüglich der makroökonomischen Bezugsgrößen. Zum Beispiel enttäuschte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung insbesondere in den Jahren 2001 bis 2004, während sie in den letzten beiden Jahren positiv überraschte. Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus Faktoren, die sich im oben beschriebenen disaggregierten Ansatz in den Residuen niederschlagen und die im Allgemeinen schwer prognostizierbar sind. Ein großes Problem stellt dabei regelmäßig die starke Volatilität der gewinnabhängigen Steuern dar, die sich mit den üblichen Schätzmodellen nur begrenzt erklären lässt und in der ein – insbesondere angesichts des relativ kleinen Aufkommensanteils – bemerkenswert großer Teil der Schätzfehler der vergangenen Jahre begründet liegt. Aber auch Fehlschätzungen der Wirkungen von Rechtsänderungen (die häufig selbst im Nachhinein

Zur Rolle von Makrorevisionen und Residuen für Korrekturen der Aufkommensschätzung*)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. — * Dargestellt sind die Schätzkorrekturen bzgl. der kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften für die offizielle Steuerschätzung vom November des jeweiligen Vorjahres. Die aus den BIP-Revisionen abgeleiteten Korrekturen ergeben sich als Differenz des mit der BIP-Wachstumsrate fortgeschriebenen Aufkommensniveaus des Vorjahres jeweils aus Sicht des Folgejahres und des Schätzzeitpunkts. Die Residuen entsprechen den unerklärten Restkomponenten aus Aufkommensmodellen, die detaillierter sind als die dem disaggregierten Ansatz zugrunde liegenden (vgl. auch Erläuterungen auf S. 40 f.).

Deutsche Bundesbank

nur schwer zu quantifizieren sind und sich dann im disaggregierten Ansatz in den Residuen niederschlagen) können für Korrekturen verantwortlich sein.

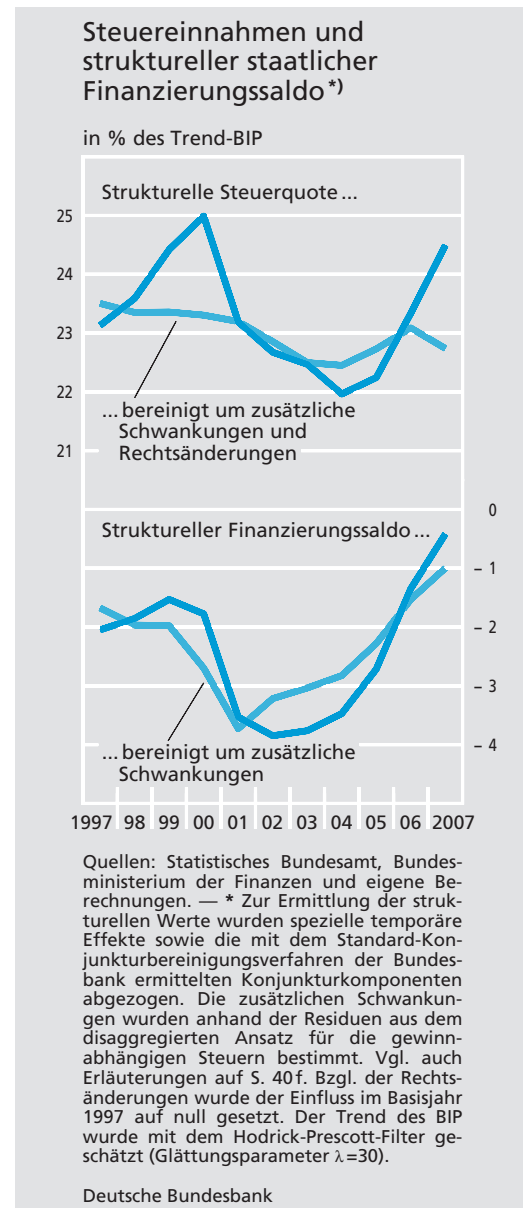
Die zum Teil erhebliche Prognoseunsicherheit erschwert die Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung von Bund und Ländern sowie deren Einhaltung. Werden beispielsweise keine ausreichenden Sicherheitsabstände zu Defi-

Kurz- und mittelfristige Budgetplanung erschwert

zitobergrenzen eingeplant, so können unerwartete Mindereinnahmen kurzfristig erheblichen finanzpolitischen Korrekturbedarf nach sich ziehen. Problematisch ist dabei insbesondere, dass zeitnah häufig schwer zu beurteilen ist, ob es sich bei den Schätzabweichungen um zyklische Entwicklungen handelt oder eine strukturelle Neueinschätzung der Haushaltslage notwendig ist. So gehen beispielsweise die starken und unerwarteten Schwankungen der gewinnabhängigen Steuern nur zum kleineren Teil auf Fluktuationen der üblicherweise verwendeten makroökonomischen Bezugsgrößen (oder gar des BIP) zurück. Daher werden sie von den Standard-Konjunkturbereinigungsverfahren auch nur sehr begrenzt der Konjunkturkomponente des Haushaltssaldos zugeordnet. Der Blick auf die um Rechtsänderungen und Standard-Konjunkturfaktoren bereinigten Steuerquote zeigt, dass diese immer noch recht volatil ist (und zudem tendenziell ein konjunkturelles Muster aufweist). Eine an der Volatilität der gewinnabhängigen Steuern ansetzende zusätzliche Bereinigung um über die Standard-Konjunkturkomponente hinausgehende Schwankungen scheint die Entwicklung besser abzubilden (vgl. nebenstehendes Schaubild).¹¹⁾ Damit stellt sich die Haushaltslage in einzelnen Jahren durchaus anders dar.

