

FÜNFTES KAPITEL

Finanzpolitik: Bislang auf gutem Weg

- I.** Öffentliche Haushalte: Erkennbare Erholung, verbleibende Risiken
- II.** Unternehmensteuerreform 2008: Kein großer Wurf, aber besser als Status quo
- III.** Vorschläge zur Besteuerung von Ehegatten und Familien auf dem Prüfstand

Das Wichtigste in Kürze

Öffentliche Haushalte

- Der **gesamtstaatliche Haushalt** war erstmals seit dem Jahr 1989 wieder **ausgeglichen**. Auch das strukturelle Defizit ging auf 0,3 vH in Relation zum nominalen Produktionspotenzial zurück. Für den Abbau des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits waren vor allem konjunkturbedingte Mehreinnahmen bei den direkten Steuern und die Anhebung der Steuersätze bei der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer um 3 Prozentpunkte verantwortlich.
- Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Juli 2007 bezüglich der Verfassungskonformität des Bundeshaushaltsgesetzes vom Februar 2004 festgestellt, dass die derzeitigen Regelungen des Artikel 115 Grundgesetz nicht ausreichend sind, um eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung zu gewährleisten. Der Sachverständigenrat hat für die Neuregelung der nationalen Verschuldungsgrenzen ein im Detail ausgearbeitetes Konzept vorgelegt (Expertise 2007), das im Rahmen der Föderalismusreform II zügig umgesetzt werden könnte. Angesichts komfortabler Mehrheiten der Regierungsparteien im Deutschen Bundestag und im Bundesrat und bei entspannter Haushaltslage der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung sollte diese Chance nicht verspielt werden.
- Bei normalem Konjunkturverlauf und einer konsequenten Eindämmung zusätzlicher Ausgabeforderungen lassen sich in den nächsten Jahren Finanzierungsüberschüsse im öffentlichen Gesamthaushalt erzielen, die unterschiedlich verwendet werden können. Unter den denkbaren Alternativen – Ausgabensteigerungen, Abbau des Schuldenstands, Reduzierung der Abgabenbelastung – bevorzugt der Sachverständigenrat eine **Senkung der Steuerbelastung**. Unter Effizienzgesichtspunkten bieten sich dazu eine Verringerung des Satzes des Solidaritätszuschlags an, eine Senkung des Einkommensteuertarifs oder eine weitere Entlastung bei der Unternehmensbesteuerung.

Reform der Unternehmensbesteuerung

- Zentrales Element der Unternehmensteuerreform ist die **Senkung der Tarifbelastung** auf Kapitalgesellschaftsebene zum 1. Januar 2008 von gegenwärtig rund 40 vH auf etwa 30 vH. Dies ist **positiv** zu bewerten, da dadurch die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland gestärkt wird.
- Ab dem 1. Januar 2009 wird auf Einkünfte aus Kapitalvermögen eine **Abgeltungsteuer** mit einem Steuersatz von 25 vH eingeführt. Die mangelhafte Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungsteuer stellt die **Achillesferse dieser Reform** dar. Sie vergrößert die schon jetzt bestehenden Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen. Fremdkapitalaufnahme ist ab dem Jahr 2009 der in steuerlicher Hinsicht günstigste Finanzierungsweg. Dies läuft dem Ziel des Gesetzgebers diametral entgegen, die Eigenkapitalbasis der deutschen Unternehmen zu stärken. Sofern aus außersteuerlichen Gründen Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen oder durch Aufnahme von Beteiligungskapital finanziert werden, steigen die Kapitalkosten von Realinvestitionen. Dies wird tendenziell die Investitionstätigkeit national tätiger

Unternehmen beeinträchtigen. Auch das Ziel der Rechtsformneutralität wird durch die Unternehmensteuerreform verfehlt. Daran ändert auch die vorgesehene begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen mit späterer Nachversteuerung nichts.

- Um die aus diesen Maßnahmen resultierenden Steuermindereinnahmen auf rund 5 Mrd Euro (bei voller Jahreswirkung) zu begrenzen, sieht die Unternehmensteuerreform ein umfangreiches Paket von **Gegenfinanzierungsmaßnahmen** vor. Die meisten dieser Maßnahmen sind **kritisch** zu werten. Sie erhöhen die Komplexität des Steuersystems und verschlechtern die Investitionsbedingungen.
- Alles in allem überwiegen aber die Vorteile die Nachteile, so dass die Unternehmensteuerreform 2008 eine **Verbesserung gegenüber dem Status quo** darstellt.

Besteuerung von Ehegatten und Familien auf dem Prüfstand

- Gegenwärtig wird von den an der Großen Koalition beteiligten Parteien CDU und SPD eine **Reform des Ehegatten-Splittings** angestrebt, allerdings mit unterschiedlichen Reformzielen und Reformkonzepten. Die CDU will im Entwurf ihres neuen Grundsatzprogramms zur Stärkung von Ehe und Familie das Ehegatten-Splitting zu einem Familien-Splitting ausbauen. Demgegenüber präferiert eine Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion und des SPD-Parteivorstands ein tariftechnisches **Realsplitting** mit einem steuerlich zulässigen Transferbetrag zwischen den Ehegatten von 15 000 Euro oder 20 000 Euro.
- Der Ersatz einer Zusammenveranlagung von Ehegatten durch ein **Ehegatten-Realsplitting** – eine grundsätzlich getrennte Veranlagung von Ehegatten verbunden mit steuerlich zulässigen, nach oben begrenzten Transferbeträgen zwischen den Ehegatten in Höhe von 15 000 oder 20 000 Euro – würde zu einem maximalen Mehraufkommen von 5,11 Mrd Euro führen. Bei dieser Form der Ehegattenbesteuerung würden im Vergleich zum Status quo die Bezieher geringer zu versteuernder Einkommen überproportional belastet. Durch Umschichtung von Vermögens- und Gewinneinkünften zwischen den Ehegatten könnten Bezieher hoher Einkommen die steuerlichen Wirkungen des Ehegatten-Splittings weitgehend replizieren, während es bei einer hohen relativen Belastung von gering verdienenden Ehepaaren bliebe. Das erreichbare Mehraufkommen ist unter diesen Annahmen vernachlässigbar.
- Bei Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem **Familien-Splitting** käme es in den beiden durchgerechneten Varianten zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zwischen 3,10 Mrd Euro und 5,95 Mrd Euro. Begünstigt würden von einem Familien-Splitting vor allem Bezieher hoher zu versteuernder Einkommen. Ob sich auf diese Weise familienpolitische Ziele erreichen lassen, erscheint zweifelhaft. Es erscheint sinnvoller, eine Förderung von Familien wie bislang über die Kombination von Kindergeld und Freibeträgen für Kinder vorzunehmen.
- Alles in allem spricht also vieles dafür, es bei der gegenwärtigen Form der **Ehegattenbesteuerung** zu **belassen** und die Förderung von Familien wie bisher über Kindergeld und Freibeträge für Kinder vorzunehmen.

I. Öffentliche Haushalte: Erkennbare Erholung, verbleibende Risiken

1. Staatlicher Haushalt ausgeglichen

354. Die Situation der öffentlichen Haushalte verbesserte sich im Jahr 2007 deutlich. Das **gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit** in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt konnte im Vergleich zum Vorjahr um 1,6 Prozentpunkte auf null zurückgeführt werden. Die im Vertrag von Maastricht festgelegte Obergrenze einer Defizitquote in Höhe von 3 vH wurde zum zweiten Mal in Folge unterschritten. Wie im letzten Jahr waren für die erneute Verbesserung der Lage der öffentlichen Haushalte ein in der Gesamtbetrachtung noch moderater Ausgabenzuwachs sowie ein starker konjunkturbedingter Anstieg der Steuereinnahmen verantwortlich. Darüber hinaus trugen die Anhebung der Steuersätze bei der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer sowie die Kürzung oder Streichung einiger steuerlicher Ausnahmeregelungen wesentlich zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei. Das **strukturelle Defizit** verringerte sich auf einen Wert von 0,3 vH in Relation zum nominalen Produktionspotenzial.

355. Trotz des Rückgangs des strukturellen Defizits bestehen weiterhin Risiken in den öffentlichen Haushalten. Mit einer Rate von 1,2 vH stiegen die Staatsausgaben wieder etwas stärker als in den Jahren zuvor. Eigentlich sollten die Staatsausgaben bei guter Konjunktur weniger stark zunehmen als in konjunkturell schwächeren Phasen. Dieser Zuwachs wurde in diesem Jahr durch die hohen Einnahmesteigerungen etwas verdeckt. Um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden, muss die Ausgabenentwicklung im Auge behalten werden. Gerade in konjunkturell günstigen Zeiten besteht die Gefahr, dass die Sorge um **tragfähige Staatsfinanzen** nachlässt. Als mahnendes Beispiel kann auf die unterbliebenen Konsolidierungsbemühungen in der letzten Aufschwungphase bis zum Jahr 2000 und die enormen Haushaltsprobleme in den folgenden Jahren des Abschwungs verwiesen werden, in denen wiederholt die Verschuldungsgrenzen sowohl des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts als auch des Artikel 115 Grundgesetz verletzt wurden.

Entwicklung der staatlichen Ausgaben

356. Die staatlichen Ausgaben erhöhten sich im Jahr 2007 um 1,2 vH (Tabelle 32, Seite 252). Hohe Zuwachsraten gab es bei den **Vorleistungen** (4,5 vH) und den **sozialen Sachleistungen** (3,1 vH), da beide Ausgabenkomponenten teilweise dem regulären Satz der Umsatzsteuer unterliegen. Innerhalb der sozialen Sachleistungen, welche in überwiegendem Maße Leistungen der Krankenversicherung beinhalten, trugen Aufwendungen für Arzneimittel auch aufgrund gestiegener Verordnungsmengen überproportional zum Ausgabenwachstum bei. Dagegen belief sich die Zuwachsrate für Krankenhausleistungen, welche größtenteils nicht mit Umsatzsteuer belastet werden, auf 1,1 vH.

357. Bei den **Arbeitnehmerentgelten** der im öffentlichen Dienst Beschäftigten war nach Jahren der Stagnation ein moderater Anstieg in Höhe von 1,5 vH zu verzeichnen. Hierfür sind im Wesentlichen höhere Einmalzahlungen bei den Beschäftigten der Länder verantwortlich, da Tarifverhandlungen für einen Großteil der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst erst im nächsten Jahr stattfinden. Zudem wurde bei den Bediensteten der Gemeinden in den neuen Bundesländern eine weitere Angleichung der Tarifentgelte an das Westniveau vorgenommen. Die Zahl der im öffentlichen

Dienst Beschäftigten insgesamt ging nur noch leicht zurück. Etwas kräftigere Zuwächse waren bei den **Zinsausgaben** zu verzeichnen. Ursache hierfür war insbesondere das steigende Zinsniveau, nachdem die Europäische Zentralbank die Leitzinsen in diesem Jahr bis zum Oktober zweimal erhöht hatte.

Tabelle 32

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹⁾²⁾
in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Art der Einnahmen und Ausgaben	2004	2005	2006	2007 ³⁾	2004	2005	2006	2007 ³⁾
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	958,1	977,0	1 017,2	1 067,0	- 0,4	+ 2,0	+ 4,1	+ 4,9
davon:								
Steuern	481,3	493,0	530,5	579,4	- 0,1	+ 2,4	+ 7,6	+ 9,2
davon:								
Direkte Steuern	221,1	227,6	250,0	271,4	- 2,2	+ 2,9	+ 9,9	+ 8,5
Indirekte Steuern	260,2	265,5	280,4	308,0	+ 1,7	+ 2,0	+ 5,6	+ 9,8
Sozialbeiträge	396,9	396,9	401,1	400,7	+ 0,2	+ 0,0	+ 1,1	- 0,1
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen ...	53,3	59,0	62,2	63,1	- 9,7	+ 10,7	+ 5,4	+ 1,4
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	26,7	28,1	23,5	23,9	+ 7,3	+ 5,3	- 16,3	+ 1,7
Ausgaben, insgesamt	1 041,7	1 052,6	1 054,5	1 066,8	- 0,7	+ 1,0	+ 0,2	+ 1,2
davon:								
Vorleistungen	91,2	96,9	97,8	102,1	+ 0,9	+ 6,2	+ 0,9	+ 4,5
Arbeitnehmerentgelt	169,5	168,5	167,7	170,3	+ 0,2	- 0,6	- 0,4	+ 1,5
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	62,4	62,5	64,9	67,0	- 3,0	+ 0,2	+ 3,7	+ 3,3
Subventionen	28,7	27,2	26,8	26,9	- 3,5	- 5,1	- 1,7	+ 0,4
Monetäre Sozialleistungen	429,2	430,5	428,5	421,3	+ 0,4	+ 0,3	- 0,5	- 1,7
Soziale Sachleistungen	163,4	167,6	171,5	176,8	- 2,0	+ 2,6	+ 2,3	+ 3,1
Sonstige laufende Transfers	33,2	35,3	35,2	36,1	+ 0,9	+ 6,3	- 0,5	+ 2,7
Vermögenstransfers	33,8	34,8	30,8	30,7	- 6,1	+ 2,7	- 11,5	- 0,2
Bruttoinvestitionen	31,6	30,7	32,8	37,0	- 6,7	- 3,0	+ 6,9	+ 12,9
Sonstige ⁴⁾	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,3	X	X	X	X
Finanzierungssaldo	- 83,6	- 75,6	- 37,3	0,2	X	X	X	X
Finanzierungssaldo (vH)⁵⁾	- 3,8	- 3,4	- 1,6	0,0	X	X	X	X

1) Gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Der Finanzierungssaldo entspricht dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung, allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swapvereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt (für 2005: Verringerung des Finanzierungsdefizits um 220 Mio Euro oder 0,01 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt).– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Vermögensschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds, Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 5) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH; Defizitquote (-).

358. Die **monetären Sozialleistungen** nahmen um 1,7 vH ab. Obwohl die Renten zum 1. Juli 2007 um 0,54 vH erhöht wurden und mit dem Elterngeld ein neues Instrument geschaffen wurde, dessen Ziel in einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf besteht, war die Belebung auf dem Arbeitsmarkt so deutlich, dass diese ausgabensteigernden Maßnahmen überkompensiert wurden. Sowohl die Ausgaben für das Arbeitslosengeld als auch für die Grundsicherung für Arbeitsuchende gingen aufgrund der guten Konjunktur spürbar zurück; hiervon profitierten die Sozi-

alversicherung jedoch stärker als der Bund, welcher nur für die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufzukommen hat.

359. Die staatlichen **Investitionsausgaben** nahmen im Jahr 2007 kräftig zu. Neben einem milden Winter und steigenden Baupreisen wirkte sich die Kombination aus Handlungsbedarf und hohen Einnahmen begünstigend auf die staatlichen Investitionen aus. Ein Nachholbedarf hatte sich wohl auch durch den absoluten Rückgang der staatlichen Bruttoinvestitionen zwischen den Jahren 2001 und 2005 aufgebaut, und die hohen Zuwachsraten beim Aufkommen einiger Steuerarten den Spielraum schufen, die Investitionen um 12,9 vH auszuweiten.

Entwicklung der staatlichen Einnahmen

360. Die staatlichen Einnahmen stiegen im Jahr 2007 um 4,9 vH gegenüber dem Vorjahr. Dieser deutliche Zuwachs ging fast ausnahmslos auf **Steuermehreinnahmen** zurück. Während die direkten Steuern wegen der guten konjunkturellen Entwicklung zunahmen, ist der Anstieg bei den indirekten Steuern größtenteils auf Steuererhöhungen zurückzuführen. Bei der Umsatzsteuer stieg zum 1. Januar 2007 der Regelsatz um drei Prozentpunkte auf derzeit 19 vH, ebenso bei den Kfz- und Haftpflichtversicherungen. Bei den Feuerversicherungen erhöhte sich der Steuersatz von 11 vH auf 14 vH.

361. Die Einnahmen aus **Sozialversicherungsbeiträgen** stagnierten nahezu, wobei gegenläufige Effekte für die verhaltene Entwicklung verantwortlich waren. Zum einen wurde der Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 19,5 vH auf 19,9 vH erhöht; ebenfalls kräftige Beitragssatzsteigerungen in Höhe von durchschnittlich 0,6 Prozentpunkten waren bei der Gesetzlichen Krankenversicherung zu verzeichnen. Zusammen mit der Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Jahr 2007 hätten diese Effekte für sich genommen starke Einnahmesteigerungen hervorrufen sollen. Dem standen aber zum anderen einnahmereduzierende Maßnahmen der Bundesregierung gegenüber. Neben der Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung von 6,5 vH auf 4,2 vH wirkte sich die Reduktion des Rentenversicherungsbeitrags für Beziehende von Arbeitslosengeld II auf rund 41 Euro pro Monat dämpfend auf die Einnahmeentwicklung der Sozialversicherung aus. Keinen Effekt auf die Zuwachsraten der Sozialversicherungsbeiträge übte die im letzten Jahr vollzogene einmalige Vorverlegung des Fälligkeitstermins bei der Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung aus, da in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) eine Verbuchung der Einnahmen im Zeitpunkt der Entstehung der Beitragsforderung vorgenommen wird (JG 2006 Ziffer 387).

362. Bei den übrigen Einnahmen des Staates entwickelten sich insbesondere die **staatlichen Verkäufe** überdurchschnittlich stark, da einige Bundesländer in diesem Jahr Studiengebühren einführten. Zudem überwies die Deutsche Bundesbank im Jahr 2007 wieder den Maximalbetrag in Höhe von 3,5 Mrd Euro an den Bundshaushalt.

Exkurs: Entwicklung der kassenmäßigen Steuereinnahmen

363. Nachdem bereits in den Jahren 2005 und 2006 die **kassenmäßigen Steuereinnahmen** eine steigende Tendenz aufgewiesen hatten, setzte sich ihr Zuwachs im Jahr 2007 nochmals beschleunigt fort (Tabelle 33). Dies ist einerseits diskretionären Maßnahmen der Bundesregierung vor allem bei den indirekten Steuern geschuldet. Neben der Erhöhung der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer sowie Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensteuer hat andererseits auch die günstige konjunkturelle Entwicklung zu einem Anstieg bei den kassenmäßigen Steuereinnahmen geführt. Dieser schlug sich in kräftigen Zuwächsen insbesondere bei den gewinnabhängigen Steuern nieder.

Tabelle 33

Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Steuerart	2004	2005	2006	2007 ¹⁾	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
	Mrd Euro				2004	2005	2006	2007 ¹⁾
Steuern vom Einkommen	169,2	172,3	193,9	214,9	- 2,1	+ 1,8	+ 12,5	+ 10,9
Lohnsteuer, insgesamt ²⁾	123,9	118,9	122,6	132,5	- 6,9	- 4,0	+ 3,1	+ 8,0
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	5,4	9,8	17,6	21,7	+ 18,1	+ 81,1	+ 79,9	+ 23,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	9,9	10,0	11,9	14,3	+ 10,2	+ 0,3	+ 19,6	+ 20,4
Zinsabschlagsteuer	6,8	7,0	7,6	10,7	- 11,3	+ 3,2	+ 9,2	+ 39,7
Körperschaftsteuer	13,1	16,3	22,9	23,7	+ 58,6	+ 24,5	+ 40,0	+ 3,8
Solidaritätszuschlag	10,1	10,3	11,3	12,0	- 1,7	+ 2,1	+ 9,4	+ 6,3
Gewerbesteuer, insgesamt	28,4	32,1	38,4	38,8	+ 17,5	+ 13,2	+ 19,4	+ 1,0
Umsatzsteuer ⁴⁾	137,4	139,7	146,7	171,5	+ 0,3	+ 1,7	+ 5,0	+ 16,9
Energiesteuer ⁵⁾	41,8	40,1	39,9	39,4	- 3,3	- 4,0	- 0,5	- 1,3
Stromsteuer	6,6	6,5	6,3	6,6	+ 1,0	- 2,0	- 2,9	+ 5,6
Tabaksteuer	13,6	14,3	14,4	14,2	- 3,3	+ 4,7	+ 0,8	- 1,3
Versicherungsteuer	8,8	8,8	8,8	10,6	- 1,3	- 0,0	+ 0,3	+ 20,5
Kraftfahrzeugsteuer	7,7	8,7	8,9	8,9	+ 5,5	+ 12,1	+ 3,0	- 1,0
Grunderwerbsteuer	4,6	4,8	6,1	7,1	- 3,2	+ 3,1	+ 27,8	+ 15,1
Erbschaftsteuer	4,3	4,1	3,8	4,2	+ 27,0	- 4,4	- 8,2	+ 12,0
Gesamtsteueraufkommen	442,8	452,1	488,4	537,7	+ 0,1	+ 2,1	+ 8,0	+ 10,1
Nachrichtlich:								
Steuerquote ⁶⁾	20,0	20,1	21,0	22,2	X	X	X	X
„Bereinigte“ Steuerquote ⁷⁾	22,2	22,2	23,0	24,0	X	X	X	X

1) Eigene Schätzung.– 2) Seit dem Jahr 1996 wird das Kindergeld mit dem Lohnsteueraufkommen saldiert (JG 1996 Ziffer 155).– 3) Bruttoaufkommen abzüglich der Erstattungen nach § 46 EStG (Veranlagung bei Bezug von Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit), der Erstattungen des Bundesamtes der Finanzen, der Investitionszulage und der Eigenheimzulage.– 4) Einschließlich Einfuhrumsatzsteuer.– 5) Bis 31. Juli 2006 Mineralölsteuer.– 6) Steuereinnahmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.– 7) „Bereinigte“ Steuereinnahmen (Steuereinnahmen zuzüglich Investitionszulagen zur Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, Eigenheimzulage, Bergmannsprämien, Kindergeld und Altersvorsorgezulage) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quelle: BMF

364. Der Aufschwung machte sich in diesem Jahr, nach der moderaten Entwicklung der vergangenen Jahre, nun auch bei den Einnahmen aus der **Lohnsteuer** bemerkbar. Die Zunahme des Lohnsteueraufkommens um 8,0 vH im Vergleich zum Jahr 2006 ist durch die steigende Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bedingt. Zudem nahmen die Bruttolöhne und -gehälter in diesem Jahr erstmals wieder deutlich zu, was aufgrund der Progressivität des Einkommensteuertarifs zu einem überproportionalen Anstieg der Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer führte. Daneben wirkten sich auch einige **Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungs-**

grundlage erhöhend auf das Aufkommen der Lohnsteuer aus. Diese bestanden – mit absteigender Bedeutung – unter anderem in der Senkung der Altersgrenze für das Kindergeld auf 25 Jahre, der Verschärfung der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer sowie der Absenkung der Schwelle, bis zu der Sonntags-, Nachtarbeits- und Feiertagszuschläge steuerfrei sind, auf einen Stundenlohn von 50 Euro. Schließlich dürfte die Anhebung des Spitzensteuersatzes für die Überschusseinkunftsarten von 42 vH auf 45 vH ab einem zu versteuerndem Einkommen von 250 000 Euro für Ledige beziehungsweise 500 000 Euro bei Zusammenveranlagung von Ehegatten einen positiven Effekt auf die Entwicklung der Lohnsteuereinnahmen ausgeübt haben.

365. Der Zuwachs des Aufkommens aus der **Zinsabschlagsteuer** belief sich im Jahr 2007 auf 39,7 vH. Absolut fielen im Vergleich zum Jahr 2006 Mehreinnahmen in Höhe von etwa 3,1 Mrd Euro an. Neben einer gestiegenen Sparquote können diese Zuwächse durch eine höhere Nominalverzinsung von Wertpapieren erklärt werden. Durch die Erhöhung der nominalen Verzinsung wurde bei mehr Steuerpflichtigen als in der Vergangenheit der Sparerfreibetrag überschritten. Darüber hinaus übte aber vor allem die Kürzung des Sparerfreibetrages von 1 370 Euro auf 750 Euro für Ledige beziehungsweise auf 1 500 Euro bei Zusammenveranlagung von Ehegatten einen deutlichen Effekt auf das Aufkommen der Zinsabschlagsteuer aus. Ein Großteil des Aufkommensanstiegs bei der Zinsabschlagsteuer ist somit einem Abbau von Steuervergünstigungen zu verdanken (JG 2003 Ziffern 499 ff.).