*Bei strengen
Haushaltsregeln
Spielraum
schaffen,
um echte
Schätzfehler
abzufedern*

Die beschriebenen Schätzunsicherheiten sind nicht zuletzt im Zusammenhang mit der derzeitigen Diskussion um strengere nationale Haushaltsregeln von Bedeutung.¹²⁾ So können bei strengen Defizitbegrenzungen umfangreiche Prognoserevisionen mitunter zu abrupten Anpassungsmaßnahmen zwingen und eine mittelfristig angelegte Finanzpolitik



erschweren. Es wäre allerdings verfehlt, deswegen auf strenge Regeln zu verzichten. Viel-

11 Wie bei jedem Trendbereinigungsverfahren sind vor allem am aktuellen Rand die Ergebnisse hinsichtlich des Trendniveaus mit Vorsicht zu interpretieren.

12 Die Neuregelung der nationalen Haushaltsregeln wird derzeit von der Föderalismuskommission II beraten. Zum Vorschlag des BMF siehe: C. Kastrop und M. Snelting (2008), Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, S. 375 ff. Für einen Überblick zur Diskussion vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47 ff.

mehr könnte beispielsweise der Revisionsanfälligkeit im Rahmen der Regeln dadurch Rechnung getragen werden, dass Zielverfehlungen aufgrund allgemein unerwarteter Aufkommensentwicklungen erst mittelfristig regelgebunden zu korrigieren sind. Da die Prognosen das Steueraufkommen tendenziell im Abschwung überschätzen und im Aufschwung unterschätzen dürften, könnte durch eine zeitliche gestreckte Anpassung der Haushaltspläne (und der angestrebten Finanzierungssalden) an die Prognosefehler auch die Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Haushalte im Konjunkturzyklus erheblich gestärkt werden. Um zu verhindern, dass der eingeräumte Spielraum durch gezielte Fehlveranschlagung missbraucht wird, müsste die Verschuldung aufgrund von Prognoserevisionen aber grundsätzlich begrenzt und auf „echte“ Schätzfehler beschränkt werden. Dabei sollte institutionell bestmöglich sichergestellt werden, dass die relevanten Schätzungen unverzerrt sind, das heißt insbesondere nicht regelmäßig zu optimistisch ausfallen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Ansätze zu den finanziellen Wirkungen von Rechtsänderungen. Dessen ungeachtet werden Schätzfehler auch in Zukunft unvermeidbar sein. Ein regelgebundener Umgang im Hinblick auf die daraus resultierenden Defizite könnte die – auch beim gegenwärtigen Haushaltsrecht – mitunter erforderlichen kurzfristigen und prozyklischen Anpassungsmaßnahmen aber begrenzen.¹³⁾

Zum Abbau von steuerlichen Sonderregelungen

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erscheinen niedrige Steuertarife bei einer Begrenzung

steuerlicher Sonderregelungen im Allgemeinen vorteilhaft, da das Steuersystem dadurch transparenter und einfacher und die Gefahr von Fehlallokationen reduziert wird. Bei einer moderaten, nachvollziehbaren Besteuerung dürften auch die Akzeptanz insgesamt zunehmen und sich die Anreize zur Steuerhinterziehung und -vermeidung verringern. Die Ausrichtung an steuersystematischen Grundsätzen und ein übersichtliches Steuersystem können außerdem die Einordnung und öffentliche Diskussion von Steuerrechtsänderungen erleichtern und es erschweren, Partikularinteressen durchzusetzen. Hierzu würde prinzipiell auch die Verlagerung von Steuersubventionen hin zu Finanzhilfen auf der Ausgabenseite beitragen. Darüber hinaus ist es aber vor allem wichtig, den Nutzen von Subventionen (über steuerliche Vergünstigungen oder Finanzhilfen) im Hinblick auf das Gemeinwohl zu evaluieren und gegebenenfalls auf sie zu verzichten. Da sich gerade der Abbau bestehender Subventionen als schwierig erweist, sind zur Unterstützung einer transparenten und effizienten Subventionspolitik eine regelmäßige und nachvollziehbare Berichterstattung, die auch überprüfbare Aussagen zu den jeweiligen Zielen umfasst, sowie die verstärkte Nutzung von Befristungen von besonderer Bedeutung.¹⁴⁾

Das steuerliche Subventionsvolumen lässt sich je nach Herangehensweise unterschiedlich abgrenzen. Bei einer Definition in An-

Begrenzung steuerlicher Subventionen wichtig, ...

... aber offensichtlich schwierig

¹³ Vgl. zu dieser Problematik auch: J. Kremer und D. Stegarescu (2008), Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 181 ff.

¹⁴ Siehe auch: Pressemitteilung des Bundesrechnungshofs vom 15. April 2008 „Bundesrechnungshof kritisiert unzureichende Informationen über Steuersubventionen“.