366. Bei der **veranlagten Einkommensteuer** belief sich die Zuwachsrate im Jahr 2007 auf 23,8 vH. Dieser starke Anstieg erklärt sich durch die günstige konjunkturelle Entwicklung, aber auch durch den das kassenmäßige Aufkommen der Einkommensteuer beeinflussenden Wegfall der Eigenheimzulage für Neufälle zum 1. Januar 2006. Aufgrund der über die Jahre sinkenden Zahl von Altfällen wird der Wegfall der Eigenheimzulage auch in den nächsten Jahren das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer positiv beeinflussen. Betrachtet man das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer vor Abzug der Eigenheimzulage, betrug der Anstieg in diesem Jahr noch 14,8 vH. Dies ist überwiegend auf die gute konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen.

367. Das Aufkommen aus der **Körperschaftsteuer** nahm im Jahr 2007 um 3,8 vH zu, das der **Gewerbsteuer** etwas verhaltener um 1,0 vH. Generell ist das Aufkommen aus der Gewerbesteuer wegen der gewinnunabhängigen Komponenten ihrer Bemessungsgrundlagen weniger volatil als das der Körperschaftsteuer. Ursache für die noch positiven Zuwachsraten bei beiden Steuern ist die günstige Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen, wobei ab dem zweiten Halbjahr keine Zuwächse des Aufkommens aus beiden Steuern beobachtet werden konnten. Deshalb ist die Gefahr eines über die Unternehmensteuerreform hinausreichenden Aufkommensrückgangs nicht auszuschließen, sobald sich die konjunkturelle Situation abkühlt.

Speziell bei den Gewinnsteuern treten zudem neue Haushaltsrisiken durch die **EuGH-Urteile** „**Meilicke**“ und „**Cadbury Schweppes**“ auf. Im Fall Meilicke hat der EuGH beanstandet, dass Staaten, die ein Vollarrechnungssystem praktizier(t)en, in der Vergangenheit bei Ausschüttungen aus dem Ausland keine Anrechnung gewährten. In der Rechtssache Cadbury Schweppes hingegen wurden Schutzmaßnahmen eines Landes, die darauf abzielen, bei einem Auslandsengagement eines multinationalen Unternehmens in einem Niedrigsteuerland ein Mindestmaß an Besteuerung zu

garantieren, als Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit in der Europäischen Union gewertet, sofern es sich bei der Auslandsgesellschaft nicht um eine Scheingesellschaft handelt. Da in Deutschland vor Übergang zum Halbeinkünfteverfahren Ausschüttungen im Rahmen des Vollerwerbssystems besteuert wurden und das deutsche Außensteuergesetz in Form der Hinzurechnungsbesteuerung über eine Mindestbesteuerung durch den Wohnsitzstaat verfügt, dürfte Deutschland von Steuerausfällen betroffen sein. Darüber hinaus wird die Reform der Unternehmensbesteuerung zu Einnahmeausfällen in den nächsten Jahren führen (Ziffer 397).

368. Der deutliche Aufkommenszuwachs bei der **Umsatzsteuer** von 16,9 vH war auf die Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes um drei Prozentpunkte auf jetzt 19 vH zurückzuführen, nicht aber auf die Entwicklung der Bemessungsgrundlage. Nachdem sich die Privaten Konsumausgaben im ersten Halbjahr 2007 – nicht zuletzt aufgrund von Vorzieheffekten bei langlebigen Wirtschaftsgütern im Jahr 2006 – nur verhalten entwickelt hatten, erholten sie sich erst im zweiten Halbjahr 2007 wieder.

369. Anders als bei den direkten Steuern und der Umsatzsteuer waren bei den **speziellen Verbrauchsteuern** Einnahmerückgänge festzustellen. Sowohl bei der **Energiesteuer** (Mineralölsteuer) als auch bei der **Tabaksteuer**, die vom Aufkommen her die beiden wichtigsten Verbrauchsteuern darstellen, sind für das gesunkene Aufkommen Preissteigerungen und daraus resultierende Nachfragerückgänge verantwortlich. Bei der Tabaksteuer hat der Bund innerhalb der letzten fünf Jahre fünf Steuererhöhungen vorgenommen, was zu einem Rückgang der konsumierten Mengen und zu Ausweichreaktionen der privaten Haushalte führte. Weitere Steuererhöhungen bei der Tabaksteuer mögen den Lenkungszweck der Steuer zwar erfüllen; fiskalisch ergiebig sind sie jedoch nicht. Ausweichreaktionen, unter anderem hervorgerufen durch eine verstärkte Nachfrage nach Diesel-PKW oder durch einen erhöhten „Tanktourismus“, waren aufgrund weiterhin hoher Kraftstoffpreise für den Rückgang der Energiesteuer verantwortlich. Darüber hinaus ging das Aufkommen auch wegen des milden Winters zurück.

370. Mit einer Zuwachsrate von 15,1 vH stieg dagegen das Aufkommen der **Grunderwerbsteuer** in diesem Jahr deutlich an. Gründe hierfür waren die Erhöhung des Steuersatzes in Berlin von 3,5 vH auf 4,5 vH sowie vor allem ein zunehmendes Engagement institutioneller Investoren auf dem deutschen Immobilienmarkt. Ebenfalls deutliche Zuwächse gab es bei der **Erbschaft- und Schenkungsteuer**. Da das Aufkommen dieser Steuer weniger von der kurzfristigen Entwicklung abhängt, mag die positive Entwicklung auf vermehrten Schenkungen beruhen, um den im Zuge einer Reform der Erbschaftsteuer erwarteten verschärften Bewertungsregeln bei Immobilienvermögen auszuweichen.

2. Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung: Weiterhin heterogen

371. Alle staatlichen Ebenen konnten in diesem Jahr eine spürbare Verbesserung ihrer Haushaltssituation verzeichnen (Tabelle 34). Dieser Befund täuscht jedoch darüber hinweg, dass sich die Haushaltssituation bei Betrachtung der einzelnen Ebenen differenzierter darstellt. Während für den Bund noch ein Finanzierungsdefizit von 17,9 Mrd Euro zu verzeichnen war, konnten die anderen

staatlichen Ebenen Haushaltsüberschüsse erzielen. Neben dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) sind für die schlechtere Haushaltslage des Bundes auch Ausgaben und Einnahmeausfälle aus der Vergangenheit verantwortlich, mit denen bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten im Bundesrat und Deutschen Bundestag die Zustimmung zu einzelnen Gesetzesvorhaben erreicht wurde. Dies betraf unter anderem die Steuerreform der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung, die mithilfe der Stimmen von „gemischten“ Landesregierungen die Zustimmung im Bundesrat erhielt und eine deutlichere Reduktion der Einkommensteuer als ursprünglich geplant beinhaltete. Insgesamt entsprach das Finanzierungsdefizit des Bundes etwa den Überschüssen der übrigen Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung.

Tabelle 34

Finanzierungssalden und Finanzierungsquoten des Staates¹⁾

	2004	2005	2006	2007 ²⁾
Finanzierungssalden (Mrd Euro)				
Staat	- 83,6	- 75,6	- 37,3	+ 0,2
davon:				
Gebietskörperschaften	- 82,2	- 71,5	- 40,8	- 8,8
davon:				
Bund	- 52,2	- 47,7	- 35,0	- 17,9
Länder	- 27,8	- 23,0	- 10,7	+ 5,0
Gemeinden	- 2,3	- 0,9	+ 4,9	+ 4,0
Sozialversicherung	- 1,3	- 4,0	+ 3,5	+ 9,0
Quoten der Finanzierungssalden (vH)³⁾				
Staat	- 3,8	- 3,4	- 1,6	0,0
davon:				
Gebietskörperschaften	- 3,7	- 3,2	- 1,8	- 0,4
davon:				
Bund	- 2,4	- 2,1	- 1,5	- 0,7
Länder	- 1,3	- 1,0	- 0,5	0,2
Gemeinden	- 0,1	- 0,0	0,2	0,2
Sozialversicherung	- 0,1	- 0,2	0,2	0,4

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; Dezifitquote (-).

Einnahmen und Ausgaben des Bundes

372. Aufgrund der hohen Zuwachsraten bei den Gemeinschaftsteuern – der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer – erhöhten sich die Einnahmen des Bundes um 7,9 vH. Die Ausgaben des Bundes stiegen in diesem Jahr um 1,9 vH an, vor allem aufgrund der Abführung der Einnahmen eines Umsatzsteuerprozentpunkts zur Finanzierung der Reduktion des Beitragsatzes in der Arbeitslosenversicherung. Daneben beteiligte sich der Bund verstärkt an den Unterkunftskosten für Bezieher von Arbeitslosengeld II. Schließlich wurde der Bundeshaushalt auch durch steigende Zinszahlungen belastet. Einsparungen realisierte der Bund durch die (einmalige) Kürzung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Krankenversicherung und durch die Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II (JG 2006 Ziffer 319). Deshalb waren die Ausgaben für deren Sozialversicherungsbeiträge stärker rückläufig als

die Ausgaben für Arbeitslosengeld II. Insgesamt gingen die monetären Sozialleistungen des Bundes um 5,4 vH zurück.

373. Der Bundestag beschloss zum 1. Juli 2007 eine Neuordnung des ERP-Sondervermögens. Der Bund übernimmt aus dem ERP-Sondervermögen Forderungen und Verbindlichkeiten in Höhe von jeweils 14,1 Mrd Euro, während für das Kreditmanagement weiterhin die KfW Bankengruppe zuständig ist, die aus dem ERP-Sondervermögen Eigenkapital in Höhe von 4,65 Mrd Euro sowie ein befristetes Nachrangdarlehen erhält. Für den Bundeshaushalt hat die Neuordnung insofern Konsequenzen, als aus dem ERP-Sondervermögen einmalig 2 Mrd Euro in den Bundeshaushalt eingestellt wurden, während der Bund Rechte an Rücklagen in Höhe von 1 Mrd Euro, die er bei der KfW hält, auf das ERP-Sondervermögen überträgt. Zudem übernimmt der Bund Risiken in Höhe von 1 Mrd Euro, für die das ERP-Sondervermögen Rückstellungen gebildet hatte. Die Eingliederung von Teilen des ERP-Sondervermögens in den Bundeshaushalt trägt Züge einer verdeckten Kreditaufnahme. Einmal erhält der Bund in diesem Jahr 2 Mrd Euro, während das Sondervermögen illiquide Forderungen erwirbt. Würden zudem bei einer Veräußerung der Forderungen die Erlöse nicht zur Deckung der Verbindlichkeiten eingesetzt, so würde die schuldenbegrenzende Intention von Artikel 115 Grundgesetz konterkariert.

Einnahmen und Ausgaben der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherung

374. Die Einnahmen der **Länder** stiegen in diesem Jahr mit einer Zuwachsrate von 8,0 vH. Ursache hierfür war zum einen die positive Entwicklung bei den direkten Steuern und der Umsatzsteuer, an deren Einnahmen die Länder über den Steuerverbund teilhaben. Daneben entwickelten sich aber auch die Einnahmen aus wichtigen Ländersteuern – Erbschaft- und Schenkungsteuer und Grunderwerbsteuer – überdurchschnittlich. Die Ausgaben der Länder nahmen um 2,3 vH zu, wobei Zuweisungen an die Kommunen aufgrund der hohen Steuereinnahmen überproportional wuchsen.

Die Länderhaushalte insgesamt wiesen nach einer Nettoneuverschuldung von 10,7 Mrd Euro im Vorjahr sogar einen Überschuss auf. Trotz dieses positiven Finanzierungssaldos blieb die Haushaltsentwicklung innerhalb der einzelnen Länder aber sehr heterogen. Während Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen einen deutlichen Haushaltsüberschuss aufwiesen, verzeichneten die Stadtstaaten – mit Ausnahme von Hamburg – in diesem Jahr weiterhin hohe Finanzierungsdefizite.

375. Ebenfalls erfreulich war die Haushaltsentwicklung bei den **Gemeinden**. Diese hatten bereits im Jahr 2006 einen insgesamt ausgeglichenen Haushalt vorgelegt und konnten auch im Jahr 2007 ohne Neuverschuldung auskommen. Dieses Ergebnis ist insofern positiv zu bewerten, als das Haushaltsergebnis im letzten Jahr noch durch einige Sondereffekte, wie etwa durch den Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft in Dresden sowie durch das rasante Wachstum des Gewerbesteueraufkommens, getrieben wurde. Nachdem sich die Zuwachsrate des Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2007 etwas verlangsamt hat und keine weiteren Einmaleffekte bei den Einnahmen aus Veräußerungen aufgetreten sind, stehen die kommunalen Einnahmen nun auf einer stabileren Grundlage. Im Jahr 2007 stiegen die gesamten Einnahmen der Kommunen um 4,1 vH und die ihnen zufließenden Steuereinnahmen um 5,4 vH. Neben den Einnahmen sind allerdings auch die Ausgaben der Kommunen mit 4,7 vH wieder stärker gestiegen als in den Jahren zuvor. Der Zuwachs resultierte vor allem aus einer Ausweitung der kommunalen Investitionstätigkeit, während die Personalausgaben nur verhalten zunahmen. Bei den monetären Sozialleistungen, die sich hauptsächlich aus Sozi-

alihilfeausgaben und den Unterkunftsleistungen für Bezieher von Arbeitslosengeld II zusammenzusetzen, kam es trotz der guten Konjunktur nicht zu einem Rückgang. Zwar stieg der Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft für Bezieher von Arbeitslosengeld II von 29,1 vH auf 31,8 vH an, allerdings beantragte eine wachsende Zahl von Anspruchsberechtigten eine Übernahme dieser Kosten. Demgegenüber wurde Wohngeld, dessen Ausgaben von Bund und Ländern getragen werden und welches in den letzten sieben Jahren nicht erhöht wurde, seltener in Anspruch genommen. Schließlich wurden die Haushalte der Kommunen durch steigende Sozialhilfeausgaben belastet.

376. Der Haushalt der **Sozialversicherung** wies in diesem Jahr einen Überschuss in Höhe von 9 Mrd Euro auf. Auf der Einnahmeseite wurden die Kürzung des Bundeszuschusses für die Gesetzliche Krankenversicherung auf nun 2,5 Mrd Euro sowie die Verringerung der Rentenversicherungsbeiträge für die Empfänger von Arbeitslosengeld II durch die Abführung der einem Umsatzsteuerpunkt entsprechenden Einnahmen an die Arbeitslosenversicherung kompensiert. Der Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung von 6,5 vH auf 4,2 vH standen eine Erhöhung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,4 Beitragssatzpunkte auf 19,9 vH sowie eine Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,6 Beitragssatzpunkte gegenüber. Die Einnahmeseite der Sozialversicherung verbesserte sich aufgrund der Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie der sozialversicherungspflichtigen Entgelte. Auf der Ausgabenseite machte sich die Erhöhung der Umsatzsteuer bemerkbar, die unter anderem für den Anstieg der sozialen Sachleistungen verantwortlich war. Insgesamt stiegen die Ausgaben der Sozialversicherung jedoch nicht, da die monetären Sozialleistungen aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktsituation zurückgingen. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld sanken auch deshalb, weil die Zahl der Altfälle auslief, die nach der Verkürzung der Bezugsdauer auf 12 Monate beziehungsweise 18 Monate für über 55-Jährige noch Anspruch auf eine längere Bezugszeit des Arbeitslosengelds hatten. Ferner nahm die Zahl der Personen, die von Arbeitslosengeld auf Arbeitslosengeld II wechselten, ab, so dass der Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu entrichten hat, um 38,7 vH zurückging. Nachdem die Bundesagentur für Arbeit wieder einen Haushaltsüberschuss aufbauen und die meisten Krankenkassen ihr Defizit abbauen konnten, wies der Haushalt der Sozialversicherung auch in diesem Jahr Überschüsse auf.

3. Haushaltssolidierung weit fortgeschritten

377. Trotz der in diesem Jahr wieder etwas stärker gestiegenen staatlichen Ausgaben reduzierte sich die **Staatsquote** im vierten Jahr in Folge, da der Ausgabenzuwachs noch hinter der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückblieb (Tabelle 35, Seite 260). Die **Steuerquote** stieg in diesem Jahr aufgrund der Umsatzsteuererhöhung und einer günstigen Entwicklung bei den ertragsabhängigen Steuern deutlich auf 24,4 vH. Damit wird die moderate Ausgabenpolitik der letzten Jahre nun verstärkt von einer Erholung der staatlichen Einnahmen begleitet. Die **Abgabenquote** hingegen, die im Vergleich zur Steuerquote auch die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen berücksichtigt, stieg in diesem Jahr etwas weniger stark von 39,6 vH auf 39,9 vH.

378. Das **Finanzierungsdefizit** des Staates nahm in diesem Jahr deutlich ab, nachdem es bereits im Jahr 2006 auf 1,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt gesunken war. Noch im März 2006 hatte der Ecofin-Rat beschlossen, das Defizitverfahren gegen Deutschland zu verschär-

fen und die Bundesregierung aufgefordert, die Defizitquote zurückzuführen sowie die strukturelle Defizitquote in den Jahren 2006 und 2007 um insgesamt einen Prozentpunkt zu reduzieren (JG 2006 Ziffer 388). Deutschland ist diesen Aufforderungen nachgekommen und erfüllt damit zum zweiten Mal in Folge die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Aus diesem Grund wurde das Defizit-Verfahren gegen Deutschland durch Beschluss des Ecofin-Rates im Juni 2007 eingestellt.

Tabelle 35

Finanzpolitische Kennziffern ¹⁾							
vH							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ²⁾
Finanzierungssaldo ³⁾	- 2,8	- 3,7	- 4,0	- 3,8	- 3,4	- 1,6	0,0
Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	- 3,2	- 3,5	- 3,4	- 3,2	- 2,6	- 1,7	- 0,3
Struktureller Primärsaldo ⁴⁾	- 1,2	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 0,3	0,4	1,8
Schuldenstandsquote ⁵⁾	58,8	60,3	63,8	65,6	67,8	67,5	64,6
Staatsquote ⁶⁾	47,6	48,1	48,5	47,1	46,9	45,4	44,0
Abgabenquote ⁷⁾	40,4	39,9	40,0	39,1	39,1	39,6	39,9
Steuerquote ⁸⁾	23,3	22,8	22,8	22,2	22,4	23,3	24,4
Sozialbeitragsquote ⁸⁾	17,1	17,1	17,2	16,9	16,6	16,2	15,5
Zins-Steuer-Quote ⁹⁾	13,5	13,1	13,3	13,0	12,7	12,2	11,6

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; Defizitquote (–).– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo/ Primärsaldo in Relation zum nominalen Produktionspotenzial; Primärsaldo: um geleistete Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangene Vermögenseinkommen bereinigter Finanzierungssaldo; aufgrund der Einbeziehung von Prognosewerten können sich die Ergebnisse bei einer späteren Neuberechnung ändern.– 5) Gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995, das heißt in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung.– 6) Ausgaben des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 8) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer sowie Steuern an die EU / tatsächliche Sozialbeiträge jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 9) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.

379. Die Höhe und Entwicklung des Finanzierungsdefizits ist ein nur unvollkommener Indikator, um Aufschluss über aktuelle Konsolidierungserfolge der Finanzpolitik und verbleibende Konsolidierungserfordernisse zu gewinnen, da sowohl transitorische als auch konjunkturelle Effekte in dieser Kennziffer enthalten sind. Aus diesem Grund ermittelt der Sachverständigenrat das **strukturelle Defizit**, welches die Einnahmen und Ausgaben um konjunkturelle Einflüsse bereinigt und eine Korrektur um lediglich transitorische Effekte auf die aktuelle Haushaltsposition vornimmt (Anhang IV D). Vergleicht man beide Größen, so fällt auf, dass das tatsächliche Defizit die derzeitige Haushaltssituation etwas günstiger darstellt, als dies aufgrund des strukturellen Defizits angebracht wäre. Letzteres wird im Jahr 2007 etwa 0,3 vH in Relation zum nominalen Produktionspotenzial betragen und hat sich gegenüber dem letzten Jahr um 1,4 Prozentpunkte verbessert. Im Einklang mit dem gesunkenen strukturellen Defizit steht die Entwicklung des **strukturellen Primärsaldos**, welcher – anders als das strukturelle Defizit – die staatlichen Zinsausgaben und die empfangenen Vermögenseinkommen unberücksichtigt lässt. Diese Größe gibt daher an, ob die staatlichen Einnahmen ausreichen, die strukturellen Ausgaben zu decken. Der strukturelle Primärüberschuss erhöhte sich in diesem Jahr um 1,4 Prozentpunkte auf 1,8 vH.

380. Der Sachverständigenrat hat bereits zu einem früheren Zeitpunkt einen konsequenten Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen angemahnt (JG 2003 Ziffern 464 ff.). Mit dem Auslaufen der Eigenheimzulage und der sozialen Wohnraumförderung, der Kürzung des Sparerfreibetrags und der Reduzierung der Begünstigung von Biokraftstoffen zeigen die in den letzten Jahren eingeleiteten **Konsolidierungsbemühungen** der Bundesregierung nun erste Erfolge. Zusammen mit der Umsatzsteuererhöhung sind diese Maßnahmen für die Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits in diesem Jahr verantwortlich. Wenngleich die öffentlichen Haushalte strukturell noch nicht völlig ausgeglichen sind, hat die Finanzpolitik in diesem Jahr deutliche Fortschritte bei der Rückführung des strukturellen Defizits erzielt. Um einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, sollten die guten Ansätze der Vergangenheit in Zukunft fortgeführt werden. Schließlich führt ein Rückbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen nicht nur zu Mehreinnahmen, sondern ist häufig auch unter allokativen Gesichtspunkten zu befürworten.

4. Bundesverfassungsgericht weist Klage gegen den Bundeshaushalt 2004 ab

381. Am 9. Juli 2007 entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts über den Normenkontrollantrag von CDU/CSU und FDP bezüglich des **Bundeshaushalts 2004** der früheren rot-grünen Bundesregierung und wies die Klage der beiden (damaligen) Oppositionsparteien ab. Neben der Frage, ob die damalige Bundesregierung das Parlament und die Öffentlichkeit über die Haushaltssituation durch eine zu späte Verabschiedung eines Nachtragshaushalts getäuscht habe, wurde insbesondere die Vereinbarkeit des Bundeshaushalts mit Artikel 115 Grundgesetz angezweifelt. Der Bund veranschlagte für das Haushaltsjahr 2004 ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 29,3 Mrd Euro (im Nachtragshaushalt vom Oktober 2004 sogar von 43,5 Mrd Euro), während die Investitionen mit 24,6 Mrd Euro geringer ausfielen als die Kreditaufnahme. Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz schreibt jedoch vor, dass das Defizit des Bundes nicht größer sein darf als die Investitionsausgaben. Eine Abweichung von dieser Regel ist nur bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Im vorliegenden Fall hat das Gericht die vom Gesetzgeber dargelegten Gründe, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört sei und seine Prognose, dass die erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung geeignet sei, als nachvollziehbar und vertretbar bewertet. In der Urteilsbegründung stellte das Bundesverfassungsgericht aber auch fest, dass die derzeitigen Regeln zur Neuaufnahme von Krediten reformbedürftig seien, wie eine Reform des Artikel 115 Grundgesetz aussehen könnte, wurde offen gelassen. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bleiben zudem weit hinter dem früheren Urteil aus dem Jahr 1989 zurück, in dem noch eine Konkretisierung des Investitionsbegriffs gefordert wurde, welche von der Politik allerdings nur formal erfüllt wurde, und gestatten dem Gesetzgeber einen erheblichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Zudem hat das Gericht, anders als bei der Erbschaftsteuer, dem Gesetzgeber auch kein Zeitfenster für eine Neuregelung des Artikel 115 Grundgesetz vorgegeben.

382. Die derzeitigen gesetzlichen Regeln haben sich in der Vergangenheit als weitgehend unwirksame Barriere gegen eine ausufernde Staatsverschuldung erwiesen. Sie sind deshalb durch ökonomisch vernünftige und wirksame Neuregelungen zur Verschuldungsbegrenzung zu ersetzen. Dazu müssen der Investitionsbegriff und die Ausnahmeklausel des Artikel 115 Grundgesetz geschärft werden. Statt der Bruttoinvestitionen sollten die um Abschreibungen und Privatisierungserlöse

korrigierten Nettoinvestitionen als Referenzgröße für eine langfristig zulässige, **investitionsorientierte Verschuldung** gemäß Artikel 115 Grundgesetz herangezogen werden. Doppelzählungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen sind hierbei herauszurechnen. Die an eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anknüpfende Ausnahmebestimmung hat sich als nicht operabel und vor allem als nicht bindend erwiesen und sollte durch eine **Schuldenschanke** ersetzt werden, die ein ungehindertes Wirken der automatischen Stabilisatoren im öffentlichen Haushalt zulässt, aber darüber hinausgehende Finanzierungsdefizite nur unter eng eingegrenzten Bedingungen, und auch dies im Allgemeinen nur vorübergehend, gestattet. Zu ergänzen sind diese Regelungen durch wirksame **Sanktionsmechanismen**, die bei einem Verstoß gegen die Verschuldungsbegrenzungen greifen.