Steuervergünstigungen gemäß modifizierter Abgrenzung des Kieler Subventionsberichts *)

in Mrd Euro

Position	2003	2007	2008	2003 bis 2007 1)	2003 bis 2008 1)
Insgesamt	54,0	53,4	50,4	- 0,6	- 3,6
Nachrichtlich: Zusätzlich zum Kieler Bericht berücksichtigt	2,2	1,5	1,6	- 0,7	- 0,6
Darunter: vom Umfang her wichtigste Regelungen	50,5	50,2	47,6	- 0,3	- 2,9
davon:					
Umsatzsteuerermäßigungen und -befreiungen 2)	11,5	15,0	15,1	3,5	3,5
darunter: Steuervergünstigungen gemäß Regierungsbericht	2,3	3,0	3,0	0,6	0,6
Steuervergünstigungen bzgl. Energiesteuern	7,0	8,0	7,8	1,0	0,8
Eigenheimzulage	10,5	8,0	6,7	- 2,5	- 3,9
Einkommensteuerermäßigung für bestimmte haushaltsnahe Leistungen	0,0	3,3	3,3	3,3	3,3
Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer 2)	3,6	3,0	3,1	- 0,6	- 0,6
Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc. 2)	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1,9	1,9	2,0	0,0	0,1
Entfernungspauschale 2)	5,8	2,8	1,6	- 3,0	- 4,2
Steuerbegünstigungen zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke sowie politischer Parteien 2)	1,2	1,4	1,3	0,2	0,2
Sparerfreibetrag	2,2	1,0	1,1	- 1,1	- 1,1
Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen 2)	1,0	0,9	0,8	- 0,1	- 0,2
Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne 2)	0,8	0,7	0,7	- 0,1	- 0,1
Investitionszulage	1,9	0,7	0,6	- 1,3	- 1,4
Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	0,0	0,5	0,6	0,5	0,6
Tarifbegünstigung 2007 für gewerbliche Einkünfte	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5
Reihen mit Erhebungsproblemen (nicht für alle Jahre ausgewiesen)	1,0	0,5	0,5	- 0,5	- 0,5
Befristete Maßnahmen 3)	.	.	8,4	.	.
davon:					
Eigenheimzulage	.	.	6,7	.	.
Steuerbegünstigung für Biokraft- und -heizstoffe	.	.	0,7	.	.
Investitionszulage	.	.	0,6	.	.
Tarifbegünstigung 2007 für gewerbliche Einkünfte	.	.	0,5	.	.

Quellen: A. Boss und A. Rosenschon, Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 452/453, Mai 2008, Bundesministerium der Finanzen, 21. Subventionsbericht, September 2007, eigene Berechnungen. — * Allgemeine Erläuterungen zur Tabelle: Darstellungen zu den Steuermindereinnahmen durch spezielle Vergünstigungen werden dadurch erschwert, dass die Abgrenzung umstritten ist und u. a. bezüglich des vergünstigungsfreien Referenzsystems unterschiedliche Auffassungen bestehen. Hinzu kommt, dass die finanziellen Wirkungen zumeist geschätzt werden müssen. Außerdem ist insbesondere hinsichtlich der Entwicklung zu beachten, dass sich der Umfang nicht nur aufgrund von finanzpolitischen Maßnahmen, sondern beispielsweise auch durch Anpassungen der Inanspruchnahme ändern kann. Hier wird im Wesentlichen der Abgrenzung des Kieler Subventionsberichts gefolgt. Diese ist alles in allem weiter als der Subventionsbegriff der Bundesregierung, denn sie umfasst neben den meisten steuerlichen Subventionen in Abgrenzung des Regierungsberichts (Anlage 2 des Regierungsberichts) auch vom Umfang her gewichtige, weitere steuer-

liche Regelungen (vor allem aus Anlage 3 des Regierungsberichts). Modifiziert wurde die Kieler Abgrenzung allerdings durch Hinzurechnen der Mindereinnahmen durch Sparerfreibetrag und private kapitalgedeckte Altersvorsorge gemäß Anlage 2 des Regierungsberichts. Insgesamt ist das hier dargestellte Volumen damit vergleichsweise hoch, wobei aber durchaus auch ein noch weiterer Subventionsbegriff denkbar wäre. Die gewählte Abgrenzung ist dabei allerdings weniger als klare Grenzziehung zu verstehen, sondern soll eine relativ umfassende Darstellung auf Basis allgemein verfügbarer Informationen bieten. Vor allem wichtige umstrittene Regelungen werden separat ausgewiesen. — 1 Differenz zwischen den genannten Jahren. — 2 Im Regierungsbericht nicht oder überwiegend in der Anlage 3 erfasst. — 3 Auf Basis des Regierungsberichts. Nicht aufgeführt sind weitere befristete Regelungen mit geringerem finanziellen Umfang sowie die nicht bezifferte Befristung von § 10 Abs. 4a EStG (im Zusammenhang mit dem Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen).

lehnung an den Kieler Subventionsbericht (und damit insbesondere in finanzstatistischer Abgrenzung) führen Sonderregelungen derzeit zu Steuermindereinnahmen von rund 50 Mrd € oder 8 ½ % des Aufkommens (vgl. Tabelle auf S. 51). Obwohl für die kommenden Jahre ein Rückgang angelegt ist, bleiben die Ausfälle also weiter hoch. Ein umfassender Subventionsabbau ist allerdings schwierig, wie sich exemplarisch in den vergangenen Jahren zeigte. So konnten sich die beiden damaligen Ministerpräsidenten Koch (Hessen, CDU) und Steinbrück (NRW, SPD) im Jahr 2003 bei ihrer Initiative „Subventionsabbau im Konsens“ nur bei rund 47 % des insgesamt von ihnen ermittelten Vergünstigungsvolumens von 83 ½ Mrd € im Jahr 2002 auf eine Rückführung verständigen.¹⁵⁾ In der Folgezeit wurden in der Tat viele der vorgeschlagenen Regelungen mit einer parteiübergreifenden Mehrheit abgeschafft oder eingeschränkt. Gleichzeitig wurden aber vor allem mit den Einkommensteuerabzügen für bestimmte Leistungen für Privathaushalte (z. B. Wohnungsrenovierung) und auch im Bereich der steuerlichen Förderung von Spenden und gemeinnützigen Tätigkeiten Subventionen spürbar ausgeweitet. Auch die regelmäßige Debatte um die Reduzierung oder Erweiterung der Steuerermäßigungen bei der Umsatzsteuer sowie die gegenwärtige Diskussion über die Angemessenheit einer Ausdehnung der erst jüngst eingeschränkten Entfernungspauschale verdeutlichen die Schwierigkeiten. Dennoch ist es wichtig und angesichts der damit verbundenen Verzerrungen und zum Teil erheblichen Steuermindereinnahmen auch lohnend, den Subventionsabbau konsequent weiterzuverfolgen. Dabei sollten hinsichtlich

der Kosten steuerlicher Vergünstigungen die durch sie hervorgerufene Intransparenz des Systems und höhere allgemeine Abgabenbelastung im Blick behalten werden.

Zur Begrenzung des Fiscal Drag

Der progressive Einkommensteuertarif soll zwar in erster Linie dazu dienen, dass Steuerpflichtige mit einer relativ höheren Einkommensposition überproportional zum Steueraufkommen beitragen. Bei einem regelmäßigen allgemeinen Einkommenszuwachs führt er aber zu kontinuierlichen Mehrbelastungen für alle Einkommensgruppen und bis zum Spitzensteuersatz auch zu steigenden Grenzbelastungen. Die durch Zunahme der Nominaleinkommen bewirkte Verlagerung in höhere Progressionsbereiche ist insbesondere dann problematisch, wenn die nominalen Zuwächse nicht durch eine entsprechende Erhöhung der am Realeinkommen gemessenen Leistungsfähigkeit gedeckt sind (Kalte Progression).

Fiscal Drag erhöht die Steuerbelastung automatisch

Wie die Analyse der Aufkommensentwicklung verdeutlicht hat, ergeben sich in Deutschland durch den progressionsbedingten Fiscal Drag kontinuierlich Einkommensteuer-Mehrbelastungen. Beispielsweise erhöhte sich die Steuerquote hierdurch im Zeitraum zwischen 1997 und 2007 um 1 ½ Prozentpunkte (bzw. 34 Mrd € bezogen auf

Mehreinnahmen durch Fiscal Drag bis 2012 bereits verplant

¹⁵⁾ Vgl.: R. Koch und P. Steinbrück (2003), Subventionsabbau im Konsens. Der größere Umfang der dort für 2002 erfassten Vergünstigungen ist vor allem auf die Einbeziehung zwischenzeitlich abgeschaffter Abschreibungsregeln (+ 10 ½ Mrd €), des Sonderausgabenabzugs für Beiträge zur Rentenversicherung (+ 15 Mrd €) sowie des Arbeitnehmerpauschbetrages (+ 3 ½ Mrd €) zurückzuführen.

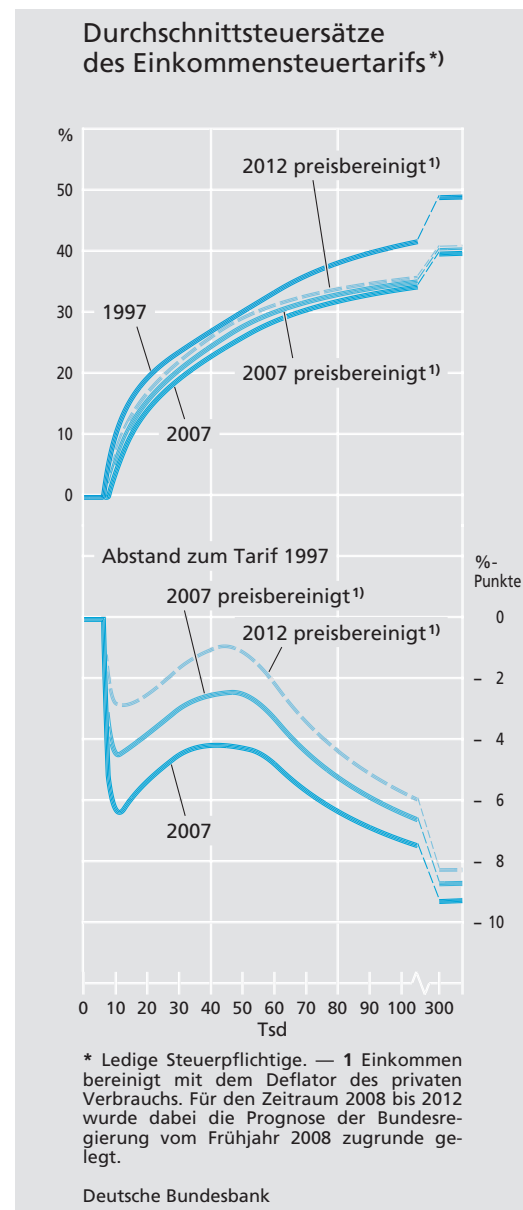
2007), und bis 2012 könnte die Quote um rund einen weiteren Prozentpunkt steigen (bzw. in einer Größenordnung von 20 Mrd € bezogen auf 2007). Dabei wurden die diesbezüglichen Mehreinnahmen bereits eingeplant, um im Rahmen der letzten mittelfristigen Finanzplanung das Regierungsziel eines auch strukturell weitgehend ausgeglichenen Bundeshaushalts zu erreichen.