Der Sachverständigenrat hat für die Neuregelung der nationalen Verschuldungsgrenzen ein im Detail ausgearbeitetes, aus drei Modulen bestehendes Konzept vorgelegt (Expertise 2007), das im Rahmen der Föderalismusreform II zügig umgesetzt werden könnte. Angesichts komfortabler Mehrheiten der Regierungsparteien im Deutschen Bundestag und im Bundesrat und bei entspannter Haushaltslage der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung sollte diese Chance nicht verspielt werden.

5. Mittelfristige Perspektiven für die öffentlichen Haushalte und die Finanzpolitik

383. Die Situation der öffentlichen Haushalte war in diesem Jahr von der Umsatzsteuererhöhung, einer guten konjunkturellen Entwicklung sowie einer noch moderaten Steigerung der Ausgaben geprägt. Um aber einen Einblick über die zukünftige strukturelle Robustheit der öffentlichen Haushalte zu gewinnen, ist eine Konzentration auf die diesjährige Situation nicht hinreichend. Deshalb bietet sich eine Analyse der mittelfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte an. Seit dem Jahr 1967 führt der Bund eine **mittelfristige Finanzplanung** durch, deren Ziel in der Verstetigung der finanzpolitischen Entwicklung und der besseren Identifikation von Einmaleffekten besteht. Der Finanzplan, welcher zur Jahresmitte erscheint, berücksichtigt neben dem laufenden Jahr auch die vier nachfolgenden Jahre. Für das jeweilige Folgejahr nach Vorlage der Finanzplanung stehen detaillierte Kennzahlen über den Haushaltsentwurf zur Verfügung, während Kennziffern zur finanzpolitischen Entwicklung für die drei nachfolgenden Jahre nur in sehr aggregierter Form vorhanden sind. Die mittelfristige Finanzplanung beruht auf Zahlen der Finanzstatistik. Diese können sich nicht unerheblich von den entsprechenden Angaben in den VGR unterscheiden. Die Abweichungen sind auf eine unterschiedliche Abgrenzung und Periodisierung der Einnahmen und Ausgaben in den beiden Rechenwerken zurückzuführen. So zählen etwa Privatisierungserlöse in der Finanzstatistik zu den öffentlichen Einnahmen und reduzieren für sich genommen das Finanzierungsdefizit. In den VGR hingegen werden Veräußerungserlöse aufgrund der unveränderten Nettoposition des Staates nicht einnahmewirksam verbucht. In den vergangenen Jahren lagen die nach den VGR ermittelten Finanzierungssalden zum Teil erheblich über den nach der Finanzstatistik berechneten (Expertise 2007 Kasten 1).

Im Folgenden soll kurz eine Bewertung der mittelfristigen Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden vorgenommen werden. Dabei geht es auch um die Frage, ob finanzielle Spielräume für Steuersenkungen bestehen und wie diese gegebenenfalls ausgefüllt werden sollten.

Die mittelfristige Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften

384. Betrachtet man die Entwicklung der Haushalte der **Länder und Gemeinden** im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2011 – die entsprechenden Angaben stammen vom Bundesministerium der Finanzen – besteht Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Im Jahr 2007 wiesen die Länderhaushalte insgesamt einen Finanzierungsüberschuss auf. Zwar wird im kommenden Jahr mit dem Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform zunächst mit einer um etwa 2,5 Mrd Euro erhöhten Nettoneuverschuldung der Bundesländer gerechnet. In den nachfolgenden Jahren sind die Defizite der Länder aber wieder rückläufig, oder es werden in der mittleren Frist insgesamt ausgeglichene Länderhaushalte erreicht oder sogar Haushaltsüberschüsse erzielt. Bei den Gemeinden ist über den gesamten Zeitraum bis zum Jahr 2011 von Finanzierungsüberschüssen auszugehen. Die verhaltene Entwicklung der Steuereinnahmen sorgt im Jahr 2008 bei den Gemeinden zwar für nur geringfügige Steigerungen auf der Einnahmeseite, die jedoch mit einer noch moderaten Ausgabenpolitik einhergehen. Beide Gebietskörperschaften haben zudem in ihrer Haushaltsplanung Risiken aus einer wachsenden Zinslast und erhöhten Personalausgaben ausreichend berücksichtigt. Positiv stellt sich die Entwicklung der Sachinvestitionsausgaben von Ländern und Gemeinden dar. Auf Länderebene werden diese im Jahr 2008 nochmals deutlich zunehmen, wenngleich nicht mehr ganz so stark wie im Jahr 2007. Ab 2009 verstetigt sich das Wachstum der Sachinvestitionsausgaben der Länder mit einer Zuwachsrate von 2 vH. Bei den Kommunen fällt der Zuwachs der Sachinvestitionsausgaben noch etwas stärker aus. Insgesamt sollten, sofern in den nächsten Jahren keine Rezession eintritt, sowohl die Länder als auch die Gemeinden als Ganzes **Finanzierungsüberschüsse** realisieren können.

385. In der Finanzplanung des **Bundes** sind noch bis zum Jahr 2010, allerdings abnehmende, **Finanzierungsdefizite** ausgewiesen. Für das Jahr 2011 weist die mittelfristige Finanzplanung dann auch für den Bund einen ausgeglichenen Haushalt auf (Tabelle 36, Seite 264).

386. Bei den einzelnen Ausgabenkomponenten werden die **Personalausgaben** des Bundes vor allem im Jahr 2008 ansteigen, da Tarifverhandlungen stattfinden und davon auszugehen ist, dass die Abschlüsse jenen der Privatwirtschaft in diesem Jahr folgen werden. Ebenfalls hat der Bund steigende **Zinsausgaben** berücksichtigt. Der **laufende Sachaufwand**, der sich zu großen Teilen aus den Vorleistungen des Staates zusammensetzt, wird im Jahr 2008 einmalig mit einer Rate von 4,7 vH zunehmen und danach moderater wachsen. Grund für diesen deutlichen Ausgabenanstieg im nächsten Jahr ist die Ausweitung militärischer Beschaffungen. Mit einer Rate von 1,6 vH werden die **laufenden Zuweisungen und Zuschüsse**, die zu mehr als 50 vH an den Haushalt der Sozialversicherung transferiert werden, im Zeitraum der Finanzplanung ansteigen. Daneben ergeben sich insbesondere bei den Zuweisungen an das Ausland, die in den Bereich der Entwicklungshilfe fallen, im nächsten Jahr Ausgabensteigerungen in Höhe von 13,0 vH. Die **Investitionsausgaben** des Bundes hingegen gehen über den gesamten Planungszeitraum von 2007 bis 2011 sogar leicht zurück. Die Haushaltsstruktur des Bundes verschlechtert sich zulasten der Investitionen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes verringert sich von 8,9 vH auf 8,2 vH. Eine zukunftsorientierte Ausgabenpolitik sieht anders aus.

Tabelle 36

Mittelfristige Finanzplanung des Bundes

	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
	Mrd Euro					Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH				
Einnahmen	250,9	270,3	275,0	282,5	289,7	7,6	7,7	1,8	2,7	2,5
darunter:										
Steuereinnahmen	220,5	237,1	247,9	252,6	260,3	8,2	7,5	4,6	1,9	3,1
Ausgaben	270,5	283,2	285,5	288,5	289,7	3,6	4,7	0,8	1,1	0,4
darunter:										
Personalausgaben	26,2	26,7	26,8	26,8	27,2	0,4	2,0	0,1	0,0	1,5
Laufender Sachaufwand ...	18,7	19,6	19,9	20,2	20,6	2,0	4,7	1,5	1,7	1,8
Zinsausgaben	39,3	42,1	43,1	44,9	45,4	4,8	7,2	2,3	4,2	1,1
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	162,5	170,0	171,1	172,2	172,6	4,1	4,6	0,6	0,7	0,2
darunter:										
Sozialversicherung	97,6	98,9	101,9	104,8	106,6	6,5	1,3	3,0	2,9	1,8
Ausland	3,3	3,8	3,8	3,9	3,9	10,1	13,0	1,0	2,4	0,7
Investitionsausgaben	24,0	24,3	24,1	24,1	23,7	5,5	1,4	- 0,9	0,0	- 1,7
darunter:										
Sachinvestitionen	6,9	7,0	6,9	6,8	6,8	- 3,5	1,9	- 1,1	- 2,0	- 0,1
Finanzierungssaldo	-19,6	-12,9	-10,5	- 6,0	0,0	X	X	X	X	X

Quelle: BMF

387. Man kann davon ausgehen, dass sich der Bundeshaushalt tatsächlich günstiger entwickelt als in der mittelfristigen Finanzplanung angenommen. Schon im Jahr 2007 fällt der Finanzierungssaldo des Bundes, selbst in der Abgrenzung der VGR, um 1,7 Mrd Euro geringer aus als unterstellt. Unter Berücksichtigung von Sondereffekten wie der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Kinderbetreuung und einer Verschiebung von Privatisierungserlösen in spätere Jahre hätte das Finanzierungsdefizit des Bundes gemäß Finanzstatistik schon im Jahr 2007 unter 10 Mrd Euro gesenkt werden können.

Hinzu kommt, dass die ausgabenseitige Konsolidierung nicht besonders anspruchsvoll ist. Dies wäre dann der Fall, wenn dadurch für sich genommen das strukturelle Defizit reduziert würde. So plant der Bund für das Jahr 2008 Ausgabenerhöhungen in Höhe von 4,7 vH. Das Ausgabenwachstum wird demnach über der Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegen. Die deutlichen Ausgabensteigerungen werden zwar teilweise durch Sondereffekte hervorgerufen, da in den nächsten Jahren Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse zu leisten sind (JG 2005 Ziffer 359). Hierzu ist jedoch anzumerken, dass der Bund den Ausfall an Unterstützungsleistungen an die ehemaligen Bediensteten der Deutschen Post in den vergangenen Jahren ebenfalls als einmalige Ausgabenreduktion hätte deklarieren müssen und ausreichend Vorsorge hätte betreiben können. Auch im Bereich des Ministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend fallen beträchtliche Mehrausgaben an. Diese entstehen einmalig im Jahr 2008 aufgrund der Überschneidung von Eltern- und Erziehungsgeld. Zudem ergeben sich Mehrausgaben von insgesamt 4 Mrd Euro aufgrund der Beteiligung des Bundes an dem Ausbau der Kinderbetreuung bis zum Jahr 2013. Diese Ausgaben sind in der Finanzplanung des Bundes nicht berücksichtigt, da der Nachtragshaushalt erst in

der zweiten Jahreshälfte verabschiedet wurde. Nicht auszuschließen ist, dass Forderungen nach weiteren Ausgabenerhöhungen nachgegeben wird. Aktuell werden etwa die Einführung eines Betreuungsgelds, die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags für gering Verdienende zu einem Erwerbstätigenzuschuss oder eine Erhöhung des Regelsatzes von Arbeitslosengeld II diskutiert. Sollte diesen Wünschen nachgegeben werden, wird das Ausgabenwachstum des Bundes auf weit über 5 vH im nächsten Jahr ansteigen.

388. Angesichts der sich abzeichnenden günstigeren Einnahmeentwicklung als in der mittelfristigen Finanzplanung angenommen und bei einer konsequenten Eindämmung zusätzlicher Ausgabenwünsche könnte der Bund schon vor dem Jahr 2011 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Es ist davon auszugehen, dass dies auch der Fall sein wird. Schließlich kann es nicht schaden, wenn der Bundesfinanzminister zur Überraschung der Öffentlichkeit (aber nicht der Experten) schon für das Wahljahr 2009 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorlegt oder im Wahljahr ankündigt. Etwas anderes wäre es, wenn es auf Grund der Finanzmarktkrise oder der Entwicklung des Ölpreises oder Wechselkurses zu einer konjunkturellen Abschwächung käme. Das ist nicht auszuschließen, aber eher unwahrscheinlich.

Perspektiven für eine mittelfristige Finanzpolitik

389. Bei normalem Konjunkturverlauf werden die öffentlichen Haushalte im Jahr 2008 oder im Jahr 2009 – auf das genaue Jahr kommt es nicht wirklich an – auch ohne übertrieben ehrgeizige Konsolidierungsanstrengungen deutliche Finanzierungsüberschüsse erzielen. Dies führt zur Frage nach der mittelfristigen Ausrichtung der Finanzpolitik der Gebietskörperschaften. Soll trotz Erreichen von Haushaltsüberschüssen weiter konsolidiert werden, bis auch der staatliche Schuldenstand von über 1,5 Billionen Euro weitgehend abgebaut ist? Oder kann die Haushaltskonsolidierung mit dem Vorliegen strukturell ausgeglichener Haushalte als abgeschlossen betrachtet werden? Im letzteren Fall rückt die Verwendung der Haushaltsüberschüsse entweder in Form von Ausgabenerhöhungen oder von Steuersenkungen ins Blickfeld.

Um diese Fragen zu beantworten, benötigt man einen Eichstrich, an dem die mittel- bis langfristige Finanzpolitik auszurichten ist. Auch wenn sich ein solcher Eichstrich nicht eindeutig bestimmen lässt, können und sollten die hinter Empfehlungen für eine mittelfristige finanzpolitische Strategie stehenden Urteile deutlich gemacht werden. Der Sachverständigenrat orientiert sich dabei an den Eckpunkten des im Auftrag der Bundesregierung ausgearbeiteten Konzepts „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (Expertise 2007) sowie an früher erarbeiteten Ergebnissen.

390. Die vorgeschlagenen Neuregelungen zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung bestehen aus drei sich ergänzenden und ineinander greifenden Modulen. Im **ersten Modul** wird eine langfristig zulässige **investitionsorientierte Verschuldung** begründet. Als Obergrenze für eine langfristige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften wurden unter Bezug auf intergenerative Verteilungsurteile die staatlichen Nettoinvestitionen vorgeschlagen, die sich aus den Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der Desinvestitionen ergeben. Diese Obergrenze kann ausgeschöpft werden, muss aber nicht. Bei Ausschöpfung käme es durch die staatliche Neuverschuldung gegenüber dem Status quo zu keiner weiteren Belastung zukünftiger Generationen. Würden langfristige, strukturelle Finanzierungsüberschüsse trotz positiver Nettoinvestitionen

zum Schuldenabbau verwendet, käme es zu einer Umverteilung zugunsten der zukünftigen Generationen.

Das **zweite Modul** enthält eine auf die kurzfristige Neuverschuldung zielende flexible Regel einer **Schuldenschranke**. Danach sind kurzfristige Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse in Höhe der automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt zulässig. Darüber hinausgehende diskretionäre Defizite oder Überschüsse werden auf wenige eng abgegrenzte Fälle beschränkt; sie sind in der Regel in späteren Jahren zurückzuführen.

Das **dritte Modul** schließlich enthält Vorschläge für einen wirksamen **Sanktionsmechanismus** bei Überschreiten der kurz- und langfristigen Verschuldungsgrenzen.

391. Wendet man diese Vorschläge auf die sich bei normalem Konjunkturverlauf abzeichnende Entwicklung der staatlichen Haushalte an, lassen sich die folgenden Hinweise für die Finanzpolitik ableiten.

Die staatlichen Nettoinvestitionen liegen gegenwärtig in der Nähe von null, dürften aber in den nächsten Jahren leicht ansteigen. Dies ist nicht nur zu begrüßen, diese Entwicklung sollte verstärkt werden. Die relative Outputlücke bleibt im nächsten Jahr und möglicherweise noch für einen bestimmten Zeitraum danach positiv. Unter konjunkturellen Gesichtspunkten sind also kurzfristige Haushaltsüberschüsse zu erzielen. Saldiert man die langfristig zulässige investitionsorientierte Verschuldung mit den kurzfristig angezeigten Haushaltsüberschüssen, folgt daraus grosso modo die Empfehlung, mittelfristig ausgeglichene öffentliche Haushalte anzustreben. Dies wird als primäre Aufgabe der Finanzpolitik angesehen. Wird dieses Ziel erreicht, nehmen sowohl die Schuldenstandsquote als auch die Zinsbelastungen in Relation zu den öffentlichen Ausgaben im Zeitablauf automatisch ab. Entwickeln sich die öffentlichen Haushalte günstiger, so dass in der mittleren Frist dauerhafte Finanzierungsüberschüsse erzielt werden, kann zwischen Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen gewählt werden. Eine auch auf den Abbau des staatlichen Schuldenstands zielende Konsolidierungspolitik betrachtet der Sachverständigenrat als zu weitgehend.

392. Die Verwendung möglicher dauerhafter Finanzierungsüberschüsse für eine **Erhöhung staatlicher Konsumausgaben** wird **abgelehnt**. Im Hinblick auf das Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsziel spricht vieles für eine weitere Rückführung der Staatsquote. So hat der Sachverständigenrat einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und den staatlichen Konsumausgaben ermittelt (JG 2002 Ziffern 606 ff.). Auch nehmen mit einer geringeren Staatsquote die Wohlfahrtskosten der Besteuerung ab (JG 2005 Ziffer 396).

Eine Erhöhung der staatlichen Nettoinvestitionen könnte hingegen nach dem Konzept der investitionsorientierten Verschuldung mit einer höheren Nettokreditaufnahme einhergehen. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Erhöhung der Nettoinvestitionen in eine Strategie der qualitativen Haushaltskonsolidierung eingebunden ist – also eine Umschichtung öffentlicher Ausgaben von den staatlichen Konsumausgaben zu den Investitionsausgaben – oder ob die Nettoinvestitionen ohne eine solche qualitative Konsolidierung erhöht werden.

393. Sieht man von zusätzlichen Ausgabenerhöhungen ab, können die sich abzeichnenden Finanzierungsüberschüsse entweder für Steuersenkungen oder für eine Umfinanzierung verbleibender versicherungsfremder Elemente in den Sozialversicherungen verwendet werden (JG 2005 Ziffern 507 ff.). Die **bevorzugte** Verwendung langfristiger Finanzierungsüberschüsse sieht der Sachverständigenrat in einer **Senkung der Steuerbelastung**. Bei den Steuerarten bieten sich unter Effizienzgesichtspunkten eine Reduzierung des Satzes des Solidaritätszuschlags an, eine Senkung des Einkommensteuertarifs (durch Drehung oder Verschiebung des Grenzsatztarifs nach unten) oder eine weitere Entlastung bei der Unternehmensbesteuerung. Diese Maßnahmen unterscheiden sich einmal im Hinblick auf die Wirkungen auf Beschäftigung und Investitionen, zum anderen durch ihre Verteilungskonsequenzen.

Der Solidaritätszuschlag wirkt progressionsverschärfend. Seine Reduzierung oder gar Abschaffung würde hohe Effizienzgewinne mit sich bringen, aber die Einkommensverteilung ungleicher werden lassen. Durch Drehung oder Absenkung des Grenzsatztarifs der Einkommensteuer könnte der so genannten kalten Progression entgegen gewirkt und positive Anreize auf das Arbeitsangebot und die Investitionstätigkeit von Personenunternehmen ausgeübt werden. Schließlich könnten dauerhafte Finanzierungsüberschüsse auch für ein größeres Entlastungsvolumen bei der Unternehmensbesteuerung eingesetzt werden. Dies würde die Standortattraktivität Deutschlands verbessern und die ab dem Jahr 2009 zu befürchtenden Verzerrungen insbesondere bei den Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen verringern und die nationale Investitionstätigkeit erhöhen. Dies würde sich vor allem im Hinblick auf ein höheres Wachstum und mehr Beschäftigung anbieten.

Eine Entscheidung zwischen diesen Alternativen muss nicht schon jetzt getroffen werden. Eine dauerhafte Steuersenkung wird wohl erst, wenn überhaupt, in der nächsten Legislaturperiode relevant.

II. Unternehmensteuerreform 2008: Kein großer Wurf, aber besser als Status quo

394. Am 25. Mai 2007 haben der Deutsche Bundestag und am 6. Juli 2007 der Bundesrat das Unternehmensteuerreformgesetz 2008 jeweils mit großen Mehrheiten verabschiedet. Zentrales Element dieser Reform ist die Senkung der Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene zum 1. Januar 2008 von gegenwärtig rund 40 vH auf etwa 30 vH. Dies ist positiv zu bewerten, da dadurch die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland gestärkt wird. Ab dem 1. Januar 2009 wird auf Einkünfte aus Kapitalvermögen eine Abgeltungsteuer mit einem Steuersatz von 25 vH eingeführt. Die mangelhafte Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungsteuer stellt die Achillesferse dieser Reform dar. Sie vergrößert die schon jetzt bestehenden Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen. Fremdkapitalaufnahme ist ab dem Jahr 2009 der in steuerlicher Hinsicht günstigste Finanzierungsweg. Dies läuft dem Ziel des Gesetzgebers diametral entgegen, die Eigenkapitalbasis der deutschen Unternehmen zu stärken. Sofern aus außersteuerlichen Gründen Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen oder durch Aufnahme von Beteiligungskapital finanziert werden, steigen die Kapitalkosten von Realinvestitionen. Dies wird die Investitionstätigkeit national tätiger Unternehmen beeinträchtigen. Auch das Ziel der Rechtsformneutralität wird durch die Unternehmensteuerreform verfehlt. Daran ändert auch die vorgesehene begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen mit späterer Nachversteuerung nichts. Um die aus diesen Maßnahmen resultierenden Steuermindereinnahmen auf rund 5 Mrd Eu-

ro (bei voller Jahreswirkung) zu begrenzen, sieht die Unternehmensteuerreform ein umfangreiches Paket von Gegenfinanzierungsmaßnahmen vor. Die meisten dieser Maßnahmen sind kritisch zu werten. Sie erhöhen die Komplexität des Steuersystems und verschlechtern die Investitionsbedingungen. Alles in allem überwiegen aber die Vorteile die Nachteile, so dass die Unternehmensteuerreform 2008 gegenüber dem Status quo eine Verbesserung darstellt.

395. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 hat der Gesetzgeber das steuerpolitische Leitbild einer synthetischen Einkommensbesteuerung aufgegeben und ist explizit zu einer Schedulensteuer übergegangen, die unterschiedliche Einkunftsarten getrennten Steuertarifen unterwirft. Dies kann als zweitbeste Lösung durchaus zielführend sein, wenn durch eine Senkung der Steuerbelastung des international mobilen Faktors Kapital die Standortattraktivität erhöht, aber gleichzeitig der Aufkommensverlust in Grenzen gehalten werden soll. Jede Schedulensteuer birgt allerdings die Gefahr in sich, dass das Steuersystem komplizierter wird und die Gestaltungsmöglichkeiten zunehmen. Mit der Dualen Einkommensteuer hat der Sachverständigenrat gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, eine systematisch ausgestaltete Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen, die neben einer Stärkung der Standortattraktivität auch eine weitgehende Finanzierungs- und Rechtsformneutralität gewährleistet und damit Steuergestaltungen verhindert hätte. Der Gesetzgeber hat sich mit der Unternehmensteuerreform 2008 zwar in Richtung Dualer Einkommensteuer bewegt, ist aber auf halbem Weg stehen geblieben. Zu vermuten ist, dass spätestens mit Einführung der Abgeltungsteuer die steuerlichen Verzerrungen ein so großes Ausmaß annehmen, dass der Gesetzgeber nachbessern muss. Mit nur wenigen Änderungen könnte die Unternehmensteuerreform 2008 in eine systematisch ausgestaltete Duale Einkommensteuer überführt werden. Allerdings müssten dazu höhere Steuermindereinnahmen in Kauf genommen werden.

1. Ziele und Eckpunkte der Unternehmensteuerreform 2008

396. Als **Ziele** der Steuerreform werden neben einer allgemein gefassten weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung genannt:

- Steigerung der Attraktivität des Standorts Deutschland für Direktinvestitionen;
- Belastungsneutralität der unterschiedlichen Rechtsformen;
- Stabilisierung der Gemeindesteuern, Erhöhung der Transparenz der Besteuerung und Entflechtung der Finanzströme;
- Sicherung des nationalen Steuersubstrats.

Die Begrenzung der durch die Unternehmensteuerreform verursachten Steuermindereinnahmen auf 5 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung stellt eine Nebenbedingung des Reformvorhabens dar und macht umfangreiche Gegenfinanzierungsmaßnahmen erforderlich.