*Inflations-
bedingter Fiscal
Drag relativiert
Tarifsenkungen*

In der Vergangenheit wurde auf diese automatischen Steuererhöhungen in größeren zeitlichen Abständen mit Tarifreformen reagiert, durch die die Einkommensteuerbelastung zumindest vorübergehend wieder reduziert wurde. So wurde der Einkommensteuertarif mit der 2000 beschlossenen Reform deutlich gesenkt, und der gegenwärtige Tarif liegt merklich unter dem des Jahres 1997 als Ausgangsjahr der hier betrachteten Periode. Diese Entlastung relativiert sich allerdings allein schon durch die Berücksichtigung der Kalten Progression. Bei dem Vergleich der „realen Steuertarife“ 1997 und 2007 (vgl. nebenstehendes Schaubild) zeigt sich, dass sich die reale Durchschnittsbelastung teilweise wieder deutlich an die Werte von 1997 angenähert hat und sich bis 2012, wenn man den Verbraucherpreisanstieg aus der mittelfristigen Finanzplanung unterstellt, noch weiter annähern wird. Noch nicht berücksichtigt ist dabei die durchschnittliche Mehrbelastung aufgrund des allgemeinen realen Einkommenswachstums.

*Fiscal Drag
erfordert
regelmäßige
Überprüfung
der Belastung*

Zukünftig wird es die automatische Belastungserhöhung durch den Fiscal Drag somit weiterhin erforderlich machen, dass der Einkommensteuertarif und die nominalen Ab-



zugsbeträge regelmäßig überprüft werden. Teilweise wird aber auch gefordert, den Steuertarif zumindest an die Preisentwicklung anzupassen, um so die Kalte Progression von vornherein zu verhindern oder abzumildern. Der Fiscal Drag würde damit weiter auftreten, allerdings begrenzt auf den Fall, dass die durch die durchschnittlichen Realeinkommen gemessene Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zunimmt. Grundsätzlich bestehen aus sta-

bilitätspolitischer Sicht aber schwerwiegende Bedenken gegen jede Art von Preisindexierung, weil deren Verbreitung die Gefahr einer Tolerierung und Verfestigung hoher Inflationsraten in sich birgt. Sollte ein regelgebundenes Vorgehen gegen die Kalte Progression erwogen werden, wären dabei stabilitätskonforme Grundsätze einzuhalten. Eine Anpassung der relevanten Nominalwerte sollte daher nur in den Grenzen erfolgen, die mit Preisstabilität vereinbar sind, beispielsweise mit einer konstanten jährlichen Rate. Die Verstärkung der automatischen Stabilisierungsfunktion, die im progressiven Einkommensteuersystem angelegt ist, würde dabei weitgehend erhalten bleiben.

Zur Umfinanzierung der Sozialversicherungen

Mitunter wird eine Umfinanzierung von Sozialversicherungsleistungen durch allgemeine Steuermittel gefordert und damit begründet, dass das Abgabensystem hierdurch insgesamt effizienter und wachstumsfreundlicher würde. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Entlastung des Faktors Arbeit von Sozialbeiträgen, die durch eine Steuererhöhung finanziert wird, Verzerrungen an anderen Stellen hervorruft und diese sich per saldo nicht unbedingt verringern müssen. Im häufig diskutierten theoretischen Fall einer allgemeinen Verbrauchsteuererhöhung bei gleichzeitiger Senkung allgemeiner Lohnabgaben wird zwar die Bemessungsgrundlage breiter – wobei insbesondere die Preiseffekte dazu führen, dass auch bestehende Vermögenswerte in die Besteuerung einbezogen werden. Beide Steuerarten vergrößern aber den Abgaben-

keil, also den Unterschied zwischen realen Lohnkosten der Arbeitgeber und realen Nettolöhnen der Arbeitnehmer. Allerdings dürfte sich durch die vorrangige Entlastung der Arbeitnehmer und die relativ stärkere Belastung bestehender Vermögen und Rentenansprüche eine gleichmäßigere intergenerative Verteilung der aus der Staatstätigkeit resultierenden Lasten ergeben. Mit Blick auf die Sozialsysteme in Deutschland ist außerdem zu beachten, dass Sozialbeiträge im Wesentlichen von regulär abhängig (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten geleistet werden. Die damit verbundene spezielle Besteuerung führt zu Vermeidungsreaktionen, indem auf andere Beschäftigungsformen ausgewichen wird (z. B. Selbständigkeit, geringfügige Beschäftigung). Alles in allem dürfte die Belastung durch eine allgemeine Verbrauchsbesteuerung gleichmäßiger verteilt sein, allerdings sind im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer solchen Umschichtung im Steuer- und Abgabensystem eher vorsichtige Erwartungen angemessen.¹⁶⁾

Grundsätzlich erscheint bei der Frage nach der Finanzierung von Sozialversicherungsleistungen eine ordnungspolitisch geleitete Herangehensweise angezeigt. Demnach wären Steuerzuschüsse vom Prinzip her am Umfang der versicherungsfremden Leistungen zu bemessen beziehungsweise allgemeine Umverteilungsaufgaben über Steuern zu finanzieren.¹⁷⁾ Durch eine Stärkung des Äquivalenz-

Stärkung des Äquivalenzprinzips erhöht Transparenz und Zielgenauigkeit der Lastenverteilung

Effizienzwirkung bei reiner Belastungsverschiebung eher begrenzt

¹⁶ Vgl. hierzu z. B.: Europäische Kommission (2008), a. a. O., S. 169 ff.

¹⁷ Siehe dazu z. B.: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht, April 2008, S. 51 ff.

charakters der Beiträge würden die Transparenz staatlicher Leistungen erhöht und die Finanzierung allgemeiner staatlicher Aufgaben sachgerecht nicht allein von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern vom breiteren Kreis aller Steuerzahler getragen. Wären solche staatlichen Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben beziehungsweise Steuerzuschüsse klar ausgewiesen, würden auch eine regelmäßige Überprüfung ihrer Notwendigkeit und die diesbezügliche finanzpolitische Diskussion erleichtert. Außerdem würde es hierdurch erschwert, Aufgaben und Belastungen wie in der Vergangenheit intransparent und unsystematisch hin- und herzuschieben. Gleichzeitig würden Beiträge weniger als Steuer, sondern stärker als Preis für den Erwerb von (Versicherungs-) Leistungen wahrgenommen, und die Verzerrungen durch das Abgabensystem insgesamt könnten sinken.

Schlussbemerkungen

Unsicherheit über strukturelle Aufkommensentwicklung...

Die Steuereinnahmen haben sich in den letzten beiden Jahren sehr dynamisch entwickelt. Dies hing maßgeblich mit den aufkommens-erhöhenden Maßnahmen zusammen, die vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltslage beschlossen worden waren. Daneben stiegen die Erlöse aus den gewinnabhängigen Steuern aber auch unabhängig von Rechtsänderungen stark an und übertrafen die Prognosen deutlich. Dabei handelte es sich zwar zum Teil um eine Gegenbewegung zur Aufkommensschwäche ab 2001. Allerdings dürften diese Einnahmen nun wieder über ihrem mittelfristigen Trendniveau liegen.

Angesichts der starken Aufkommenszuwächse, des im letzten Jahr praktisch erreichten gesamtstaatlichen Haushaltsausgleichs sowie der gesamtwirtschaftlichen Abschwächung auch aufgrund der Krise an den Finanzmärkten wird derzeit über Steuer-senkungen diskutiert. Die Begrenzung der Steuerbelastung und ein effizientes Abgabensystem sind in der Tat wichtige Bestandteile wachstumsfreundlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten bezüglich des strukturellen Einnahmenniveaus sowie der sich abzeichnenden Haushaltsbelastungen erscheint jedoch ein vorsichtiger Ansatz sinnvoll, der mit dem Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte vereinbar ist. Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass letztlich Ausgaben durch Einnahmen gedeckt werden müssen, und Kredite die Zahllast im Wesentlichen nur auf der Zeitachse (zulasten künftiger Generationen) verschieben. Abgabensenkungen erfordern daher eine solide Gegenfinanzierung. Eine Härtung der Haushaltsregeln im Rahmen der Föderalismusreform II, mit der diesem grundlegenden Zusammenhang besser Rechnung getragen wird, ist daher eine wichtige Aufgabe. Aufgrund der teilweise erratischen Entwicklung der Steuereinnahmen ist eine systematische Einbeziehung der diesbezüglichen Prognoseunsicherheiten in die neuen Haushaltsregeln dabei von Bedeutung. Hiermit könnte auch der Stabilisierungsfunktion der Staatshaushalte im Konjunkturzyklus besser Rechnung getragen werden.