Auf das Ziel einer Vereinfachung des Steuerrechts, das in der Vorbereitungsphase der Unternehmensteuerreform eine prominente Rolle spielte, wird in der Begründung und Erläuterung der Reform nur am Rande Bezug genommen. Auch das im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 noch angeführte Ziel einer finanzierungsneutralen Besteuerung wird

im Gesetz nur nebenbei erwähnt. Schließlich verzichtet das Gesetz entgegen den sonst üblichen Gepflogenheiten auf den Hinweis, dass eine gerechtere oder gleichmäßigere Verteilung angestrebt oder erreicht würde.

Die Unternehmensteuerreform tritt zum 1. Januar 2008 in Kraft, die Abgeltungsteuer und die damit zusammenhängenden Bestimmungen allerdings erst zum Veranlagungszeitraum 2009.

397. Die Zuordnung der im Unternehmensteuerreformgesetz 2008 enthaltenen Maßnahmen zu den einzelnen Zielen ist nicht immer eindeutig. Sie erfolgt hier nach den primären Zielausrichtungen (Tabelle 37).

Tabelle 37

Finanzielle Auswirkungen und Ziele der Unternehmensteuerreform 2008					
– Volle Jahreswirkung –					
Entlastungsmaßnahmen	Mio Euro	Ziel	Finanzierungsmaßnahmen	Mio Euro	Ziel
Senkung Körperschaftsteuersatz	12 555	Standortattraktivität	Wegfall Betriebsausgabenabzug Gewerbesteuer	11 445	Entflechtung der Finanzströme; Finanzierung
Senkung Gewerbesteuermesszahl	7 285	Standortattraktivität	Abschaffung degressive Abschreibung	3 365	Finanzierung
Thesaurierungsrücklage	4 045	Belastungsneutralität	Zinsschranke	1 075	Bekämpfung von Steuergestaltung
Erhöhung Anrechnungsfaktor Gewerbesteuer ...	5 265	Belastungsneutralität	Besteuerung Funktionsverlagerungen	1 770	Sicherung nationales Steuersubstrat
Abgeltungsteuer ab 01.01.2009	870	Sicherung nationales Steuersubstrat	Änderung Mantelkauf	1 475	Vereinfachte Rechtsanwendung; Finanzierung
Änderungen Hinzurechnungen Gewerbesteuer	40	Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen	Einschränkung Wertpapierleihe	1 180	Bekämpfung von Steuergestaltung
			Sonstiges	870	
			Erwartete Mehreinnahmen durch Sicherung des nationalen Steuersubstrats	3 890	
			Finanzierungslücke	4 990	
			davon:		
			Bund	2 675	
			Länder	2 383	
			Gemeinden	– 68	
Summe	30 060			30 060	

Quelle: BMF

Zur angestrebten Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität sind eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 vH auf 15 vH und eine Reduzierung der Gewerbesteuer-Messzahl auf 3,5 vH vorgesehen. Bei voller Jahreswirkung verursacht dies Steuermindereinnahmen in Höhe von knapp unter 20 Mrd Euro. Die steuerliche Begünstigung nicht entnommener Gewinne von Perso-

nengesellschaften mit einem proportionalen Satz von 28,25 vH in Kombination mit einer Nachversteuerung bei Entnahme zielt auf eine Belastungsneutralität der unterschiedlichen Rechtsformen. Diesem Ziel zuzuordnen ist auch die Anhebung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer auf 3,8 von gegenwärtig 1,8 die im Zusammenhang mit der Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer vorgenommen wurde. Zugleich sollen die Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die ermäßigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne bei Personenunternehmen die Innenfinanzierungsmöglichkeiten von Investitionen verbessern und die Eigenkapitalbildung erleichtern. Der Bekämpfung von Steuergestaltungen und der Sicherung des nationalen Steuersubstrats dienen die Einführung einer Zinsschranke, die Besteuerung von Funktionsverlagerungen sowie Änderungen bei der Wertpapierleihe. Zur Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen ist eine generelle 25 %-ige Hinzurechnung von Zinsen sowie der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen bei der Gewerbesteuer vorgesehen. Schließlich zielt die Abgeltungsteuer in Höhe von 25 vH auf die Reduzierung der Anreize zur Verlagerung des Steuersubstrats durch Transfer von Kapitalvermögen der privaten Haushalte ins Ausland. Alle übrigen Maßnahmen sind in erster Linie im Hinblick auf das Ziel einer Stabilisierung der Steuereinnahmen gerechtfertigt, das heißt der Gegenfinanzierung der resultierenden Steuermindereinnahmen. Dies gilt auch für die Neuregelungen beim Mantelkauf, für die vom Gesetzgeber eine „vereinfachte Rechtsanwendung“ angeführt wird, die aber in erster Linie fiskalisch motiviert sein dürfte. Der weitaus größte Aufkommenseffekt wird dadurch erzielt, dass die Gewerbesteuer keine Betriebsausgabe mehr darstellt und dementsprechend nicht länger von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer abgezogen werden kann.

Während sich die kurz- und längerfristigen Steuermindereinnahmen bei Bund und Ländern in etwa die Waage halten, ist das Steuerreformpaket für die Gemeinden in der langen Frist annähernd aufkommensneutral; auch sie sind während einer mehrjährigen Übergangsphase allerdings von erheblichen Mindereinnahmen betroffen.

2. Standortattraktivität gestärkt, Entscheidungsneutralität verfehlt

Verbesserung der Standortattraktivität durch tarifliche Entlastung von Kapitalgesellschaften

398. Grenzüberschreitende Investitionen werden überwiegend von Kapitalgesellschaften getätigt. Die Standort- und Investitionsentscheidungen multinationaler Konzerne hängen dabei primär von der Steuerbelastung auf Unternehmensebene ab; auf die Belastung der Anteilseigner mit persönlichen Einkommensteuern kommt es hingegen weniger oder gar nicht an. In steuerlicher Hinsicht sind die effektiven Durchschnittsteuerbelastungen der Gewinne ausschlaggebend für die Standortwahl von Unternehmen. Diese werden maßgeblich von den tariflichen Steuerbelastungen bestimmt. Je höher die Tarifbelastungen, desto schlechter schneidet ein Standort im internationalen Steuerwettbewerb ab.

Hohe Steuersätze an einem Standort bewirken überdies, dass multinationale Unternehmen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten etwa über Finanzierungsgestaltungen oder Verrechnungspreise Buchgewinne an Standorten mit niedrigeren Gewinnsteuersätzen auszuweisen versuchen. Dies schmälert das nationale Steueraufkommen in Hochsteuerländern.

Gegenwärtig weist Deutschland die höchsten tariflichen und die zweihöchsten effektiven Durchschnittsteuerbelastungen für Kapitalgesellschaften in der Europäischen Union auf. Verglichen mit der durchschnittlichen Tarifbelastung in den übrigen Mitgliedstaaten der EU-15 liegt die Steuerbelastung in Deutschland um rund 10 Prozentpunkte höher. Die durchschnittliche tarifliche Belastung der Gewinne in den neuen Mitgliedstaaten wird sogar um fast 20 Prozentpunkte übertroffen (Schaubild 66, Seite 272). Nicht zuletzt deshalb hat der Sachverständigenrat in den letzten Jahren immer wieder eine Senkung und grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland gefordert.

399. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 wird die Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene deutlich gesenkt. Dies ist eine richtige und überfällige Maßnahme. Bei einem Hebesatz der Gewerbesteuer von 400 vH sinken die tariflichen Steuersätze auf Gewinne von Kapitalgesellschaften von 38,65 vH um 8,82 Prozentpunkte auf 29,83 vH (Tabelle 38, Seite 276). Im Jahr 2007 erhob die Stadt München mit 490 vH den höchsten Hebesatz in Deutschland. Hier fällt die Reduzierung der Tarifbelastung um rund einen Prozentpunkt geringer aus (von 40,86 vH auf 32,98 vH).

Durch die Unternehmensteuerreform 2008 verbessert Deutschland seine Position im internationalen Steuerbelastungsvergleich um sechs Plätze. Die Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene von 29,83 vH liegt nach Inkrafttreten der Reform nur noch leicht über dem durchschnittlichen Steuersatz in der EU-15 (ohne Deutschland), aber noch um mehr als 10 Prozentpunkte über dem in den neuen Mitgliedstaaten. Unterstellt ist dabei zum einen, dass die Kommunen in Deutschland ihre Hebesätze unverändert lassen und die verminderten Gewerbesteuererinnahmen hinnehmen, und zum anderen, dass die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht auf die deutsche Unternehmensteuerreform reagieren. Beides sind eher unrealistische Annahmen, so dass die Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität tendenziell geringer ausfallen wird.

Keine Belastungsgleichheit der Rechtsformen durch „Thesaurierungsrücklage“ für Personenunternehmen

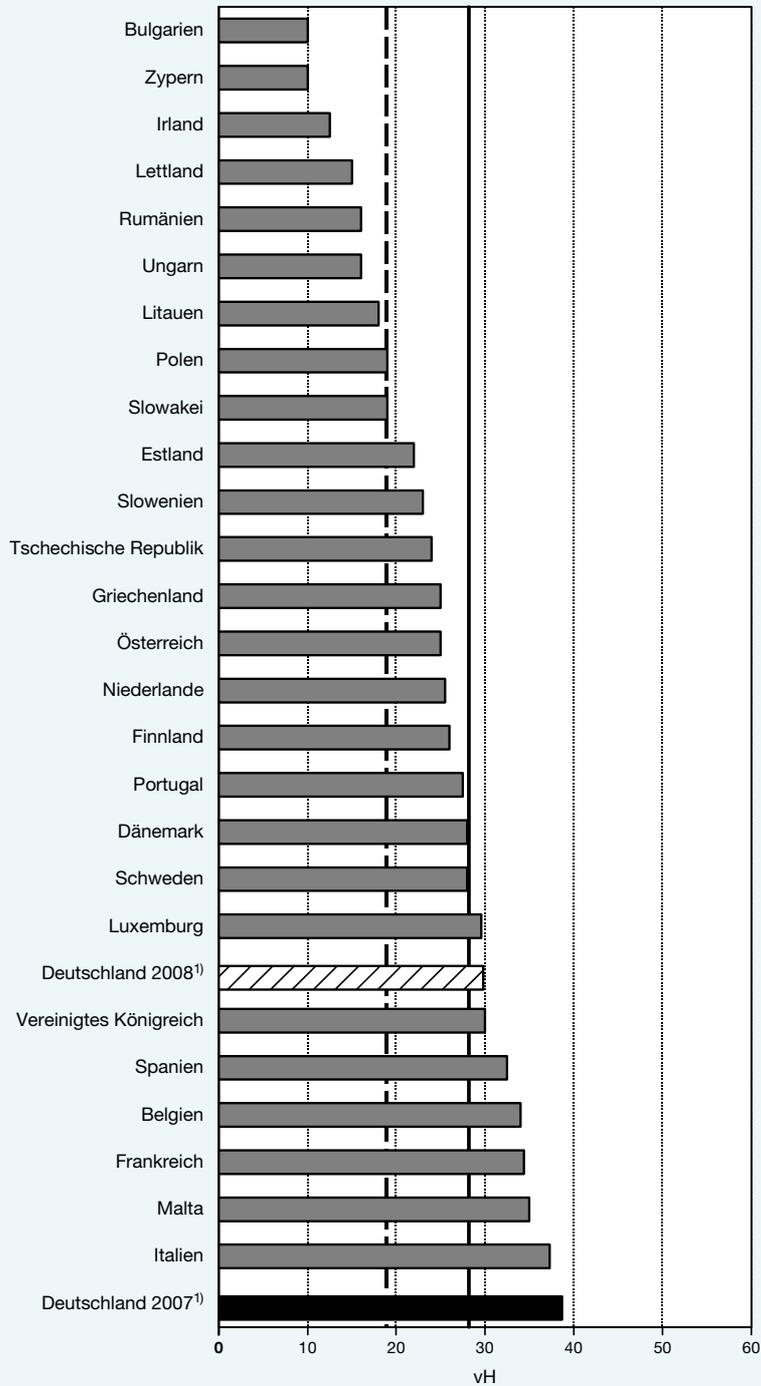
400. Neben einer Stärkung der steuerlichen Attraktivität des Standorts Deutschland soll mit der Unternehmensteuerreform auch eine Belastungsneutralität der unterschiedlichen Rechtsformen erreicht werden. Dann muss sich die den Kapitalgesellschaften gewährte Steuerentlastung auch auf Personenunternehmen erstrecken. Das Unternehmensteuerreformgesetz sieht dazu eine als „Thesaurierungsrücklage“ bezeichnete **Begünstigung nicht entnommener Gewinne** bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit vor, sofern die Gewinnermittlung über Betriebsvermögensvergleich erfolgt und bestimmte andere Voraussetzungen erfüllt sind. Nicht entnommene Gewinne unterliegen auf Antrag einem besonderen Einkommensteuersatz von 28,25 vH und von 29,80 vH unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Um eine Mehrbelastung mit Gewerbesteuer aufgrund ihres Wegfalls als Betriebsausgabe zu vermeiden, wird der Anrechnungsfaktor bei der Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuerschuld von 1,8 auf 3,8 erhöht. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH reduziert sich dann die Gesamtbelastung begünstigt besteuert nicht entnommener Gewinne geringfügig von 29,80 vH auf 29,77 vH. Bei Hebesätzen zwischen 200 vH und 400 vH ist die Gewerbesteuerbelastung wegen der Schattenwirkung der Gewerbesteueranrechnung auf den Solidaritätszuschlag nega-

Schaubild 66

Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften

Rechtsstand 2007

- EU-15 (ohne Deutschland)
- - - Neue EU-Mitgliedsländer



Quelle: ZEW

tiv mit einem Minimum bei einem Hebesatz von 380 vH. Im Hinblick auf die Steuerbelastung eines Personenunternehmens ist ein Hebesatz von 380 vH also günstiger als der Mindest-Hebesatz von 200 vH. Erst ab Hebesätzen von 401 vH kommt es zu einer effektiven Belastung durch die Gewerbesteuer.

401. Die reduzierte Steuerbelastung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen in Höhe von 29,77 vH (bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH) entspricht in etwa der Steuerbelastung thesaurierter Gewinne von Kapitalgesellschaften in Höhe von 29,83 vH. Der Gesetzgeber interpretiert dies als **Belastungsneutralität** von nicht entnommenen Gewinnen bei Personenunternehmen und einbehaltenen Gewinnen bei Kapitalgesellschaften. Bei dieser Interpretation ist implizit unterstellt, dass Einzelunternehmer oder Mitunternehmer den erzielten Gewinn einbehalten und die anfallenden Steuern aus ihrem Privatvermögen begleichen. Bei Kapitalgesellschaften hingegen werden die Steuern auf einbehaltene Gewinne nicht durch Zuschuss der Anteilseigner, sondern aus den laufenden Gewinnen finanziert. Die Ermittlung der Steuerbelastungen von 29,77 vH bei nicht entnommenen Gewinnen von Personenunternehmen und von 29,83 vH bei einbehaltenen Gewinnen von Kapitalgesellschaften beruht also auf unterschiedlichen Annahmen über die Aufbringung der Steuerschuld. Ein methodisch adäquater und aussagekräftiger Belastungsvergleich der unterschiedlichen Rechtsformen erfordert aber vergleichbare Annahmen. Im Hinblick auf Personenunternehmen ist deshalb – analog zu Kapitalgesellschaften – zu unterstellen, dass die Steuerschuld auf nicht entnommene Gewinne bei Beantragung der begünstigten Besteuerung aus den laufenden Gewinnen und nicht aus dem Privatvermögen der Unternehmer beglichen wird. Dazu muss der entsprechende Gewinnanteil entnommen und der regulären Einkommensbesteuerung unterworfen werden. Bei einem Spitzensteuersatz von 45 vH – die Tarifbegünstigung für Gewinneinkünfte als Ausnahme von der sogenannten Reichensteuer entfällt ab dem Jahr 2008 – ergibt sich bei Nichtentnahme eine effektive Steuerbelastung von 36,16 vH statt von 29,77 vH. Im Vergleich zur Steuerbelastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften stellt dies eine **Mehrbelastung** von 6,33 Prozentpunkten dar.

Bei einem methodisch adäquaten Belastungsvergleich liegt demnach **keine Belastungsneutralität** im Hinblick auf nicht entnommene beziehungsweise einbehaltene Gewinne vor. Dies liegt daran, dass die Steuer auf nicht entnommene Gewinne in Personenunternehmen annahmegemäß über Entnahmen beglichen wird und diese Entnahmen der regulären Einkommensbesteuerung unterliegen.

Zur Illustration sei ein Gewinn vor Steuern von 100 angenommen. Der Unternehmer möchte einen möglichst hohen Gewinnanteil im Unternehmen belassen und die begünstigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne in Anspruch nehmen; eine Entnahme erfolgt lediglich in Höhe der Steuerschuld. Es bezeichne X den entnommenen Gewinn, der zur Begleichung der folgenden Steuerschuld dient: Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH ist die sich unter Berücksichtigung der Anrechnung auf die Einkommensteuer ergebende Gewerbesteuerbelastung negativ und beläuft sich auf $-0,03$. Zu berücksichtigen ist daneben die Belastung des nicht entnommenen Gewinns $(100-X)$ mit einem Steuersatz von $0,2980 [= 0,2825(1+0,055)]$. Schließlich wird der entnommene Gewinn mit einem Satz von 45 vH plus Solidaritätszuschlag besteuert. Es gilt also die Beziehung

$$\underbrace{X}_{\text{entnommener Gewinn}} = \underbrace{[0,14 - (3,8 \cdot 0,035)(1 + 0,055)]100}_{\text{Gewerbesteuer nach Anrechnung}} + \underbrace{0,2980(100 - X)}_{\text{begünstigte Besteuerung des nicht entnommenen Gewinns}} + \underbrace{0,45(1 + 0,055)X}_{\text{Einkommensteuer auf entnommenen Gewinn}}.$$

Auflösung nach X ergibt einen zur Begleichung der Steuerschuld erforderlichen Entnahmebetrag von 36,16. Bezogen auf den Gewinn vor Steuern entspricht dies dem effektiven Steuersatz bei der einer Kapitalgesellschaft nachgebildeten Besteuerung nicht entnommener Gewinne.

Allgemein berechnet sich dieser effektive Steuersatz auf nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen über die Beziehung

$$\frac{hm - \min \{hm; fm\} (1 + soli) + \tau^{Est, erm} (1 + soli)}{1 + \tau^{Est, erm} (1 + soli) - \tau^{Est} (1 + soli)} = [X / 100 \equiv x],$$

mit τ^{Est} als relevantem Einkommensteuersatz, $\tau^{Est, erm}$ als ermäßigtem Steuersatz auf den nicht entnommenen Gewinn, m als Gewerbesteuer-Messzahl, h als Gewerbesteuer-Hebesatz und f als Anrechnungsfaktor bei der Gewerbesteuer-Anrechnung.

402. Bei späterer Entnahme der begünstigt besteuerten nicht entnommenen Gewinne wird der um die darauf angefallene Steuer verminderte Entnahmebetrag – im obigen Beispiel also ein Betrag von 44,82 [= $([1 - 0,2825 (1 + 0,055)])(1 - X)$] – einer Nachversteuerung zu einem Steuersatz von 25 vH und zusätzlich dem Solidaritätszuschlag unterworfen.

403. In der Gesetzesbegründung wird angeführt, dass damit „auch“ auf Ebene der Eigentümer „annähernd“ eine Belastungsneutralität der unterschiedlichen Rechtsformen erreicht wird. Dazu sind die Steuerbelastungen von Einzel- und Mitunternehmern einerseits und von Kapitalgesellschaften unter **Einbezug der Anteilseigner** zu vergleichen. Da ab dem Jahr 2009 das geltende Halbeinkünfteverfahren durch eine Abgeltungsteuer ersetzt wird, ist zunächst die Ausgestaltung der Abgeltungsteuer zu erläutern.

Abgeltungsteuer als Achillesferse der Steuerreform

Ausgestaltung der Abgeltungsteuer

404. Ab dem Jahr 2009 unterliegen „Einkünfte“ aus Kapitalvermögen einem proportionalen Steuertarif von 25 vH. Über einen so genannten Sparerpauschbetrag von 801 Euro (1 602 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) hinaus können keine Werbungskosten geltend gemacht werden. Mit dem gesonderten Steuertarif für Einkünfte aus Kapitalvermögen verabschiedet sich der Gesetzgeber vom steuerpolitischen Ideal einer synthetischen Einkommensteuer; mit dem Werbungskostenabzugsverbot wird das Nettoprinzip bei den betroffenen Einkünften aufgegeben (insofern ist die Bezeichnung „Einkünfte“ streng genommen verfehlt). Die Abgeltungsteuer ist mit einer so genannten Günstigerprüfung verbunden, um eine Schlechterstellung von Steuerpflichtigen zu vermeiden, deren durchschnittlicher Steuersatz unter 25 vH liegt. Dies ist aber keineswegs gewährleistet, da auch bei Inanspruchnahme der Günstigerprüfung ein genereller Werbungskostenabzug versagt bleibt.

Zu den der Abgeltungsteuer unterliegenden Einkünften aus Kapitalvermögen gehören neben den bisher steuerpflichtigen laufenden Einkünften (Zinsen, Dividenden etc.) zukünftig auch Gewinne aus der Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen Wertpapieren und Anteilen an Kapitalgesellschaften. Allerdings sind nicht sämtliche Einkünfte aus Kapitalvermögen von der Abgeltungsteuer betroffen. Neben Einnahmen aus Beteiligungen als stiller Gesellschafter und aus partiari-schen Darlehen, also Darlehen mit gewinnabhängiger Vergütung, sind auch Erträge aus der Kapi-

talüberlassung zwischen „nahe stehenden Personen“ ausgenommen, ebenso bei Gesellschafter-Fremdfinanzierung bei einer Beteiligungsquote von mehr als 10 vH sowie bei so genannten *Back-to-back*-Finanzierungen. Damit soll Gestaltungen vorgebeugt werden, die eine Gewinnabsaugung über beim Kapitalgeber begünstigt besteuerte Zinseinkünfte zum Ziel haben, indem etwa der Ehemann dem Betrieb seiner Gattin ein Darlehen gewährt oder die Darlehensvergabe durch Einschaltung von Dritten, etwa von Banken, erfolgt. Ob und inwieweit diese Ausnahmeregelungen praktikabel sind, bleibt abzuwarten. So laufen die Bestimmungen zu den Back-to-back-Finanzierungen durch strikte Trennung der Bankverbindungen für Darlehen und für Kapitalanlagen ins Leere. Nicht umsonst befürchten die Banken- und Sparkassenverbände eine Beschädigung des Hausbankprinzips gerade bei mittelständischen Unternehmen durch die genannten Ausnahmeregelungen.

Für Bezieher von **Zinseinkünften** bringt die Abgeltungsteuer dann eine erhebliche Steuerentlastung mit sich, wenn sie gegenwärtig dem Spitzensatz der Einkommensteuer unterliegen und keine nennenswerten Werbungskosten vorliegen.

405. Mit der abgeltenden Besteuerung von Zinseinkünften zum ermäßigten Satz von 25 vH, zu dem allerdings noch der Solidaritätszuschlag kommt, will der Gesetzgeber die Anreize für private Kapitalgeber reduzieren, Finanzkapital allein aus steuerlichen Gründen ins Ausland zu verlagern. Ob die erhofften Effekte eintreten, erscheint aber zweifelhaft. Da Zinseinkünfte regelmäßig nach dem Wohnsitzprinzip besteuert werden, haben steuerhehrliche Inländer nur dann einen Anreiz, ausländische Kapitalanlagen zu repatriieren, wenn die Steuerbelastung der ausländischen Zinseinkünfte 25 vH übersteigt und es nach Einführung der Abgeltungsteuer zu Anrechnungsüberhängen kommt. Das ist aber wegen der durchgehenden Niedrigbesteuerung von Zinsen im Ausland nicht der Fall. Für steuerunehrliche Anleger mit ausländischen Kapitalanlagen wird Steuerhinterziehung nach Einführung der Abgeltungsteuer im Vergleich zum Status quo zwar weniger attraktiv, so dass in der Tat Anreize zur Deklaration der Zinseinkünfte oder zur Repatriierung der Auslandsanlage bestehen. Dem stehen jedoch die zu erwartende Erhöhung der Erbschaftsteuer auf Finanzanlagen sowie die Erfahrungen mit dem letztlich bescheidenen Erfolg der bis 31. März 2005 gewährten Steueramnestie entgegen. Insgesamt ist deshalb eher nicht davon auszugehen, dass die Abgeltungsteuer geübte Steuerhinterzieher veranlassen wird, ihre Auslandsanlagen in größerem Umfang in Inlandsanlagen umzuschichten.

406. Im Hinblick auf **Dividenden** wird mit Einführung der Abgeltungsteuer das Halbeinkünfteverfahren für im Privatvermögen gehaltene Kapitalgesellschaftsanteile aufgegeben. Sämtliche Ausschüttungen unterliegen also der Abgeltungsteuer (nebst Solidaritätszuschlag und gegebenenfalls der Kirchensteuer), wenn vom Wahlrecht auf Günstigerprüfung kein Gebrauch gemacht wird. Durchgerechnet bis zum Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft reduziert sich die Steuerbelastung bei einem Hebesatz von 400 vH, Sofortausschüttung der Gewinne und Anwendung des Spitzensatzes der Einkommensteuer im Jahr 2008 gegenüber 2007 zunächst um 6,72 Prozentpunkte (von 53,21 vH auf 46,49 vH), steigt ab 2009 aber wieder auf 48,33 vH (jeweils ohne Kirchensteuer) (Tabelle 38).

Tabelle 38

Tarifbelastung nach Rechtsformen¹⁾

A. Kapitalgesellschaft (Gesamtebene)	2007	2008	2009
1A) Gewinn vor Steuern	100	100	100
2A) Gewerbesteuer	16,67	14,00	14,00
3A) Körperschaftsteuer	20,83	15,00	15,00
4A) Solidaritätszuschlag	1,15	0,83	0,83
5A) Tarifbelastung Unternehmensebene	38,65	29,83	29,83
6A) Gewinn nach Steuern	61,35	70,17	70,17
7A) Dividende	61,35	70,17	70,17
8A) Einkommensteuer / Abgeltungsteuer	13,80	15,79	17,54
9A) Solidaritätszuschlag	0,76	0,87	0,96
10A) Tarifbelastung Anteilseigner	14,56	16,66	18,50
11A) Dividendeneinkünfte nach Steuern	46,79	53,51	51,67
12A) Tarifbelastung insgesamt	53,21	46,49	48,33
B. Personennunternehmen	2007	2008	
		Regel- besteuerung	Thesaurierungs- rücklage
1B) Gewinn vor Steuern	100	100	100
2B) Gewerbesteuer	16,67	14,00	14,00
3B) Einkommensteuer	35,00	45,00	34,30
davon:			
(a) auf Entnahme (36,16 vH)	–	–	16,27
(b) auf nicht entnommene Gewinne (63,84 vH)	–	–	18,03
4B) Anrechnung Gewerbesteuer	7,50	13,30	13,30
5B) Solidaritätszuschlag	1,51	1,74	1,16
6B) Entnahme ermäßigt besterter Gewinne	–	–	63,84
7B) Davon steuerpflichtig: 0,702 * (6B)	–	–	44,82
8B) Nachversteuerung ermäßigt besterter Gewinne	–	–	11,83
davon:			
(a) Einkommensteuer (25 vH)	–	–	11,21
(b) Solidaritätszuschlag	–	–	0,62
9B) Tarifbelastung insgesamt	45,68	47,44	47,99
10B) Gewerbliche Einkünfte nach Steuern insgesamt	54,32	52,56	52,01

1) Eigene Berechnungen; Marktzins 4%; Spitzensatz der Einkommensteuer im jeweiligen Veranlagungsjahr; Gewerbesteuerhebesatz 400 vH; ansonsten gelten die jeweiligen gesetzlichen Regelungen.

407. Bei Körperschaften bleiben die Steuerbefreiungen des § 8b KStG für Dividenden (und Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen) unverändert. Bei im **Betriebsvermögen** von Personennunternehmen gehaltenen Kapitalgesellschaftsanteilen wird das Halbeinkünfteverfahren zu einem **Teileinkünfteverfahren** modifiziert, indem 60 vH der Ausschüttungen steuerpflichtig sind. Zugleich sind 60 vH des Beteiligungsaufwands und der Anschaffungskosten abzugsfähig.

Die unterschiedliche steuerliche Behandlung ausgeschütteter Gewinne von im Privatvermögen und im Betriebsvermögen gehaltenen Anteilen an Kapitalgesellschaften eröffnet steuersparende Gestaltungsmöglichkeiten. Unter Vernachlässigung von Beteiligungsaufwand und bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH ist es bei Belastungen des zu versteuernden Einkommens unter

41,67 vH vorteilhaft, Kapitalgesellschaftsanteile im Betriebsvermögen zu halten. Selbst bei höheren Steuersätzen kann dies vorteilhaft sein, da die auf die Vermögensverwaltung entfallenden Aufwendungen als Betriebsausgaben abzugsfähig sind (in Höhe von 60 vH), während ein Werbungskostenabzug versagt bleibt.

Den kritischen Steuersatz erhält man durch Gleichsetzen der steuerlichen Gesamtbelastung bei Halten von Kapitalgesellschaftsanteilen im Privatvermögen und im Betriebsvermögen:

$$\underbrace{\left(1 - \tau^{KapG}\right) 0,25 (1 + soli)}_{\text{Anteile im Privatvermögen}} = \underbrace{\left(1 - \tau^{KapG}\right) 0,6 \tau^{Est} (1 + soli)}_{\text{Anteile im Betriebsvermögen}} \text{ oder : } \tau^{Est} = 0,25 / 0,6 = 0,4167 .$$

Dabei ist τ^{KapG} die Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene. Unterstellt ist ein Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH, bei dem die Gewerbesteuerbelastung von Personenunternehmen vernachlässigt werden kann.

408. Private Veräußerungsgewinne sind ab dem Jahr 2009 unabhängig von Haltefristen und Beteiligungsquoten steuerpflichtig. Bei Beteiligungen von weniger als 1 vH des Nennkapitals einer Körperschaft unterliegen Veräußerungsgewinne in voller Höhe der Abgeltungsteuer. Dies gilt allerdings nur für Anteile, die nach dem 31. Dezember 2008 angeschafft werden. Eine Sonderregelung gilt für Zertifikate; für nach dem 15. März 2007 erworbene Papiere bleibt die Steuerfreiheit von außerhalb der Ein-Jahres-Frist erzielten Veräußerungsgewinnen nur erhalten, wenn sie vor dem 1. Juli 2009 realisiert werden. Veräußerungsverluste werden eingesperrt und können nur mit Veräußerungsgewinnen, nicht aber mit anderen Einkünften aus Kapitalvermögen und erst recht nicht mit anderen Einkunftsarten verrechnet werden. Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen bei Beteiligungen von mindestens 1 vH zählen weiterhin zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb und sind im Rahmen des Teileinkünfteverfahrens zu 60 vH steuerpflichtig. Veräußerungsverluste können entsprechend mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten verrechnet werden. Bei im Privatvermögen gehaltenen vermieteten Wohnimmobilien bleibt die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen nach Ablauf einer zehnjährigen Haltedauer erhalten.

409. Die individuellen Be- oder Entlastungswirkungen des Übergangs zur Abgeltungsteuer auf Einkünfte aus Kapitalvermögen ab dem Veranlagungszeitraum 2009 sind nicht eindeutig und kompliziert zu ermitteln. Dementsprechend nehmen Anlage- und Umschichtungsempfehlungen in den Finanzteilen der einschlägigen Presse einen breiten Raum ein. Unter **gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten** sind vor allem die Auswirkungen der Abgeltungsteuer in Verbindung mit der Unternehmensbesteuerung auf die Finanzierungsentscheidungen und die Rechtsformwahl von Bedeutung.

Belastungsneutralität der Kapitalgeber?

410. Tabelle 38 illustriert die Berechnung der steuerlichen Gesamtbelastungen von in Kapitalgesellschaften und gewerblichen Einzelunternehmen erzielten zusätzlichen Gewinnen in Höhe von 100 Einheiten vor und nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform 2008 und der Abgeltungsteuer im Jahr 2009. Neben den in den betrachteten Jahren festgeschriebenen steuerlichen Parametern (wie dem Körperschaftsteuersatz oder der Gewerbesteuer-Messzahl) sind ein Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH und der jeweilige Spitzensatz der Einkommensteuer unterstellt. Bei der Besteuerung von Personenunternehmen ergeben sich 2009 gegenüber 2008 keine Änderungen. Für

das Jahr 2008 ist die Steuerbelastung einmal mit, das andere mal ohne Inanspruchnahme der begünstigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne ausgewiesen. Betrachtet wird jeweils nur eine Periode, so dass Gewinne sofort ausgeschüttet oder entnommen werden. Bei Berücksichtigung mehrerer Perioden ändern sich die Ergebnisse. Von einer Kirchensteuerpflicht ist abgesehen.

411. Bei Kapitalgebern, die jeweils dem Spitzensatz der Einkommensteuer unterliegen, kommt es nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform in der Tat zu einer Angleichung der steuerlichen Tarifbelastungen über die Rechtsformen hinweg. Während Anteilseigner von Kapitalgesellschaften steuerlich entlastet werden, steigt die Tarifbelastung für Personenunternehmen im Rahmen der Regelbesteuerung um fast 2 Prozentpunkte an (von 45,68 vH auf 47,44 vH). Dies ist auf den Anstieg des Spitzensteuersatzes von 42 vH auf 45 vH für gewerbliche Einkünfte ab dem Veranlagungszeitraum 2008 zurückzuführen. Bei Inanspruchnahme der ermäßigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne mit sofortiger Nachversteuerung stiege die Tarifbelastung noch weiter an. Insofern kann der Antrag auf ermäßigte Besteuerung von vornherein nur bei von der Höhe des Einkommensteuersatzes abhängigem, längerem Verzicht auf sofortige Entnahme vorteilhaft sein (Analyse III Ziffern 749 ff.).

Es wäre jedoch voreilig, aus der Angleichung der Tarifbelastung für Spitzenverdiener auf eine generelle Verbesserung der Belastungsneutralität über die Rechtsformen hinweg zu schließen. Tabelle 39 illustriert, dass sich für unter dem Spitzensatz liegende Einkommensteuersätze die Belastungsunterschiede zulasten der Anteilseigner von Kapitalgesellschaften ab dem Jahr 2009 im Vergleich zum Status quo weiter vergrößern. Es kann also keine Rede davon sein, dass mit der Unternehmensteuerreform 2008 eine Belastungsneutralität der Rechtsformen hergestellt würde.

Tabelle 39

Belastungswirkungen nach Rechtsformen¹⁾

Einkommensteuersätze	2007			2009		
	Kapitalgesellschaften ²⁾	Personenunternehmen ³⁾	Differenz	Kapitalgesellschaften ²⁾	Personenunternehmen ³⁾	Differenz
	(1)	(2)	(3) = (2) – (1)	(4)	(5)	(6) = (5) – (4)
	vH		Prozentpunkte	vH		Prozentpunkte
15 vH	43,50	21,95	- 21,55	40,94	15,79	- 25,15
30 vH	48,36	35,13	- 13,23	48,33	31,62	- 16,71
42/45 vH	53,21	45,68	- 7,53	48,33	47,44	- 0,89

1) Gewerbesteuerhebesatz 400 vH.– 2) Bei Kapitalgesellschaften wird die Gesamtebene betrachtet.– 3) Bei Personenunternehmen ist die Regelbesteuerung unterstellt.

Kapitalkosten und Unternehmensteuerreform

412. Vom ökonomischen Standpunkt interessieren vor allem die Entscheidungswirkungen der Besteuerung. Welchen Einfluss haben Steuern oder Steuerreformen auf die Standortwahl, die Investitionstätigkeit, die Finanzierungsentscheidungen oder auf die Rechtsformwahl von Unternehmen?

Erläutert wurde bereits, dass sich die Attraktivität des Standorts Deutschland durch die Unternehmensteuerreform 2008 verbessern wird. Im Folgenden geht es um die Besteuerungswirkungen im Fall national tätiger Unternehmen. In zusammengefasster Form geben die **Kapitalkosten** besser als aperiodische Tarifbelastungen Auskunft über die Auswirkungen der Besteuerung auf Höhe und Finanzierungsweg der in Kapitalgesellschaften oder Personenunternehmen durchgeführten Investitionen. Als Kapitalkosten wird diejenige Rendite vor Steuern bezeichnet, die ein (marginales) Investitionsprojekt mindestens erzielen muss, damit es im Vergleich zur Rendite einer Alternativanlage etwa in festverzinsliche Wertpapiere gleich gut oder besser abschneidet. Das Konzept der Kapitalkosten beruht also auf einem Opportunitätskostenkalkül. Die Investitionstätigkeit hängt deshalb auch von der Besteuerung der Alternativanlage ab. Liegen die Kapitalkosten eines bestimmten Finanzierungswegs in einer der Rechtsformen über (unter) dem Kapitalmarktzins, werden Investitionen im Vergleich zur Alternativanlage benachteiligt (begünstigt).

Die Kapitalkosten hängen von den Gewinnermittlungsvorschriften, etwa den steuerlichen Abschreibungsregelungen, und den tariflichen Steuersätzen ab. Der Sachverständigenrat hat dazu in den letzten Jahresgutachten ausführliche Berechnungen vorgelegt. Auf vergleichsweise einfache Weise lassen sich die Kapitalkosten analytisch ermitteln (Ziffern 749 ff.), wenn vom Einfluss der Gewinnermittlungsvorschriften abgesehen wird. Tabelle 40 (Seite 281) gibt die Kapitalkosten unterschiedlich finanzierter Investitionen für Kapitalgesellschaften und gewerbliche Einzelunternehmen für den Rechtsstand der Jahre 2007 und 2009 an. Unterstellt sind dabei neben den gesetzlich fixierten Steuersätzen ein Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH, der jeweilige Spitzensatz der Einkommensteuer und ein Kapitalmarktzins von 4 %; die Investitionsplanung erstreckt sich über einen Zeitraum von n Jahren.

413. Exemplarisch soll die Berechnung der Kapitalkosten für den Fall der Selbstfinanzierung einer in Kapitalgesellschaften durchgeführten Investition erläutert werden. Angenommen, eine GmbH hat einen Gewinn von einem Euro nach Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer erwirtschaftet. Dieser Gewinn nach Steuern auf Kapitalgesellschaftsebene kann thesauriert und zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden. Die Investition werfe eine Rendite vor Steuern in Höhe von r ab. Aktuell werden Kapitalgesellschaftsgewinne auf Unternehmensebene bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH mit 38,65 vH belastet. Nach Steuern verbleiben also $0,6135r$ Euro, die wieder thesauriert werden können. Bei einem Planungszeitraum von n Jahren beläuft sich der Endwert der anfänglichen Investitionssumme und der thesaurierten Investitionserträge auf $[1 + 0,6135r]^n$. Wird dieser Betrag ausgeschüttet, greift im aktuellen Steuerrecht das Halbeinkünfteverfahren. Bei einem Einkommensteuersatz von 45 vH bekommt der Anteilseigner $0,775 [=1-0,5 \cdot 0,45]$ von jedem ausgeschütteten Euro. Sein Endvermögen beläuft sich dann auf

$$0,775[1 + 0,6135r]^n \text{ Euro.} \quad (1a)$$

Nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform beläuft sich die Steuerbelastung auf Unternehmensebene bei dem unterstellten Gewerbesteuerhebesatz auf 29,83 vH. Nach Steuern verbleiben also $0,7017r$ Euro des Investitionsertrags, die wieder thesauriert werden. Am Ende des n -jährigen Thesaurierungszeitraums können $[1 + 0,7017r]^n$ Euro ausgeschüttet werden. Ab dem Jahr 2009 fallen auf den Ausschüttungsbetrag Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag in Höhe von 26,38 vH an, so dass von jedem ausgeschütteten Euro $0,7362 [=1-0,2638]$ Euro beim Anteilseigner ankommen, insgesamt also

$$0,7362[1 + 0,7017r]^n \text{ Euro.} \quad (1b)$$

Alternativ zur Thesaurierung hätte der Gewinn vor Steuern von einem Euro gleich ausgeschüttet und am Kapitalmarkt angelegt werden können. Der Anteilseigner könnte im Jahr 2007 also 0,775 Euro und nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer 0,7362 Euro für n Jahre zum Zinssatz von 4 % anlegen. Die Zinserträge unterliegen im Jahr 2007 einer Besteuerung von 47,48 [=45·1,055] vH, ab 2009 hingegen der Abgeltungsteuer und dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 26,38 vH. Das Endvermögen der Finanzanlage nach Steuern beträgt dann im Jahr 2007

$$0,775[1 + 0,04(1-0,4748)]^n \text{ Euro,} \quad (2a)$$

und im Jahr 2009

$$0,7362[1 + 0,04(1-0,2638)]^n \text{ Euro.} \quad (2b)$$

Durch Gleichsetzung von (1a) und (2a) sowie von (1b) und (2b) und Auflösung nach r erhält man die Kapitalkosten der Selbstfinanzierung von in Kapitalgesellschaften durchgeführten Investitionen in Höhe von 0,0342 [=0,04(1-0,4748)/0,6135] im Jahr 2007 und von 0,0420 [=0,04(1-0,2638)/0,7017] im Jahr 2009. In der Tabelle 40 sind die Kapitalkosten in vH angegeben.

Durch ähnliche Überlegungen (Analyse III Ziffern 753 ff.) erhält man die Kapitalkosten für die übrigen in Tabelle 40 behandelten Fälle. Zu beachten ist, dass bei Kapitalgesellschaften die Kapitalkosten der Beteiligungsfinanzierung vom Planungszeitraum n abhängig sind; bei Personenunternehmen gilt dies bei Inanspruchnahme der begünstigten Besteuerung von nicht entnommenen Gewinnen.

414. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 und nach Einführung der Abgeltungsteuer steigen die Kapitalkosten eigenfinanzierter Investitionen für beide Rechtsformen gegenüber dem Status quo beträchtlich an, während die Kapitalkosten für mit langfristigen Krediten finanzierte Investitionen sinken. Beteiligungsfinanzierung ist nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform die mit Abstand ungünstigste Finanzierungsform für Investitionen in **Kapitalgesellschaften**. Anders als bei der Selbst- und Fremdfinanzierung hängen die Kapitalkosten der Beteiligungsfinanzierung von der Haltedauer n der Beteiligung ab. Je länger die Beteiligung gehalten wird und die im Unternehmen verbleibenden Gewinne der niedrigeren Tarifbelastung auf Unternehmensebene unterworfen werden, desto geringer sind die Kapitalkosten. Sie liegen nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform und der Einführung der Abgeltungsteuer gleichwohl erheblich über dem Marktzins, weil die Kapitalmarktanlage ab dem Jahr 2009 dem niedrigen Satz der Abgeltungsteuer unterliegt, die kombinierte Steuerbelastung auf Unternehmensebene und beim Anteilseigner aber immer darüber liegt. Während bislang die Gewinnthesaurierung der eindeutig bevorzugte Finanzierungsweg bei Kapitalgesellschaften war, gewinnt zukünftig die Fremdfinanzierung an Bedeutung.

Bei **Personenunternehmen** ist im Rechtsstand 2007 die Eigenfinanzierung günstiger als die Fremdfinanzierung, wenn steuerliche Vorteile der Gewinnermittlungsvorschriften vernachlässigt werden. Verantwortlich dafür ist die Ausnahme der Gewinneinkünfte von der Reichensteuer. Die Einführung der Abgeltungsteuer in Kombination mit der Einbeziehung der Gewinneinkünfte in die Reichensteuer macht dagegen eigenfinanzierte Investitionen ab dem Jahr 2009 im Vergleich zur Fremdfinanzierung unabhängig davon gänzlich unattraktiv, ob Gewinne der Regelbesteuerung unterliegen oder eine ermäßigte Besteuerung nicht entnommener Gewinne beantragt wird. Bei Wahl der begünstigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne mit späterer Nachversteuerung bei Entnahme hängen die Kapitalkosten von der Zahl der Jahre n bis zur Gewinnentnahme ab. Die

Kreditfinanzierung stellt bei Personenunternehmen nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer den eindeutig günstigsten Finanzierungsweg dar. Damit wird das Gegenteil von dem in der Gesetzesbegründung angeführten Ziel einer Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen erreicht. Speziell für mittelständische Personenunternehmen, die von der Zinsschranke nicht betroffen sind, gehen von der Unternehmensteuerreform **massive Anreize zur Erhöhung der Fremdkapitalquote** aus.

Tabelle 40

Kapitalkosten nach Rechtsformen und Finanzierungswegen ¹⁾			
vH			
Rechtsstand 2007		ab 2009	
A. Kapitalgesellschaft			
r_{SF}^K		3,42	4,20
$r_{BF}^K(n)$	$n =$		
	1	4,91	5,70
	5	4,44	5,59
	10	4,37	5,47
	30	4,17	5,13
r_{FF}^K		4,54	4,20
B. Personenunternehmen			
		Regelbesteuerung	
$r_{SF}^P = r_{BF}^P$		3,87	5,60
r_{FF}^P		4,32	4,00
		Thesaurierungsrücklage	
		$n =$	
		1	6,29
		5	4,95
		10	4,78
		30	4,67

1) Marktzins 4%; Spitzensatz der Einkommensteuer im jeweiligen Veranlagungsjahr; Gewerbesteuerhebesatz 400 vH; ansonsten gelten die jeweiligen gesetzlichen Regelungen.

415. Die in Tabelle 40 angegebenen Kapitalkosten belegen anschaulich, dass die Unternehmensteuerreform 2008 – insbesondere aufgrund der Abgeltungsteuer – weder Rechtsform- noch Finanzierungsneutralität gewährleistet. Tatsächlich nehmen die Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen und der Rechtsformwahl weiter zu. Davon müssen aber nicht zwangsläufig negative Auswirkungen auf die reale Investitionstätigkeit ausgehen. Bei einem vollkommenen Kapitalmarkt und steuerneutralen Umwandlungsmöglichkeiten würden nur der Finanzierungsweg und die Rechtsform mit den geringsten Kapitalkosten gewählt. Tatsächlich sind weder die Finanzierungswege noch die Rechtsformen beliebig austauschbar. So können Mindesteigenkapitalanforderungen etwa gesellschaftsvertraglich veranlasst oder die Fremdfinanzierung durch Zinsabzugsbeschrän-

kungen begrenzt sein. Schließlich bestehen Kreditrationierungen gerade bei jungen Unternehmen, die eine übermäßige Fremdfinanzierung verhindern. Insofern sind Unternehmen auch nach der Steuerreform gezwungen, Investitionen über Eigenkapital zu finanzieren, auch wenn dieser Finanzierungsweg ungünstiger ist. Da die Kapitalkosten eigenfinanzierter Investitionen durch die Unternehmensteuerreform über die Rechtsformen hinweg eindeutig und beträchtlich zunehmen, kommt es dadurch zu einer **Einschränkung der Investitionstätigkeit** national tätiger Unternehmen.

416. Im Hinblick auf die Ziele der Unternehmensteuerreform ergibt sich somit eine **Dilemma-Situation**: Entweder erhöhen die Unternehmen nach Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform ihre Fremdkapitalquote; dies würde dem Ziel einer stärkeren Eigenkapitalbildung zuwider laufen. Oder die Unternehmen wählen die ungünstigere Eigenfinanzierung aufgrund externer Beschränkungen; dann kommt es zu einer Reduzierung des nationalen Investitionsvolumens.

417. Die Kapitalkostenberechnungen zeigen auch, dass die Inanspruchnahme der ermäßigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne nur dann vorteilhafter ist als die Regelbesteuerung, wenn auf eine Entnahme längere Zeit verzichtet wird. Der genaue Zeitraum hängt wesentlich von der Höhe des Einkommensteuersatzes ab. Bei Anwendung des Spitzensteuersatzes von 45 vH und dem hier unterstellten Gewinnverwendungsverhalten ist die Thesaurierungsrücklage schon bei einer zweijährigen Nichtentnahme vorteilhaft. Bei einem Steuersatz von 42 vH steigt der kritische Zeitraum auf 10 Jahre, bei einem Satz von 30 vH gar auf 345 Jahre. Die Beantragung der ermäßigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne lohnt sich letztlich also nur für wenige ertragsstarke Familienunternehmen, die nicht auf Gewinnentnahme angewiesen sind. Für diese Unternehmen stellt die Bestimmung der optimalen Gewinnverwendung zukünftig eine mit beträchtlichem Aufwand verbundene Rechenaufgabe dar. Für einen **typischen Mittelständler** sind die steuerlichen Regelungen zur **Thesaurierungsrücklage** hingegen **unattraktiv**.