Insgesamt sollte eine kurzfristig angelegte Finanzpolitik nach Kassenlage vermieden und steuerpolitisch eher auf Strukturverbesserun-

...erfordert vorsichtige Planungen

Ausgeglichener Haushalt legt Rahmen für Ausgaben und Einnahmen fest

Weitere Zerfaserung des Steuersystems vermeiden

gen gezielt werden. So hat die deutliche Absenkung der tariflichen Belastungen seit 2001 die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwar verbessert, allerdings gab es beispielsweise bei der Finanzierungsneutralität der Unternehmensbesteuerung keine Fortschritte, und die Transparenz des Steuersystems wurde insgesamt nicht erhöht. Zudem steigen die Belastungen durch die Einkommensteuerprogression automatisch wieder

an. Daher und auch weil der Standortwettbewerb um steuerliche Bemessungsgrundlagen fortbestehen dürfte, werden grundlegende Reformen weiterhin auf der politischen Agenda bleiben. Hierzu könnten niedrigere Steuertarife bei einer Begrenzung von Sonderregeln, ein nachvollziehbares Grundgerüst und eine transparente Finanzierung versicherungsfremder Leistungen der Sozialversicherungen gehören.

Anhang

Wichtige steuerpolitische Maßnahmen seit Ende 2002¹⁸⁾

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (23. Dezember 2002)

Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse („Mini-Jobs“) ab 2003: einheitliche Pauschalabgabe (Pauschalsteuer in Höhe von 2 % sowie pauschale Sozialbeiträge) für Beschäftigte mit monatlichem Arbeitsentgelt von maximal 400 €. Einkommensteuerermäßigungen bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungen und Dienstleistungen.

Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform (23. Dezember 2002)

Erhöhung der Energiesteuersätze, vor allem auf Erdgas, und Einschränkung der Vergünstigungen für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft ab 2003. Mehraufkommen aus der höheren Energiebesteuerung durch die „Ökologische Steuerreform“ soll zur Aufstockung der Bundesmittel zugunsten der gesetzlichen Rentenversicherung dienen.¹⁹⁾

Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz, 16. Mai 2003)

Vor allem dreijähriges Moratorium (12. April 2003 bis 31. Dezember 2005) für die Verrechnung von Körperschaftsteuerguthaben, die aus dem bis 2000 geltenden Anrechnungsverfahren stammen, sowie Abschaffung des Rechtsinstituts der Mehrmutterorganschaft rückwirkend ab 2003.

Zweites Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003, 15. Dezember 2003)

Unter anderem Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs, zur Steuervereinfachung und zum Bürokratieabbau ab 2004.

¹⁸ Vgl. auch: Bundesministerium der Finanzen, Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964, Stand August 2007, sowie für Maßnahmen zwischen 1997 und Ende 2002: Deutsche Bundesbank (Dezember 2002), a.a.O.

¹⁹ Vgl. auch Erläuterungen auf S. 43.

Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbau-gesetz (22. Dezember 2003) sowie Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze (23. Dezember 2003)

Verschiedene Maßnahmen, mit denen vor allem das Körperschaftsteueraufkommen stabilisiert werden soll, insbesondere Begrenzung des steuerlichen Verlustvortrags auf 60 % des Gesamtbetrages der Einkünfte für Verluste über 1 Mio € und Anpassungen bezüglich der Gesellschafter-Fremdfinanzierung ab 2004. Analoge Anpassungen bei der Gewerbesteuer und Entlastung der Gemeinden durch Senkung der Gewerbesteuerumlage.

Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit (23. Dezember 2003)

Straf- und Bußgeldbefreiung bezüglich nicht versteuerter Einnahmen aus dem Zeitraum 1993 bis einschließlich 2002 durch Erklärung der Einnahmen und Zahlung einer Pauschalabgabe von 25 % bis Ende 2004 beziehungsweise 35 % im ersten Quartal 2005 (Steueramnestie).²⁰⁾

Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze (23. Dezember 2003)

Dreistufige Erhöhung der Tabaksteuer zum März 2004, Dezember 2004 und September 2005 (für Zigaretten Anhebung um jeweils rd. 1,2 Cent je Stück). Mehraufkommen soll den 2004 erstmals gezahlten Bundeszuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung finanzieren.²¹⁾

Haushaltsbegleitgesetz 2004 (29. Dezember 2003)

Teilweises Vorziehen der dritten Steuerentlastungsstufe der Einkommensteuerreform 2000 von 2005 auf 2004 (Eingangssteuersatz sinkt von 19,9 % auf 16 %, Spitzensteuersatz von 48,5 % auf 45 %, Grundfreibetrag steigt und obere Proportionalzone setzt früher ein). Verschiedene Maßnahmen zum Abbau von Steuersubventionen, zur Haushaltskonsolidierung und zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ab 2004 (insbesondere Reduzierung der Eigenheimzulage, Anpassung der Abschreibungsregeln für bewegliche Wirtschaftsgüter, Verringerung der Entfernungspauschale).

Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz, 5. Juli 2004)

Vor allem Einführung des schrittweisen Übergangs zur nachgelagerten Rentenbesteuerung. Der zu versteuernde Anteil der Rente steigt von 50 % für Bestandsrentner und den Rentenzugang des Jahres 2005 auf 100 % ab dem Rentenzugang 2040, während der Anteil der steuerfrei gestellten Rentenbeiträge von 60 % im Jahr 2005 bis 2025 auf 100 % zunimmt.²²⁾

²⁰ Die Einnahmen aus dieser Maßnahme waren im Gesetzesentwurf mit 5 Mrd € veranschlagt worden, lagen aber tatsächlich bei 1,4 Mrd €.

²¹ Vgl. auch Erläuterungen auf S. 43.