3. Gegenfinanzierungsmaßnahmen problematisch

418. Die Unternehmensteuerreform 2008 stand unter dem finanziellen Vorbehalt, dass die Steuermindereinnahmen bei voller Jahreswirkung etwa 5 Mrd Euro nicht überschreiten sollen. Der Gesetzgeber hat deshalb eine ganze Reihe von Maßnahmen beschlossen, von denen zum Teil erhebliche Mehreinnahmen erwartet werden. Die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen sind dabei neben dem Wegfall des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer die

- Abschaffung der degressiven Abschreibung,
- Besteuerung von „Funktionsverlagerungen“,
- Einführung einer Zinsschranke,
- Neuregelungen zum Mantelkauf,
- Einschränkungen bei der Wertpapierleihe.

Jede dieser Regelungen wäre auch mit jedem anderen Entwurf zur Reform der Unternehmensbesteuerung vereinbar gewesen und hätte die mit diesen Konzepten verbundenen Steuerausfälle reduziert. Allerdings ist nicht jede Maßnahme, die zu einem Mehraufkommen führt, auch ökonomisch sinnvoll.

419. Mit Ausnahme der Einschränkungen bei der Wertpapierleihe sind die anderen Regelungen im Hinblick auf die **Wirkungen der Besteuerung** durchweg problematisch. Die Versagung der degressiven Abschreibung wird die Investitionstätigkeit in jedem Fall negativ beeinflussen. Die geplanten Einschränkungen bei der Fortführung eines steuerlichen Verlustvortrags von Kapitalgesellschaften bei einem Wechsel der Gesellschafter („Mantelkauf“) wird die Effizienz des Kapitaleinsatzes beeinträchtigen, indem ein aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter Gesellschafterwechsel aus steuerlichen Gründen unterbleibt. Die Zinsschranke und die Besteuerung von Funktionsverlagerungen zielen auf die Beschränkung internationaler Steuergestaltungen, die eine Schmälerung des nationalen Steueraufkommens bewirken. Das Grundprinzip dieser Steuergestaltungen besteht darin, Aufwand in Hochsteuerländern, die Erträge aber in Niedrigsteuerländern anfallen zu lassen. Entsprechende Anreize bleiben auch nach Senkung der Tarifbelastungen durch die Unternehmensteuerreform 2008 bestehen, da die internationalen Belastungsdifferenzen nach wie vor erheblich sind. Im Grunde ist das Bestreben des Gesetzgebers nachvollziehbar, derartigen Gestaltungen entgegenzuwirken. Die beschlossenen Regelungen sind allerdings kompliziert, können zur Doppelbesteuerung führen und darüber die Investitionstätigkeit beeinträchtigen und gehen insbesondere im Fall der Zinsschranke weit über die durchaus wünschenswerte Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten hinaus; überdies ist durchaus zweifelhaft, ob sie mit dem EG-Recht vereinbar sind.

4. Steuersystematische Einordnung und Ausblick

420. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 hat die Bundesregierung die dem aktuellen Steuerrecht zugrunde liegende (wenn auch nie in reiner Form realisierte) Idee einer synthetischen Einkommensbesteuerung aufgegeben und den Übergang zu einer Schemulensteuer vollzogen: Ab dem Jahr 2009 werden unterschiedliche Einkunftsarten mit getrennten Tarifen besteuert. Während Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit wie bisher dem progressiven Einkommensteuertarif unterliegen, werden Zinseinkünfte prinzipiell mit einer Abgeltungsteuer belegt und mit einem Proportionaltarif von 25 vH besteuert. Bezieher von Gewinneinkünften können zukünftig zwischen zwei Steuertarifen wählen – der progressiven Regelbesteuerung und proportionalen Steuern auf nicht entnommene Gewinne mit späterer Nachversteuerung –, sofern die Gewinnermittlung über Betriebsvermögensvergleich erfolgt. Schließlich unterliegen Einkünfte aus Dividenden und Veräußerungsgewinnen ebenfalls der proportionalen Abgeltungsteuer, zu der allerdings noch die steuerliche Vorbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene zu rechnen ist.

421. Immer dann, wenn von einer synthetischen Einkommensbesteuerung abgewichen wird, besteht die Gefahr, dass das Steuerrecht komplizierter wird und die Gestaltungsmöglichkeiten zunehmen. Nur mit einer **systematisch ausgestalteten dualen Einkommensteuer**, wie sie vom Sachverständigenrat zusammen mit dem Max-Planck-Institut für geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, ausgearbeitet wurde, könnte ausufernden Steuergestaltungen begegnet werden. Der durch die Unternehmensteuerreform ausgebreitete Flickenteppich an Besteuerungsvarianten wird dagegen die Suche nach steuersparenden Gestaltungen beflügeln und einen Aufschwung der Steuerberatungsbranche bewirken. Dies scheint dem Gesetzgeber durchaus bewusst zu sein. Jedenfalls würde dies die im Jahressteuergesetz 2008 vorgesehene, äußerst problematische Neufassung des § 42 Abgabenordnung erklären. Danach sollen steuerliche Gestaltungen dann missbräuchlich sein und von den Finanzämtern nicht anerkannt werden, wenn eine „ungewöhnliche“ Gestaltung zu

einem Steuervorteil führt und der Steuerpflichtige keine „beachtlichen außersteuerlichen Gründe“ für die gewählte Gestaltung nachweisen kann. „Ungewöhnlich“ ist dabei alles, was nicht vom Gesetzgeber in Übereinstimmung „mit der Verkehrsanschauung“ zum Erreichen bestimmter wirtschaftlicher Ziele vorausgesetzt wurde. Es ist schon einigermaßen grotesk, dass die Steuergesetzgebung erst zu zunehmend komplexeren, legalen Steuergestaltungen einlädt, dem Steuerpflichtigen dann aber der Nachweis zugemutet wird, dass er diese Gestaltungen nicht (nur) unter steuerlichen Gesichtspunkten gewählt hat.

422. Die größten Bedenken sind gegen das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung im engeren Sinne anzuführen. Dadurch werden die noch im Koalitionsvertrag genannten Ziele einer finanzierungs- und rechtsformneutralen Besteuerung in einem Ausmaß verletzt, das schwer wiegende Fehlallokationen nach sich ziehen wird. Die unterschiedlichen Steuersätze der Abgeltungsteuer und der Unternehmensbesteuerung bewirken massive Anreize zur Fremdfinanzierung von Investitionen. Diese Anreize werden dann zum Teil mit dem Instrument der Zinsschranke konterkariert. Bei eigenfinanzierten Investitionen nehmen die Kapitalkosten durch die Unternehmensteuerreform und die Abgeltungsteuer aber beträchtlich zu. Folglich werden eigenfinanzierte Investitionen national tätiger Unternehmen zukünftig steuerlich diskriminiert.

423. Trotz der zahlreichen Unstimmigkeiten und Mängel der Unternehmensteuerreform 2008 sieht der Sachverständigenrat insgesamt eine **Verbesserung gegenüber dem steuerlichen Status quo**. Diese Einschätzung erklärt sich daraus, dass die von der Reduzierung der Tarifbelastung unternehmerischer Gewinne ausgehende Stärkung der Standortattraktivität für internationale Investoren wichtiger ist als die Einschränkung der Investitionen durch national tätige Unternehmen aufgrund der mangelhaften Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungsteuer und die negativen Auswirkungen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen. Hinzu kommt, dass die positiv zu wertende Senkung der Steuerbelastung auf die Erträge des international mobilen Faktors Kapital dauerhaft sein wird, während die besonders nachteiligen Auswirkungen der Unternehmensteuerreform in der nächsten Legislaturperiode von einer neuen Bundesregierung durch wenige Nachbesserungen korrigiert werden können. Die Verzerrungen bei den Finanzierungsentscheidungen ließen sich (weitgehend) vermeiden, wenn die Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften auf 25 vH reduziert würde und Dividenden und Veräußerungsgewinne teilweise steuerfrei gestellt würden. Ergänzend dazu müsste die unsystematische Begünstigung nicht entnommener Gewinne von Personenunternehmen durch eine begünstigte Besteuerung der Eigenkapitalverzinsung mit einem proportionalen Satz von 25 vH ersetzt werden. Damit wäre man dann bei der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen **Dualen Einkommensteuer**. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Gesetzgeber bereit ist, Steuermindereinnahmen hinzunehmen, die über das jetzt zugestandene Entlastungsvolumen von 5 Mrd Euro hinausgehen. Die finanziellen Spielräume dazu zeichnen sich in der mittleren Frist ab.

III. Vorschläge zur Besteuerung von Ehegatten und Familien auf dem Prüfstand

424. Alle Jahre wieder kommt es in Deutschland zu einer mehr oder weniger intensiven Debatte über eine mögliche Reform der **Ehegatten-Besteuerung** und der **Besteuerung und Förderung von Familien**. In der Kritik steht dabei insbesondere das Ehegatten-Splitting nach den §§ 26

Abs. 1, 26b, 32a Abs. 5 EStG. So war in dem von der früheren Bundesregierung im November 1998 vorgelegten Entwurf des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 eine Kappung des so genannten Splittingvorteils auf maximal 8 000 DM vorgesehen. Dieses Vorhaben wurde jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens fallen gelassen. Gegenwärtig wird von den an der Großen Koalition beteiligten Parteien CDU und SPD eine Reform des Ehegatten-Splittings angestrebt, allerdings mit unterschiedlichen Reformzielen und Reformkonzepten. Die CDU will im Entwurf ihres neuen Grundsatzprogramms zur Stärkung von Ehe und Familie das Ehegatten-Splitting zu einem **Familien-Splitting** ausbauen. Bis zum Herbst 2007 werden dazu von dem im Bundesfamilienministerium eingerichteten „Familienkompetenzzentrum“ Eckpunkte zum Familien-Splitting erarbeitet. Demgegenüber präferiert die Arbeitsgruppe „Neue Akzente in der Familienpolitik“ von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand ein tariftechnisches **Realsplitting** mit einem steuerlich zulässigen Transferbetrag zwischen den Ehegatten von 15 000 Euro oder 20 000 Euro. Kritisiert wird das Ehegatten-Splitting von der SPD-Arbeitsgruppe unter anderem wegen seiner ungerechten Verteilungswirkungen und wegen seines wenig zielgenauen und nicht effizienten Beitrags zur Familienförderung. Von den Regierungsparteien hat sich allein die CSU für die Beibehaltung des Ehegatten-Splittings und gegen ein Familien-Splitting ausgesprochen, dem Steuerausfälle in Höhe von rund 50 Mrd Euro und unerwünschte Verteilungswirkungen zugeschrieben werden. Auch die allokativen Wirkungen des Ehegatten-Splittings werden kritisiert, da davon negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener – in der Regel immer noch die Frau – ausgingen. Gelegentlich wird das Ehegatten-Splitting sogar als Grund für die niedrige Erwerbstätigkeitsquote von Frauen in Deutschland angeführt.

425. Von CDU und SPD ist eine Reform der Ehegattenbesteuerung erst für die kommende Legislaturperiode vorgesehen. Als Beitrag zu diesen Reformplänen werden im Folgenden auf Basis der auf das Jahr 2006 fortgeschriebenen Einkommensteuerstatistik die **Aufkommens- und Verteilungseffekte** der jeweiligen Vorschläge quantifiziert und beurteilt. Keine eigenen Berechnungen werden zu den Arbeitsangebotseffekten vorgelegt.

Die Vorschläge zur Reform der Besteuerung von Ehegatten und der Förderung von Familien werden getrennt behandelt. Das Ehegatten-Splitting regelt die Besteuerung von Ehegatten als solche. Das Vorhandensein von Kindern ist dabei unerheblich. Die steuerliche Förderung von Kindern erfolgt gegenwärtig über das Kindergeld und steuerliche Freibeträge für Kinder im Rahmen des Familienleistungsausgleichs nach § 31 EStG. Sie sind der Ansatz- und Ausgangspunkt für zielgerichtete Reformen. Eine mögliche Reformoption könnte in diesem Zusammenhang die Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem Familien-Splitting sein.

426. Kurz zusammengefasst sprechen die Ergebnisse der Berechnungen dafür, es bei der gegenwärtigen Form der Ehegattenbesteuerung zu belassen und die Förderung von Familien wie bisher über Kindergeld und Freibeträge für Kinder vorzunehmen.

1. Steuerliche Wirkungen der Zusammenveranlagung von Ehegatten

427. Seit der Neuordnung der Ehegattenbesteuerung durch das Steueränderungsgesetz 1958 haben unbeschränkt steuerpflichtige und nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten ein Wahlrecht zwischen der getrennten Veranlagung und einer Zusammenveranlagung. Bei der getrennten Veran-

lagung werden jedem Ehegatten die von ihm bezogenen Einkünfte zugerechnet und getrennt dem Einkommensteuertarif unterworfen. Bei Zusammenveranlagung rechnet man die von den Ehegatten erzielten Einkünfte zusammen und besteuert sie nach dem Splittingverfahren: Danach berechnet sich die gemeinsame Steuerschuld als das Doppelte des Steuerbetrags, der sich nach Anwendung des Einkommensteuertarifs auf die Hälfte des gemeinsam zu versteuernden Einkommens ergibt. Die Zusammenveranlagung führt im Vergleich zur getrennten Veranlagung von Ehegatten im Allgemeinen zu einer geringeren Steuerschuld. Die steuerlichen Vorteile der Zusammenveranlagung können zum einen auf **Tarifeffekte** in Form des Splittingvorteils, zum anderen auf **Bemessungsgrundlageneffekte** zurückzuführen sein. Bei (streng) konvexen Steuertarifen, das heißt bei mit zu versteuernden Einkommen zunehmenden Grenzsteuersätzen, kann die getrennte Veranlagung im geltenden Steuerrecht unter Ausblendung der Bemessungsgrundlageneffekte niemals günstiger sein als die gemeinsame Veranlagung. Der steuerliche Vorteil, der sich bei gegebenen zu versteuernden Einkommen der Ehegatten durch das Ehegatten-Splitting im Vergleich zur getrennten Veranlagung (oder der Besteuerung zweier Alleinstehender mit identischen zu versteuernden Einkommen) ergibt, wird als Splittingvorteil bezeichnet. Neben diesen Tarifeffekten kann die Zusammenveranlagung auch bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage Vorteile gegenüber der getrennten Veranlagung aufweisen. So können bei Zusammenveranlagung zum Beispiel Verluste des einen Ehegatten mit positiven Einkünften des anderen verrechnet oder von einem Ehegatten nicht genutzte Freibeträge – etwa der Grundfreibetrag oder der Sparerfreibetrag – auf den anderen Partner übertragen werden. Auch die Höhe der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen kann sich bei Zusammenveranlagung und getrennter Veranlagung unterscheiden. Beide Effekte zusammen – der Tarifeffekt und der Bemessungsgrundlageneffekt – ergeben dann den steuerlichen Vorteil der Zusammenveranlagung im Vergleich zur getrennten Veranlagung.

Alternativ könnte man die steuerlichen Vorteile der Zusammenveranlagung von Ehegatten auch durch Vergleich mit der Besteuerung Alleinstehender mit entsprechenden Einkommen ermitteln (Individualbesteuerung). Während der Splittingvorteil aufgrund der Annahme gegebener Einkommen denselben Wert annimmt, können sich andere Bemessungsgrundlageneffekte ergeben. Dies liegt daran, dass bei getrennter Veranlagung wegen § 26a Abs. 2 EStG eine andere Aufteilung bestimmter Sonderausgaben möglich ist als bei der Besteuerung ansonsten vergleichbarer Alleinstehender. Diese Unterschiede sollen hier aber vernachlässigt werden, so dass die getrennte Veranlagung und die Besteuerung Alleinstehender zu identischen Ergebnissen führen.

Die steuerlichen Wirkungen der Zusammenveranlagung von Ehegatten beschränken sich nicht auf die Einkommensteuer. Sie hat Folgewirkungen auf die Höhe des Solidaritätszuschlags, der als proportionaler Zuschlag von 5,5 vH auf die Einkommensteuerschuld erhoben wird, die sich aus dem zu versteuernden Einkommen nach Abzug der Freibeträge für Kinder ergibt.

Höhe und Verlauf des Splittingvorteils: Eine Tarifanalyse

428. Bereits aus der Anwendungsvorschrift für das Splitting-Verfahren ist unmittelbar ersichtlich, dass die sich ergebende Steuerschuld nur von der Höhe des gemeinsam zu versteuernden Einkommens und vom Einkommensteuertarif abhängt. Für Ehepaare mit identischen gemeinsamen (zu versteuernden) Einkommen ergibt sich also dieselbe Steuerschuld, unabhängig davon, welcher Ehegatte wie viel zum gemeinsamen Einkommen beiträgt. Bei getrennter Veranlagung hängt die Steuerschuld dagegen bei konvexen Steuertarifen auch von der Aufteilung der Einkünfte ab.

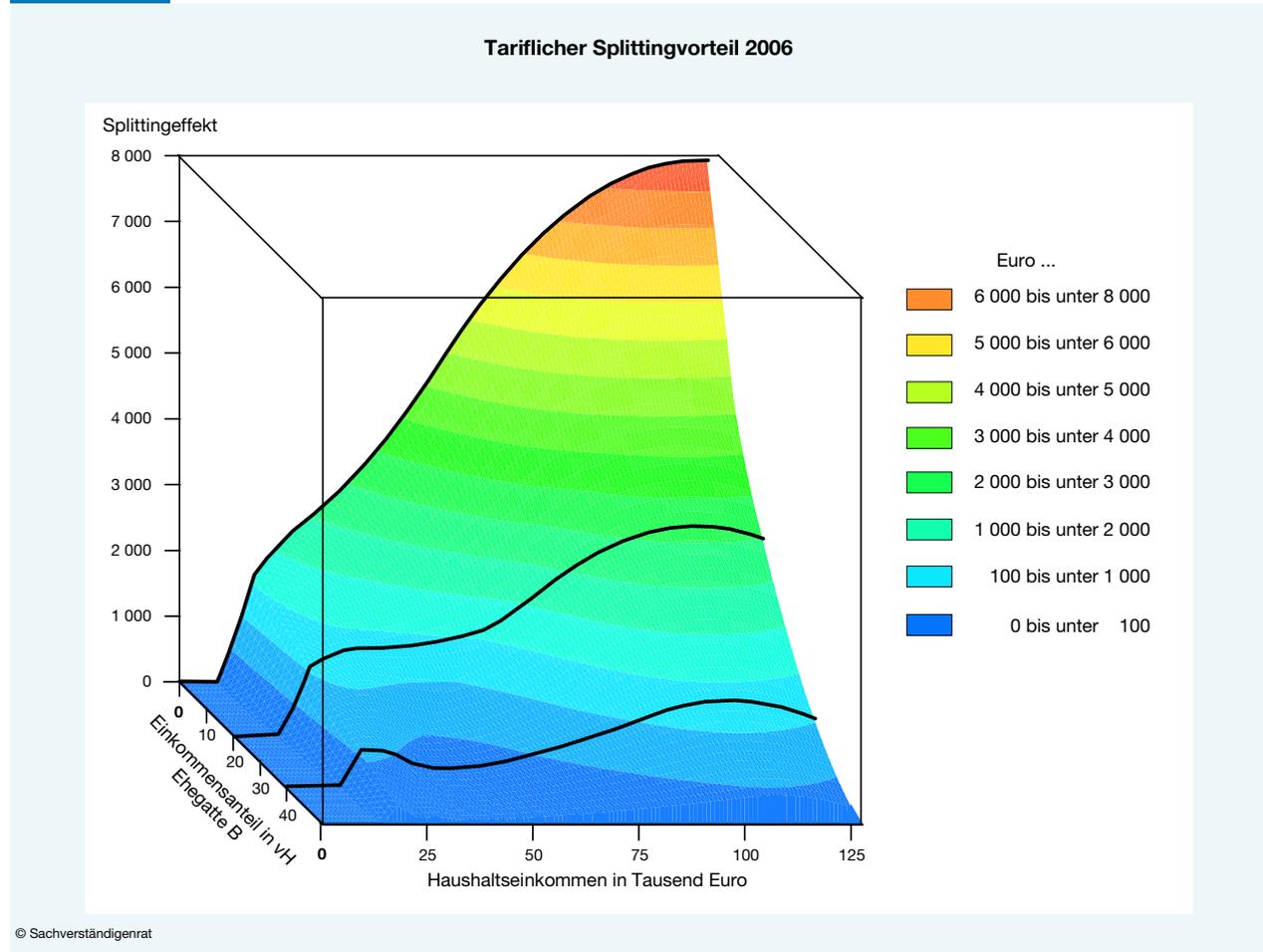
Der **Splittingvorteil** berechnet sich als Differenz zwischen den Steuerschulden bei getrennter Veranlagung und bei Zusammenveranlagung mit Anwendung des Splittingverfahrens. Er ist positiv, wenn die Zusammenveranlagung steuerlich günstiger ist als die getrennte Veranlagung. Bei (streng) konvexen Steuertarifen ist dies immer der Fall, sofern sich die Einkommen der Ehegatten unterscheiden. Bei Tarifen mit linearen Zonen, die durch einen konstanten Grenzsteuersatz charakterisiert sind, ergibt sich kein Splittingvorteil, wenn die zu versteuernden Einkünfte jedes Ehegatten innerhalb derselben Linearzone liegen.

Schaubild 67 (Seite 288) weist die sich beim Einkommensteuertarif 2006 ergebenden Splittingvorteile in Abhängigkeit vom gemeinsam zu versteuernden Einkommen und dessen Aufteilung auf die Ehegatten aus. Diese ist in Form des Anteils abgebildet, den der Partner (Ehegatte B) mit dem niedrigeren Einkommen am gesamten zu versteuernden Einkommen hat. Für die Tarifanalyse des Splittingvorteils sind lediglich Eigenschaften des Einkommensteuertarifs von Bedeutung, aber keine weiteren Informationen aus dem Veranlagungsverfahren. Der Solidaritätszuschlag wird bei der reinen Tarifanalyse vernachlässigt.

429. Schaubild 67 illustriert die folgenden Aussagen über Höhe und Verlauf des Splittingvorteils: Bei gegebenem (zu versteuernden) Haushaltseinkommen ist der Splittingvorteil umso größer, je mehr sich die Einkommen der beiden Ehegatten unterscheiden; am größten ist er für Alleinverdiener-Haushalte. Für diese Haushaltsgruppe nimmt der Splittingvorteil mit dem zu versteuernden Einkommen zu, bis er ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 104 304 Euro seinen maximalen Wert von 7 914 Euro (im Jahr 2006) erreicht; bei höheren Einkommen bleibt der Splittingvorteil absolut konstant. Generell gilt, dass der maximale Splittingvorteil von Alleinverdiener-Haushalten erreicht ist, wenn das hälftige gemeinsame Einkommen in die linear auslaufende Tarifzone fällt. Tragen beide Ehegatten zum Haushaltseinkommen bei, ist der Splittingvorteil bei (fast) gleicher Aufteilung der Einkommen (fast) null. Ansonsten sind bei gegebenem Steuertarif keine weiteren, allgemein gültigen Aussagen über den Verlauf des Splittingvorteils möglich. Falsch ist insbesondere die verbreitete Meinung, dass der Splittingvorteil mit zunehmenden Haushaltseinkommen anwächst.

Schaubild 68 (Seite 289) illustriert den Verlauf des Splittingvorteils mit zunehmenden Haushaltseinkommen für unterschiedliche, aber jeweils konstante Einkommensanteile der Ehegatten. Die dargestellten Kurvenverläufe entsprechen den sogenannten Höhenlinien, die sich in Schaubild 67 durch Schnitte mit Ebenen ergeben, die parallel zur Haushaltseinkommens-Achse bei den angegebenen Anteilen der Ehegatteneinkommen vorgenommen werden. Die Nicht-Monotonie der Kurvenverläufe bei Einkommensanteilen des Nebenverdieners von 20 vH und 40 vH erklärt sich aus dem Verlauf des Grenzsteuersatztarifs. Je nachdem in welche Tarifzonen die Einkommen der Ehegatten bei getrennter Veranlagung und das hälftige Gesamteinkommen bei Zusammenveranlagung fallen, kann der Splittingvorteil mit zunehmendem Haushaltseinkommen zu- oder abnehmen. So verringert sich der Splittingvorteil mit zunehmendem Haushaltseinkommen, wenn das zu versteuernde Einkommen des Ehegatten mit dem geringeren Einkommen von der Nullzone in die erste Progressionszone des Tarifs aufsteigt. Danach nimmt der Splittingvorteil zu, verringert sich bei sehr hohen Haushaltseinkommen aber bis auf null, sobald die Einkommen beider Ehegatten in die linear auslaufende Tarifzone fallen.

Schaubild 67



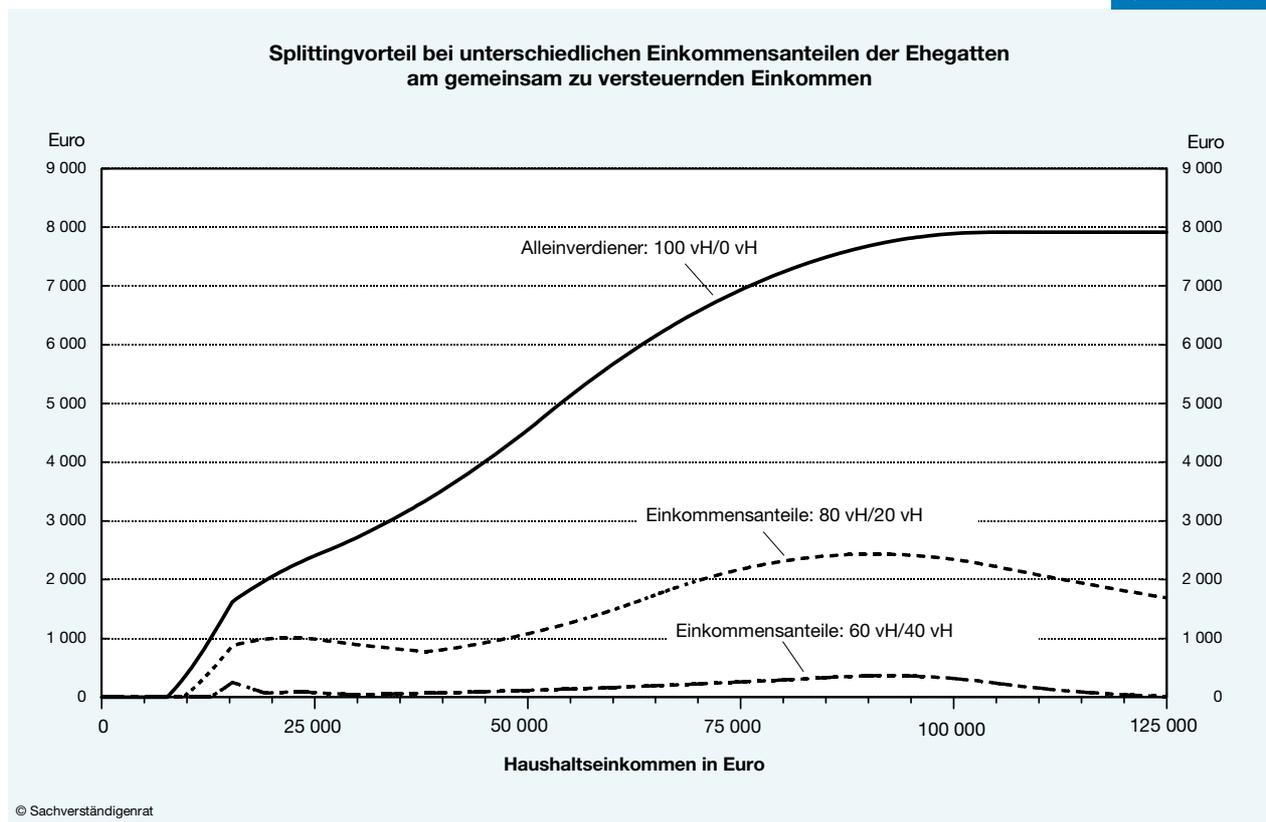
Zusammenveranlagung mit Ehegatten-Splitting versus getrennte Veranlagung: Eine empirische Analyse

430. In diesem Abschnitt wird die Tarifanalyse des Splittingvorteils durch **empirische Ergebnisse** zu den steuerlichen Auswirkungen einer Zusammenveranlagung von Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung ergänzt. Grundlage ist die geschichtete 10 vH-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001. Dieser Datensatz wird gemäß der wirtschaftlichen Entwicklung auf das Jahr 2006 fortgeschrieben. Auf die so ermittelten zu versteuernden Einkommen wird dann der Einkommensteuertarif 2006 angewendet. Eine deskriptive Auswertung des fortgeschriebenen Datensatzes findet sich im Anhang zu diesem Teilkapitel (Ziffern 451 ff.).

431. Tabelle 41 (Seite 290) weist die steuerlichen Mehrbelastungen aus, die sich beim Übergang von einer Zusammenveranlagung im Jahr 2006 zu einer getrennten Veranlagung ergeben würden. Umgekehrt lassen sich die Werte als Steuervorteil der Zusammenveranlagung von Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung im Jahr 2006 interpretieren. Betrachtet werden alle 14,4 Mio Haushalte (Tabelle 46, Seite 306), die im Veranlagungsjahr 2001, fortgeschrieben auf das Jahr 2006, zusammen veranlagt wurden. Diese Haushalte sind nach dem gemeinsam zu versteuernden Einkommen geordnet. Die Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung (oder der steuerliche Vorteil bei Zusammenveranlagung) setzen sich aus den Tarifeffekten des Ehegatten-Splittings und den Bemessungsgrundlageneffekten zusammen. Die ausgewiesenen Mehrbelastun-

gen bei getrennter Veranlagung umfassen höhere Steuerschulden aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag. Angegeben sind in der Tabelle 41 die steuerlichen Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung je Einkommensklasse insgesamt, für den durchschnittlichen Haushalt einer Einkommensklasse sowie die sich ergebende relative Mehrbelastung gegenüber einer Zusammenveranlagung. Neben den Gesamteffekten sind die Tarifeffekte ausgewiesen; die Differenz zwischen den Gesamteffekten und den Tarifeffekten besteht in den Bemessungsgrundlageneffekten.

Schaubild 68



432. Insgesamt würde eine getrennte Veranlagung von Ehegatten im Vergleich zu einer Zusammenveranlagung aus Sicht des Fiskus zu einem Mehraufkommen und aus Sicht der steuerpflichtigen Ehepaare zu einer Mehrbelastung von maximal 29,3 Mrd Euro führen. Davon entfallen 24,7 Mrd Euro auf den Tarifeffekt und 4,6 Mrd Euro auf den Bemessungsgrundlageneffekt. Diese Werte stellen Obergrenzen insofern dar, als mögliche Reaktionen der Ehegatten auf den Wechsel der Ehegattenbesteuerung durch innereheliche Vermögensumschichtungen unberücksichtigt sind. Auch mögliche Einkommensänderungen durch Arbeitsangebotseffekte gehen nicht in die Berechnungen ein. Auffällig ist, dass der Tarifeffekt in der höchsten Einkommensklasse nur rund 50 vH der gesamten Mehrbelastung ausmacht. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf den Ausschluss von Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen den Ehegatten bei getrennter Veranlagung.

In absoluten Beträgen nehmen die durchschnittlichen steuerlichen Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung im Wesentlichen zu (wenn auch nicht monoton), relativ hingegen nehmen die Mehrbelastungen über die Einkommensklassen hinweg stark ab. Die außerordentlich hohen prozentualen Mehrbelastungen speziell in den unteren Einkommensklassen erklären sich durch die geringe

Tabelle 41

Mehrbelastung bei getrennter Veranlagung gegenüber Zusammenveranlagung für das Jahr 2006¹⁾

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...)	Alle Haushalte		Je Haushalt		Relative Mehrbelastung	
	insgesamt	darunter: Tarifeffekt	insgesamt	darunter: Tarifeffekt	insgesamt	darunter: Tarifeffekt
1 000 Euro	1 000 Euro		Euro		vH	
Haushalte insgesamt						
unter 0 ²⁾	36 111	13 022	77,4	27,9	X	X
0 - 5	51 180	31 081	55,1	33,5	908,25	551,57
5 - 10	243 390	206 737	307,2	260,9	822,82	698,91
10 - 15	1 076 409	928 753	1 216,1	1 049,3	1 054,38	909,75
15 - 20	2 256 061	1 769 338	2 035,8	1 596,6	405,49	318,01
20 - 25	2 712 054	2 160 134	2 353,5	1 874,6	166,01	132,22
25 - 30	2 767 933	2 305 526	2 388,4	1 989,4	93,68	78,03
30 - 35	2 517 549	2 102 141	2 276,4	1 900,8	59,71	49,86
35 - 40	2 151 406	1 782 130	2 098,5	1 738,3	40,75	33,76
40 - 45	1 798 569	1 511 881	1 921,1	1 614,9	29,28	24,61
45 - 50	1 599 160	1 370 443	1 948,7	1 670,0	24,24	20,77
50 - 75	6 409 963	5 762 877	2 394,4	2 152,7	18,69	16,80
75 - 100	2 326 970	2 042 380	3 577,1	3 139,6	15,76	13,83
100 - 250	2 705 271	2 269 546	4 728,0	3 966,4	10,44	8,76
250 - 500	448 668	346 039	5 485,5	4 230,7	4,43	3,41
500 - 1 000	139 199	93 146	5 923,1	3 963,5	2,30	1,54
1 000 und mehr	67 727	30 984	5 698,5	2 607,0	0,56	0,26
Insgesamt	29 307 620	24 726 158	2 035,7	1 717,5	22,41	18,91
Alleinverdiener-Haushalte						
unter 0 ²⁾	5 371	2 277	17,2	7,3	X	X
0 - 5	19 276	14 698	33,5	25,6	632,83	482,53
5 - 10	146 064	130 698	477,0	426,8	960,82	859,74
10 - 15	640 308	552 560	1 709,9	1 475,6	1 372,58	1 184,48
15 - 20	1 388 129	1 091 340	2 674,7	2 102,8	547,87	430,73
20 - 25	1 745 374	1 390 427	3 134,8	2 497,3	228,75	182,23
25 - 30	1 752 069	1 454 883	3 376,8	2 804,0	136,07	112,99
30 - 35	1 529 032	1 251 150	3 645,3	2 982,8	97,58	79,85
35 - 40	1 243 002	1 006 478	3 987,0	3 228,3	78,81	63,81
40 - 45	942 456	785 474	4 390,0	3 658,8	68,04	56,70
45 - 50	824 553	709 006	4 843,2	4 164,5	61,21	52,63
50 - 75	2 846 997	2 549 574	6 403,8	5 734,8	50,84	45,53
75 - 100	753 310	659 229	9 141,2	7 999,6	39,06	34,18
100 - 250	774 159	649 552	9 819,9	8 239,3	21,07	17,68
250 - 500	115 547	91 370	10 345,3	8 180,7	8,31	6,57
500 - 1 000	39 183	26 494	12 008,3	8 119,5	4,68	3,16
1 000 und mehr	19 043	12 286	12 381,7	7 988,3	1,30	0,84
Insgesamt	14 783 873	12 377 496	3 016,7	2 525,6	63,89	53,49
Doppelverdiener-Haushalte						
unter 0 ²⁾	30 738	10 745	199,3	69,7	X	X
0 - 5	31 902	16 384	90,3	46,4	1 232,69	633,1
5 - 10	97 325	76 040	200,2	156,4	676,90	528,9
10 - 15	436 100	376 194	854,0	736,7	786,66	678,6
15 - 20	867 930	677 997	1 473,0	1 150,7	286,44	223,8
20 - 25	966 679	769 708	1 623,2	1 292,4	111,02	88,4
25 - 30	1 015 862	850 649	1 587,2	1 329,1	60,93	51,0
30 - 35	988 516	851 012	1 440,0	1 239,7	37,31	32,1
35 - 40	908 402	775 676	1 273,3	1 087,3	24,54	21,0
40 - 45	856 112	726 477	1 186,5	1 006,9	17,99	15,3
45 - 50	774 606	661 454	1 191,0	1 017,0	14,76	12,6
50 - 75	3 562 964	3 213 494	1 595,9	1 439,4	12,42	11,2
75 - 100	1 573 658	1 383 764	2 770,0	2 435,7	12,26	10,8
100 - 250	1 931 111	1 625 597	3 914,3	3 295,0	8,69	7,3
250 - 500	333 119	264 809	4 716,8	3 749,6	3,81	3,0
500 - 1 000	100 015	75 175	4 942,2	3 714,7	1,92	1,4
1 000 und mehr	48 683	26 466	4 704,6	2 557,6	0,46	0,2
Insgesamt	14 523 722	12 381 641	1 529,4	1 303,9	13,49	11,5

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung des im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.– 2) „Unter 0“ beinhaltet auch die Fälle mit einem zu versteuerndem Einkommen von 0.

Steuerbelastung bei Zusammenveranlagung im Status quo. Schon geringe Mehrbelastungen führen dann zu extrem hohen prozentualen Veränderungen.

Rund die Hälfte der sich bei Übergang zu einer getrennten Veranlagung ergebenden Mehrbelastung der Steuerpflichtigen entfällt auf Alleinverdiener-Haushalte; umgekehrt werden sie vom Ehegatten-Splitting im Vergleich zur getrennten Veranlagung in dieser Höhe begünstigt. Die auf die Tarifeffekte zurückgehenden Mehrbelastungen bei getrennter Veranlagung entsprechen dem Splittingvorteil bei Zusammenveranlagung. Unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags beläuft sich der maximale Splittingvorteil bei Alleinverdiener-Haushalten auf rund 8 350 Euro. Dass die in Tabelle 41 ausgewiesenen Werte leicht darunter liegen, erklärt sich dadurch, dass eine exakte Aufspaltung in Tarifeffekte und Bemessungsgrundlageneffekte nicht möglich ist.

433. Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass durch strikte Einzelveranlagung von Ehegatten ein beträchtliches Mehraufkommen in Höhe von bis zu 29,3 Mrd Euro erzielt werden könnte. Dies ist zum überwiegenden Teil auf die Abschaffung des Ehegatten-Splittings zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die Bemessungsgrundlageneffekte einer getrennten Veranlagung durch Beseitigung einer Verlustverrechnung zwischen den Einkünften von Ehegatten und dem Ausschluss einer Übertragung von nicht genutzten Freibeträgen zwischen Ehegatten. Während die durchschnittliche steuerliche Mehrbelastung bei getrennter Veranlagung über die Einkommensklassen hinweg zunimmt, reduziert sich die relative Mehrbelastung mit zunehmenden Einkommen erheblich. Insgesamt würde der Übergang von der Zusammenveranlagung zu einer konsequent getrennten Veranlagung vor allem die Haushalte mit geringen zu versteuernden Einkommen belasten.

Unabhängig von den Ergebnissen dieser Wirkungsanalyse ist jetzt zu prüfen, ob ein Übergang von der Zusammenveranlagung zur Individualbesteuerung wünschenswert oder verfassungsrechtlich möglich ist.

Individualbesteuerung statt Ehegatten-Splitting?

434. Die Einführung des Ehegatten-Splittings in Deutschland geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 1957 zurück. Bis dahin wurden die Einkünfte von Ehegatten zusammen gerechnet und das gemeinsam zu versteuernde Einkommen dem progressiven Steuertarif unterworfen. Diese so genannte rohe Haushaltsbesteuerung wurde als unvereinbar mit Artikel 6 Grundgesetz erklärt, nach dem Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen. Dieser „besondere Schutz“ impliziert, dass Ehepaare steuerlich nicht schlechter gestellt sein dürfen als Ledige, die bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen in einer nichtehelichen Partnerschaft zusammenleben (Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe). Die Ehe stelle eine „rechtlich anerkannte und geschützte Gemeinschaft des Erwerbs dar“, in der jeder Ehegatte einen gleichberechtigten Teilhabeanspruch an dem aus den gemeinsamen Bemühungen resultierenden Gesamteinkommen hat (Grundsatz der Gesamteinkommensbesteuerung).

Akzeptiert man die Grundsätze der Nichtdiskriminierung der Ehe und der Gesamteinkommensbesteuerung als Konsequenz des Artikel 6 Grundgesetz, stellt das Ehegatten-Splitting eine verfassungskonforme, wenn auch nicht verfassungsrechtlich zwingende Form der Ehegattenbesteuerung dar. Bei konvexen Steuertarifen garantiert das Splittingverfahren aber unter sämtlichen, diesen bei-

den Grundsätzen entsprechenden Formen der Ehegattenbesteuerung, dass die steuerliche Entlastung der Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung oder der Individualbesteuerung möglichst gering ausfällt.

Dies lässt sich durch einen einfachen Widerspruchsbeweis zeigen. Seien Y_A und Y_B beliebige positive zu versteuernde Einkommen der Ehegatten A und B und $Y_G = Y_A + Y_B$ das Haushaltseinkommen. Angenommen, es gäbe irgendeine Form der Ehegattenbesteuerung $E(Y_A, Y_B)$, die zu einer größeren Steuerschuld führt als das Splittingverfahren, also

$$E(Y_A, Y_B) > 2T(Y_G/2),$$

mit T als Steuertarif. Dann impliziert der Grundsatz der Gesamteinkommensbesteuerung die Gleichung $E(Y_A, Y_B) = E(Y_G/2, Y_G/2)$. Aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe folgt die Ungleichung $2T(Y_G/2) \geq E(Y_G/2, Y_G/2)$. Dann gilt aber $E(Y_A, Y_B) = E(Y_G/2, Y_G/2) \leq 2T(Y_G/2)$, was im Widerspruch zur Annahme steht.

435. Der verfassungsrechtlich garantierte Schutz der Ehe und der daraus abgeleitete Grundsatz, dass Ehepaare gegenüber wirtschaftlich gleichgestellten, unverheirateten Personen steuerlich nicht schlechter gestellt sein dürfen, muss bei allen Überlegungen zur Reform der Ehegattenbesteuerung zwingend beachtet werden. Er impliziert wohl auch, dass sich Ehepaare durch Scheidung in steuerlicher Hinsicht nicht besser stellen dürfen als bei Fortbestand der Ehe. Dann scheidet eine Abschaffung des Ehegatten-Splittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung von vornherein als mögliche Reformoption aus, wenn nicht gleichzeitig weitreichende Änderungen im Steuer- und Sozialrecht vorgenommen würden. Auch andere steuerliche Regelungen sind dann verfassungsrechtlich bedenklich (Kasten 13, Seite 294).

436. Eine Individualbesteuerung von Ehegatten müsste zumindest mit Änderungen bei der Besteuerung von Unterhaltsleistungen einhergehen. Das gegenwärtige Steuerrecht sieht vor (§ 10 Abs. 1 EStG), dass Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden unbeschränkt einkommensteuerpflichtigen Ehegatten auf Antrag des Gebers und mit Zustimmung des Empfängers bis zu einer Höhe von 13 805 Euro jährlich als Sonderausgaben geltend gemacht werden können. Vom Empfänger ist dieser Betrag bei den Sonstigen Einkünften zu versteuern. Bei strikter Individualbesteuerung würden sich Ehepaare bei Fortführung der Ehe (und konvexen Steuertarifen) regelmäßig steuerlich schlechter stellen als bei Scheidung.

Auch dürfte ein Übergang zur Individualbesteuerung nicht ohne Anpassungen im Sozialrecht möglich sein. Sonst würde sich etwa bei Eheschließung einer Millionärin mit einem Empfänger von Arbeitslosengeld II (die bislang keine Bedarfsgemeinschaft gebildet haben) eine finanzielle Benachteiligung ergeben, da die Ehe steuerlich unbeachtlich wäre, aber einen Wegfall des Arbeitslosengelds II zur Folge hätte.

Schließlich dürfte eine steuerliche Bevorzugung von Ehegatten bei der Erbschaftsteuer schwer zu begründen sein, wenn bei der Einkommensbesteuerung eine strikte Individualbesteuerung praktiziert würde.

437. Natürlich könnte auch im Sozialrecht zu einem strikten Individualprinzip übergegangen, der Sonderausgabenabzug von Unterhaltsleistungen abgeschafft und die steuerliche Privilegierung von Ehegatten bei der Erbschaftsteuer aufgegeben werden. Derart weitreichende Änderungen sind aber

schwer vorstellbar, hätten sie doch unter anderem zur Konsequenz, dass nicht verdienende Ehepartner von Millionären Ansprüche auf Arbeitslosengeld II geltend machen könnten. Derart weitreichende Anpassungen werden im Übrigen auch von niemandem gefordert.

Ohne solche Änderungen dürfte der Ersatz des Ehegatten-Splittings durch eine Individualbesteuerung auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Das schließt aber nicht aus, dass das Splitting-Verfahren zugunsten anderer Formen der Ehegattenbesteuerung aufgegeben werden kann.

438. Eine informationsökonomische Begründung des Ehegatten-Splittings oder eines Ehegatten-Realsplittings (Ziffern 440 ff.) kann aus der Frage hergeleitet werden, wie Transfers in Form von Einkommensübertragungen zwischen Personen steuerlich adäquat zu behandeln sind. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten der steuerlichen Behandlung von monetären Transfers: Infrage kommen eine Besteuerung beim Empfänger in Kombination mit einer Freistellung beim Geber, eine Besteuerung beim Geber mit Freistellung beim Empfänger sowie schließlich eine Besteuerung sowohl beim Geber als auch beim Empfänger. Letzteres scheidet aus, da ein- und dasselbe Einkommen mehrmals besteuert würde und die Besteuerung bei wiederholten Transfers eine konfiskatorische Wirkung haben könnte. Bei Besteuerung nur beim Geber würden Transfers in die einkommensteuerlich unbeachtliche Verwendungssphäre fallen. Dies könnte aber mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip kollidieren, weil der Transfer beim Empfänger einen Zuwachs an Leistungsfähigkeit impliziert. Die eigentlich systematische Lösung bestünde also in einer Besteuerung von Transfers beim Empfänger verbunden mit einer Freistellung beim Geber. Eine generelle Anwendung einer solchen Besteuerungspraxis würde allerdings steuersparenden Gestaltungsmöglichkeiten Tür und Tor öffnen. Es erscheint deshalb vernünftig, diese Art der steuerlichen Behandlung von Transfers auf solche Fälle zu beschränken, in denen der Gesetzgeber mit gutem Grund davon ausgehen kann, dass die Transfers nicht (oder nicht überwiegend) zu Zwecken der Steuerersparnis erfolgen.

439. Das Ehegatten-Splitting entspricht einem gedanklichen Transfer vom einkommensstärkeren auf den einkommensschwächeren Ehepartner in Höhe der hälftigen Differenz der Ehegatteneinkommen, wobei der Transfer die Bemessungsgrundlage des gebenden Ehepartners mindert und die des anderen erhöht. Die Eheschließung kann wegen der daraus resultierenden Unterhaltsverpflichtungen (und anderer Einschränkungen der individuellen Freiheiten) als ein Signal an den Fiskus für die Ernsthaftigkeit von innerehelichen Transfers in dem Sinne verstanden werden, dass ihnen keine (überwiegend) steuerliche Motivation zu Grunde liegt. Zu dieser Argumentation passt, dass bei dauernd getrennt lebenden oder geschiedenen Ehegatten auf Antrag des Unterhaltsleistenden und mit Zustimmung des Empfängers nur ein der Höhe nach beschränkter Transfer als Sonderausgaben beim Geber abzugsfähig und im Gegenzug beim Empfänger steuerpflichtig ist. Andernfalls könnten durch Eheschließung mit unmittelbar anschließender Scheidung maximale Steuerersparnisse aus fiktiven Transfers realisiert werden. Akzeptiert man diese „Signaltheorie“ der Ehe für die steuerliche Behandlung von Transfers, müsste für eheähnliche Partnerschaften mit vergleichbaren Unterhaltsverpflichtungen eine dem Ehegatten-Splitting vergleichbare Regelung gelten. Umgekehrt wäre das Ehegatten-Splitting bei vereinbarter Gütertrennung streng genommen zu versagen.