²² Zu weiteren Einzelheiten vgl.: Deutsche Bundesbank (April 2008), a. a. O.

Gesetz zur Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Steuerrecht und zur Änderung weiterer Vorschriften (Richtlinien-Umsetzungsgesetz, 9. Dezember 2004)

Vor allem Neuregelung bei den Sondervorschriften für Organschaften ab 2004 (körperschaftsteuerliche Behandlung von vororganschaftlich verursachten Mehr- oder Minderabführungen).

Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage (22. Dezember 2005)

Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle ab 2006.

Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen (22. Dezember 2005)

Beschränkung der Verrechnung von Verlusten aus Steuerstundungsmodellen auf positive Einkünfte aus derselben Quelle rückwirkend ab dem 11. November 2005.

Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm (22. Dezember 2005)

Verschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ab 2006 (insbesondere Abschaffung der Steuerfreiheit für Abfindungen und des Sonderausgabenabzugs von privaten Steuerberatungskosten).

Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung (26. April 2006)

Verschiedene Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung ab 2006, vor allem Anhebung der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter

von 20 % auf 30 % pro Jahr in den Jahren 2006 und 2007, Ausweitung der Einkommensteuerermäßigungen bei Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen (insbesondere Erweiterung um spezielle Handwerkerleistungen) und Ausdehnung der Ist-Versteuerung bei der Umsatzsteuer.

Haushaltsbegleitgesetz 2006 (29. Juni 2006)

Anhebung des Regelsatzes von Umsatz- und Versicherungsteuer um drei Prozentpunkte auf 19 % sowie der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen ab 2007. Ein Drittel des Mehraufkommens aus der Umsatzsteuersatzanhebung soll (im Rahmen einer grundsätzlichen Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Bundesagentur für Arbeit) einen regelgebundenen Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit finanzieren.²³⁾

Investitionszulagengesetz 2005 (17. März 2004), Investitionszulagengesetz 2007 (15. Juli 2006)

Fortführung der Förderung durch das Ende 2004 auslaufende Investitionszulagengesetz 1999 mit vermindertem Förderumfang bis Ende 2009.²⁴⁾

Steueränderungsgesetz 2007 (19. Juli 2006)

Verschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ab 2007, vor allem Gewährung der Entfernungspauschale nur noch ab dem 21. Entfernungskilometer (Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeit grundsätzlich keine Erwerbsaufwendungen mehr), Senkung des Sparer-

²³ Vgl. auch Erläuterungen auf S. 43.

²⁴ Die Weiterführung mit verringerten Fördersätzen ist zunächst bis 2013 geplant.

freibetrages (von 1 370 € auf 750 € für Ledige), Herabsetzung des Höchstalters für Kindergeldbezug sowie Erhöhung des Einkommensteuersatzes für jährliche Einkommen oberhalb von 250 000 € bei Ledigen beziehungsweise 500 000 € bei Verheirateten auf 45 % (bei Ausnahme der Gewinneinkünfte bis Ende 2007).

Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen (REIT-Gesetz, 28. Mai 2007)

Schaffung eines neuen Instruments zur indirekten Immobilienanlage mit dem deutschen Real Estate Investment Trust (REIT), das heißt einer Sonderform börsennotierter Aktiengesellschaften, die bestimmte Auflagen erfüllt (insbesondere bezüglich Streuung des Besitzes der Anteile an der AG und Mindestausschüttung) und selbst nicht der Besteuerung unterliegt. Förderung des Verkaufs von Betriebsgrundstücken an REITs durch Einkommensteuerfreiheit der Hälfte der Verkaufserlöse befristet für die Jahre 2007 bis 2009.

Unternehmensteuerreformgesetz 2008 (14. August 2007)

Absenkung der tariflichen Steuerbelastung von Unternehmen bei Gegenfinanzierung durch verschiedene Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ab 2008, insbesondere

- Verringerung des Körperschaftsteuersatzes um zehn Prozentpunkte auf 15 %,

- Einführung einer Thesaurierungsrücklage für Personenunternehmen mit nominalem Steuersatz von rund 30 %,
- Anhebung des Faktors zur Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer auf 3,8,
- verschiedene Neuregelungen bezüglich der Gewerbesteuer (insbesondere Senkung der Steuermesszahl auf 3,5 %, Wegfall des Abzugs der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe, Neuregelung der Hinzurechnungsregeln für Fremdfinanzierungsaufwendungen),
- Abschaffung der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter, Begrenzung des Schuldzinsenabzugs durch eine „Zins-schranke“, Neuregelungen bezüglich des Mantelkaufs, der Wertpapierleihe sowie der Bestimmung von Verrechnungspreisen bei Funktionsverlagerungen.

Einführung einer Abgeltungsteuer für private Kapitalerträge (wie Zinsen, Dividenden, Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren) ab 2009 mit einem Satz von 25 %, Veranlagungsmöglichkeit und pauschalitem Werbungskostenabzug (neuer Sparerpauschbetrag von 801 €/1 602 € für Ledige/Verheiratete).

Gesetz zur weiteren Stärkung des bürger-schaftlichen Engagements (10. Oktober 2007)

Ausweitung der steuerlichen Förderung von Spenden und gemeinnützigen Tätigkeiten rückwirkend ab 2007.