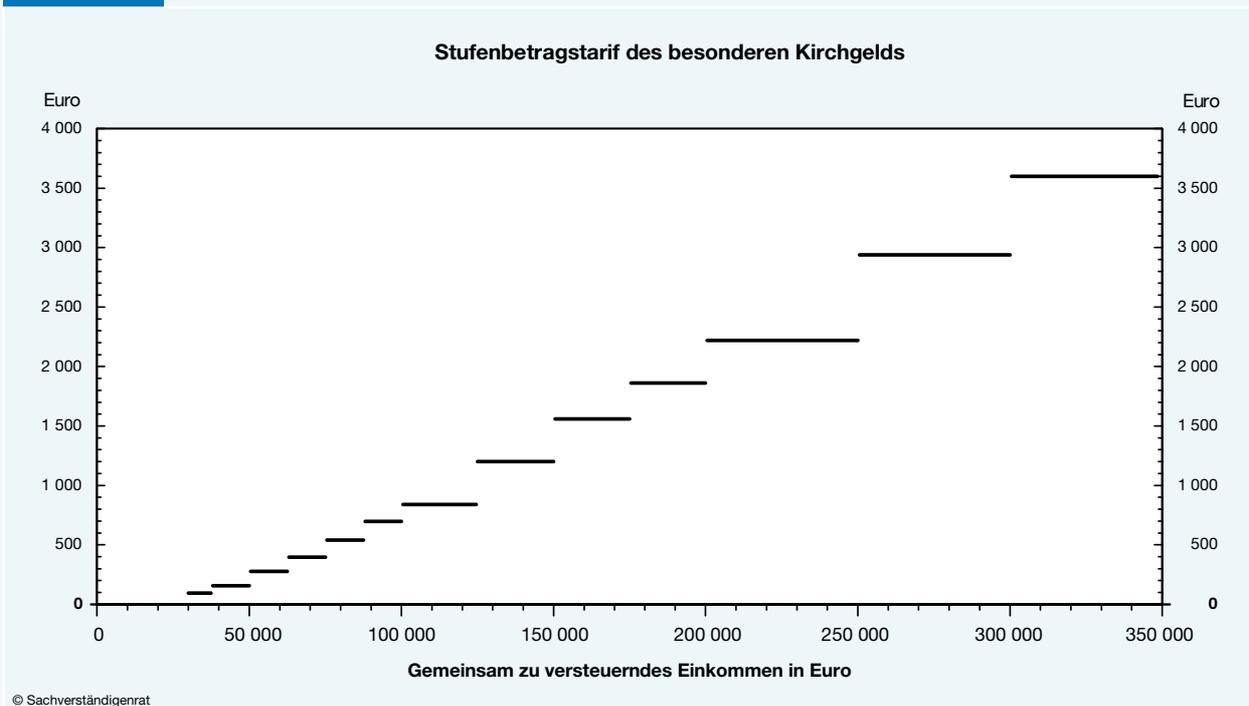
Kasten 13

Kirchensteuer begünstigt Ehescheidungen

Bei der Analyse unterschiedlicher Varianten der Besteuerung von Ehen und Familien im Haupttext wird die Kirchensteuer durchweg vernachlässigt. Das ist üblich und dient der Vereinfachung, blendet aber einigermaßen überraschende und fragwürdige Effekte der Kirchensteuer aus (Morawitz, 2007). Konkret können bei so genannten glaubensverschiedenen Ehen systematisch Fälle auftreten, in denen wegen der Kirchensteuer eine Ehescheidung steuerlich günstiger ist als die Fortführung der Ehe.

Die Kirchensteuergesetze der Bundesländer unterscheiden mehrere Kirchensteuerarten, wobei zwei Ausprägungen üblich sind: Regelmäßig und von allen vom Gesetzgeber anerkannten Kirchen erhoben wird die Kircheneinkommen- oder Kirchenlohnsteuer. Sie ist als Zuschlag auf die Lohn- oder Einkommensteuerschuld ausgestaltet, die sich aus dem zu versteuernden Einkommen nach Abzug der Freibeträge für Kinder ergibt. Der Zuschlagssatz beträgt 8 vH in Baden-Württemberg und Bayern und 9 vH in den übrigen Bundesländern. Alternativ zur Kircheneinkommen- oder Kirchenlohnsteuer wird von den evangelischen Landeskirchen in Deutschland seit einigen Jahren in glaubensverschiedenen Ehen – ein Ehegatte ist evangelisch, der andere konfessionslos – das besondere Kirchgeld erhoben. Dabei handelt es sich nicht wie beim allgemeinen Kirchgeld um eine de facto freiwillige Abgabe, sondern um eine Steuer. Bemessungsgrundlage des besonderen Kirchgelds, das nur bei gemeinsamer, nicht aber bei getrennter Veranlagung anfällt, ist das gemeinsame (für Kirchensteuerzwecke ermittelte) zu versteuernde Einkommen der Ehepartner. Sofern der der evangelischen Kirche angehörende Ehepartner über ein eigenes Einkommen verfügt, fällt das besondere Kirchgeld nur an, wenn es die Kircheneinkommensteuer übersteigt, die auf dieses Einkommen entfällt. Auf die Bemessungsgrundlage wird ein in allen Bundesländern einheitlicher Stufenbetragstarif angewendet (Schaubild 69). Stufenbetragstarife sind wegen ihrer immanenten Eigenschaften eher ungewöhnlich: Innerhalb der einzelnen Stufen ist der Tarif wegen abnehmender Durchschnittsteuersätze regressiv; an den Sprungstellen kann es zu extrem hohen Grenzbelastungen von – wie im Fall des besonderen Kirchgelds – mehreren 1 000 Prozent kommen. So beläuft sich das besondere Kirchgeld bei einem für Kirchensteuerzwecke ermittelten gemeinsam zu versteuernden Einkommen von 249 999 Euro auf 2 220 Euro. Ein Mehrverdienst von einem Euro

Schaubild 69



führt dann zu einer Mehrbelastung durch das Kirchgeld in Höhe von 720 Euro, also einer Grenzbelastung von 72 000 vH. Diese Grenzbelastung reduziert sich bei Einbeziehung von Einkommenssteuer und Solidaritätszuschlag, da das besondere Kirchgeld als Sonderausgabe die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und darüber die des Solidaritätszuschlags mindert.

Anhand eines denkbar einfachen Beispiels sollen mögliche Implikationen des besonderen Kirchgelds im Hinblick auf die steuerliche Vorteilhaftigkeit einer gemeinsamen oder getrennten Veranlagung und der Fortführung oder Auflösung einer Ehe aufgezeigt werden (Tabelle 42). Die in Baden-Württemberg (oder Bayern) lebenden Ehepartner A und B sind beide freiberuflich tätig und kinderlos. A ist Steuerberaterin und gehört keiner steuererhebenden Kirche an; sie bezieht ausschließlich Einkünfte aus selbstständiger Arbeit in Höhe von 315 000 Euro im Veranlagungszeitraum 2006. B ist als Architekt tätig und erzielt (ausschließlich) Einkünfte aus selbstständiger Arbeit in Höhe von 15 000 Euro. Von Sonderausgaben jeglicher Art wird zur Vereinfachung abgesehen, so dass lediglich der Sonderausgaben-Pauschbetrag in Höhe von 36 Euro nach § 10c Abs. 1 EStG zu berücksichtigen ist. Tabelle 42 gibt die Steuerbelastung des Ehepaares bei gemeinsamer und getrennter Veranlagung an. Unterstellt ist dabei die steueroptimale Lösung, dass die jeweils anfallende Kirchensteuer vorab freiwillig im Veranlagungsjahr gezahlt wird, so dass schon in diesem Jahr ein Sonderausgabenabzug möglich ist. Dann wird ein Ehepaar die Zusammenveranlagung wählen; andernfalls wäre eine getrennte Veranlagung günstiger. Die steuerlich günstigste Lösung ergibt sich allerdings im Falle einer Scheidung. Bei Inanspruchnahme des Sonderausgabenabzugs für Unterhaltsleistungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG in Höhe von 13 805 Euro und unter Berücksichtigung der Werbungskosten-Pauschale von 102 Euro bei den Sonstigen Einkünften fällt nach Scheidung eine um jährlich 443,11 Euro geringere gemeinsame Steuerbelastung an als bei Fortführung der Ehe mit Zusammenveranlagung. Über 30 Jahre Erwerbstätigkeit kumuliert sich diese Steuerersparnis bei einem Zinssatz von 4 % zu einem Vermögensendwert von immerhin 25 845,87 Euro.

Tabelle 42

Besteuerung der Ehegatten A und B

Einkünfte aus selbstständiger Arbeit: A 315 000 Euro, B 15 000 Euro

		Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	Besonderes Kirchgeld / Kirchensteuer	Summe
I. Gemeinsame Veranlagung	A	-	-	-	-
	B	-	-	-	-
	A + B	121 260,00	6 669,30	3 600,00	131 529,30
II. Getrennte Veranlagung	A	124 370,00	6 840,35	-	131 210,35
	B	1 512,00	83,16	120,96	1 716,12
	A + B	125 882,00	6 923,51	120,96	132 926,47
III. Scheidung mit Unterhaltsleistungen	A	118 587,00	6 522,28	-	125 109,28
	B	5 266,00	289,63	421,28	5 976,91
	A + B	123 853,00	6 811,91	421,28	131 086,19

Beim Bundesverfassungsgericht ist zur Zeit ein Verfahren (2 BvR 591/06) anhängig, in dem über die Verfassungsmäßigkeit des besonderen Kirchgelds zu entscheiden ist. Dabei geht es allerdings „nur“ um die Frage der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Da das besondere Kirchgeld ausschließlich im Veranlagungsverfahren festgestellt wird, werden Haushalte mit gleich hohen zu versteuernden Einkommen unterschiedlich behandelt, je nachdem ob die Steuerfestsetzung im Veranlagungsverfahren oder im Quellenabzug ohne weitere Veranlagung erfolgt. Die hier aufgeworfene Diskriminierung der Ehe durch das besondere Kirchgeld bedarf einer gesonderten verfassungsrechtlichen Überprüfung.

2. Verteilungs- und Aufkommenseffekte eines Ehegatten-Realsplittings

440. Wenn man bereit ist, den Grundsatz der Gesamteinkommensbesteuerung aufzugeben und dies verfassungsrechtlich möglich ist, müssen bei Ehegatten nicht zwangsläufig Transfers bis zur hälftigen Aufteilung des gemeinsam zu versteuernden Einkommens zugelassen werden. Vielmehr könnten die steuerlich zulässigen Transfers nach oben begrenzt werden. Die Besteuerung von Ehegatten würde dann grundsätzlich getrennt nach dem Grundtarif erfolgen, wobei ein nach oben begrenzter Transferbetrag das zu versteuernde Einkommen des einen Ehepartners mindern und das des anderen entsprechend erhöhen könnte. Eine solche Regelung wird als **Ehegatten-Realsplitting** bezeichnet. Der steuerlich zulässige Transferbetrag müsste mindestens den steuerlich zulässigen Sonderausgaben für Unterhaltsleistungen entsprechen, um dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Ehe zu genügen. Im Folgenden wird der maximal zulässige steuerliche Transferbetrag zwischen Ehegatten alternativ mit 15 000 Euro oder 20 000 Euro angesetzt. Dies entspricht den Vorschlägen der gemeinsamen Arbeitsgruppe von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand. Der maximale Transferbetrag wird immer dann relevant, wenn sich die Einkommen der Ehegatten um mehr als das Doppelte des zulässigen Transferbetrags unterscheiden. Ist die Einkommensdifferenz geringer, wird der steuerlich zulässige Transfer nicht in voller Höhe, sondern nur bis zur hälftigen Einkommensdifferenz angesetzt.

Tabelle 43 gibt die Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Ehegatten-Realsplittings unter alternativen Annahmen an. In einer ersten Variante wird angenommen, dass neben den steuerlich zulässigen Transferbeträgen eine Übertragbarkeit von Freibeträgen oder eine Verrechnung von Verlusten zwischen den Ehegatten ausgeschlossen sind und die Ehegatten nicht mit einer innerehelichen Umschichtung von Einkünften reagieren oder reagieren können. Die zweite Variante lässt eine begrenzte Übertragung von Freibeträgen zu und unterstellt, dass Ehegatten Vermögens- und Gewinneinkünfte durch Übertragung der entsprechenden Vermögensgegenstände steueroptimal zwischen sich aufteilen. Die Verrechnung der steuerlich zulässigen Transfers zwischen den Ehegatten erfolgt durchweg nach Feststellung der Summe der Einkünfte für jeden Ehegatten.

In den beiden ersten Spalten der Tabelle 43 sind die Mehrbelastungen für sämtliche in einer Einkommensklasse vertretenen Haushalte angegeben, die bei einem Ehegatten-Realsplitting mit steuerlich berücksichtigungsfähigen Transfers von 15 000 Euro beziehungsweise 20 000 Euro im Vergleich zum Ehegatten-Splitting im Status quo auftreten. Die nächsten Spalten geben für die einzelnen Einkommensklassen die durchschnittlichen und prozentualen Mehrbelastungen bei einem Übergang zum Ehegatten-Realsplitting mit unterschiedlichen Transferbeträgen an. Die Mehrbelastungen setzen sich jeweils zusammen aus einer höheren Einkommensteuer und dem höheren Solidaritätszuschlag.

441. In der **ersten Variante** eines Ehegatten-Realsplittings kommt es insgesamt zu einem Mehraufkommen von 5,11 Mrd Euro bei einem steuerlich zulässigen innerehelichen Transfer von 15 000 Euro und von 3,66 Mrd Euro bei einem Transferbetrag von 20 000 Euro. Die höchsten prozentualen steuerlichen Mehrbelastungen fallen unter den getroffenen Annahmen in den unteren Einkommensklassen an. Bei einem Transferbetrag von 20 000 Euro verringern sie sich dann bis auf eine Mehrbelastung von etwa einem Prozent, nehmen wieder zu bis auf 4,6 vH und sinken

Tabelle 43

Ehegatten-Realsplitting mit Transferbeträgen von 15 000 Euro/20 000 Euro im Vergleich zum Ehegatten-Splitting: Aufkommens- und Verteilungseffekte¹⁾

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...)	Steuerliche Mehrbelastung bei Transferbeträgen von ... Euro					
	15 000		20 000		20 000	
	alle Haushalte		je Haushalt		relative Mehrbelastung	
	1 000 Euro		Euro		vH	
	Variante 1²⁾					
unter 0 ³⁾	31 620	32 592	67,77	69,85	X	X
0 - 5	38 198	39 195	41,14	42,21	677,87	695,56
5 - 10	55 677	57 494	70,27	72,56	188,23	194,37
10 - 15	81 724	83 419	92,33	94,25	80,05	81,71
15 - 20	220 499	225 088	198,97	203,11	39,63	40,46
20 - 25	178 861	180 521	155,22	156,66	10,95	11,05
25 - 30	100 868	88 246	87,04	76,15	3,41	2,99
30 - 35	103 215	59 538	93,33	53,84	2,45	1,41
35 - 40	139 682	57 263	136,25	55,86	2,65	1,08
40 - 45	169 650	69 299	181,21	74,02	2,76	1,13
45 - 50	194 193	89 530	236,64	109,10	2,94	1,36
50 - 75	1 361 815	794 459	508,69	296,76	3,97	2,32
75 - 100	903 830	671 553	1 389,39	1 032,32	6,12	4,55
100 - 250	1 208 368	943 309	2 111,84	1 648,61	4,66	3,64
250 - 500	215 473	173 533	2 634,40	2 121,64	2,13	1,71
500 - 1 000	73 164	61 053	3 113,23	2 597,89	1,21	1,01
1 000 und mehr	36 565	30 726	3 076,57	2 585,28	0,30	0,25
Insgesamt	5 113 402	3 656 818	355,17	254,00	3,91	2,80
	Variante 2⁴⁾					
unter 0 ³⁾	30 003	31 242	64,30	66,96	X	X
0 - 5	35 444	36 776	38,17	39,61	629,00	652,64
5 - 10	35 444	36 776	38,17	70,43	181,88	188,67
10 - 15	75 895	77 654	38,17	87,73	181,88	76,07
15 - 20	195 971	201 152	176,84	181,51	181,88	36,15
20 - 25	151 143	154 386	131,16	133,98	9,25	9,45
25 - 30	57 906	61 645	49,97	53,19	1,96	2,09
30 - 35	- 11 142	- 1 682	- 10,07	- 1,52	- 0,26	- 0,04
35 - 40	- 58 154	- 59 712	- 56,72	- 58,24	- 1,10	- 1,13
40 - 45	- 93 994	- 120 787	- 100,40	- 129,02	- 1,53	- 1,97
45 - 50	- 106 764	- 150 695	- 130,10	- 183,63	- 1,62	- 2,28
50 - 75	- 298 057	- 609 379	- 111,34	- 227,63	- 0,87	- 1,78
75 - 100	275 025	149 817	422,77	230,30	1,86	1,01
100 - 250	276 674	181 792	483,54	317,71	1,07	0,70
250 - 500	36 881	27 965	450,91	341,90	0,36	0,28
500 - 1 000	21 482	18 750	914,09	797,84	0,35	0,31
1 000 und mehr	13 289	11 759	1 118,13	989,40	0,11	0,10
Insgesamt	655 402	66 492	45,52	4,62	0,50	0,05

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung der im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.– 2) Keine Übertragbarkeit von Freibeträgen und keine innereheliche Umschichtung von Einkünften.– 3) „Unter 0“ beinhaltet auch die Fälle mit einem zu versteuerndem Einkommen von 0.– 4) Übertragbarkeit von Sparer-Freibetrag und Betreuungs-Freibetrag für Kinder. Steueroptimale innereheliche Übertragung von Gewinneinkünften, Einkünften aus Kapitalvermögen und Einkünften aus Vermietung und Verpachtung.

schließlich bis auf eine relative Zunahme von nur 0,25 vH in der höchsten Einkommensklasse. Während die Aufkommenseffekte der ersten Variante eines Ehegatten-Realsplittings durchaus beträchtlich sind, sind die damit einher gehenden Verteilungseffekte eher negativ zu beurteilen. Man könnte deshalb trotz grundsätzlich getrennter Veranlagung auch beim Realsplitting eine begrenzte Übertragbarkeit von Freibeträgen zwischen Ehegatten zulassen. In einer **zweiten Variante** des Realsplittings wird deshalb angenommen, dass von einem Ehegatten nicht genutzte Sparer-Freibeträ-

ge und die Freibeträge für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf auf den jeweils anderen übertragbar sind. Eine Übertragbarkeit des Grundfreibetrags bleibt ausgeschlossen; insofern wird eine sehr restriktive Übertragbarkeit von Freibeträgen unterstellt. Eine Verlustverrechnung zwischen den Einkünften der Ehegatten ist weiterhin ausgeschlossen. Neben einer begrenzten Übertragungsmöglichkeit von Freibeträgen wird gleichzeitig unterstellt, dass Ehepaare die steuerlichen Mehrbelastungen des Realsplittings durch Verhaltensreaktionen zu reduzieren oder zu vermeiden versuchen. Konkret gehen die folgenden Berechnungen davon aus, dass Vermögens- und Gewinneinkünfte durch Übertragung von Vermögen oder Beteiligungen in steueroptimalem Umfang zwischen den Ehegatten umgeschichtet werden. Bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung oder aus Kapitalvermögen, aber auch bei den Gewinneinkünften drängt sich bei Übergang zum Realsplitting eine solche Vermögensübertragung auf den Ehegatten mit niedrigeren Einkünften geradezu auf.

442. Wie zu erwarten, ist das Mehraufkommen bei der zweiten Variante des Ehegatten-Realsplittings mit 0,65 Mrd Euro und 0,07 Mrd Euro bei steuerlich zulässigen Transfers von 15 000 Euro beziehungsweise 20 000 Euro weitaus geringer als bei der ersten. Die relative Mehrbelastung bei den Beziehern geringer zu versteuernder Einkommen ist allerdings ähnlich hoch wie bei der ersten Variante des Realsplittings. Dies liegt vor allem daran, dass in diesen Einkommensklassen überwiegend Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit oder gesetzliche Altersrenten und Pensionen bezogen werden, die nicht auf den Ehepartner übertragbar sind. In den mittleren und vor allem oberen Einkommensklassen hingegen findet eine Übertragung von Vermögen auf den gering verdienenden Ehegatten statt, die die Mehrbelastungen des Ehegatten-Realsplittings erheblich reduziert. Überraschend ist, dass sich in mittleren Einkommensklassen sogar eine Verbesserung gegenüber dem steuerlichen Status quo ergibt. Dies liegt daran, dass sich Kinderfreibeträge im Vergleich zum Kindergeld bei einem Kind beispielsweise bei Alleinverdiener-Haushalten bei gegenwärtiger Rechtslage erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 62 730 Euro rechnen. Bei getrennter Veranlagung mit Ehegatten-Realsplitting und einem Transferbetrag von 15 000 Euro würden einem Ehegatten 45 000 Euro und dem anderen 15 000 Euro zu versteuerndes Einkommen zugerechnet. Für den Ehegatten mit dem höheren Einkommen lohnt sich dann aber schon der Ansatz von (halben) Kinderfreibeträgen. Zu beachten ist, dass die bei den Berechnungen unterstellte steueroptimale Übertragung von Vermögens- und Gewinneinkünften auf den Ehepartner als Obergrenze für den Einkommenstransfer anzusehen ist. Inwieweit davon tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist eine offene empirische Frage. Während für Deutschland keine einschlägigen Untersuchungen vorliegen, konnten empirische Studien für das Vereinigte Königreich (Stephens Jr. und Ward-Batts, 2004), die Vereinigten Staaten (LaLumia, 2006) und Kanada (Schuetze, 2006) signifikante innereheliche Umschichtungen von Einkünften als Folge von Änderungen bei der Besteuerung von Ehegatten feststellen. Insofern ist davon auszugehen, dass vergleichbare Effekte bei einem Wechsel zum Ehegatten-Realsplitting auch in Deutschland auftreten würden.

443. Insgesamt ist festzustellen, dass bei einem Übergang vom Ehegatten-Splitting zum Ehegatten-Realsplitting je nach Höhe des steuerlich zulässigen Transferbetrags und in Abhängigkeit vom Umfang der Einkünfteumschichtungen zwischen den Ehegatten Steuermehreinnahmen zwischen 0,07 Mrd Euro und 5,11 Mrd Euro erzielt werden könnten. Würde man weitere Freibeträge, zum Beispiel auch den Grundfreibetrag, übertragbar machen, würden die möglichen Mehreinnahmen

noch geringer ausfallen. Vor allem bei den Beziehern sehr niedriger zu versteuernder Haushaltseinkommen käme es durch den Wechsel der Ehegattenbesteuerung zu erheblichen relativen Mehrbelastungen. Unter Verteilungsgesichtspunkten ist ein Übergang zur getrennten Veranlagung mit Ehegatten-Realsplitting also eher kritisch zu sehen. Da sich die Grenzbelastungen des Zweitverdieners bei Berücksichtigung von Einkünfteumschichtungen nur geringfügig ändern, ist auch nicht mit nennenswerten Arbeitsangebotseffekten zu rechnen.

Unterstellt wurde bei den durchgeführten Berechnungen generell, dass das Ehegatten-Realsplitting mit einer getrennten Veranlagung der Ehegatten einhergeht. Die Arbeitsgruppe „Neue Akzente in der Familienpolitik“ von SPD-Bundestagsfraktion und SPD-Parteivorstand will es demgegenüber bei dem von ihr vorgeschlagenen tariflichen Realsplitting bei einer Zusammenveranlagung der Ehegatten belassen, so dass zum Beispiel Grundfreibetrag und Arbeitnehmer-Pauschbetrag übertragbar und Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen den Ehegatten zulässig bleiben. Berücksichtigt man dann noch die Möglichkeit der Übertragung von Vermögensgegenständen zwischen den Ehegatten, dürften die mit einem Ehegatten-Realsplitting einhergehenden Aufkommenseffekte vernachlässigbar sein.

3. Verteilungs- und Aufkommenseffekte eines Familien-Splittings

444. Das Ehegatten-Splitting wird vielfach kritisiert, weil es an die Ehe, nicht aber an die Familie (der immer auch Kinder angehören) anknüpft. Diese Kritik ist allerdings schon im Ansatz verfehlt. Die steuerliche Berücksichtigung oder die Förderung von Kindern erfolgt im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und hat konzeptionell nichts mit der Besteuerung von Ehegatten zu tun. Bezugspunkte für eine mögliche Reform des Familienleistungsausgleichs sind dementsprechend das Kindergeld und die Freibeträge für Kinder. Eine solche Reform könnte darin bestehen, dass das Ehegatten-Splitting zu einem Familien-Splitting erweitert wird, entweder als Ersatz oder in Ergänzung des geltenden Familienleistungsausgleichs. Je nach Annahmen wäre ein Familien-Splitting mit Mindereinnahmen für den Fiskus zwischen 3,10 Mrd Euro und 5,95 Mrd Euro verbunden. Die relativ größte steuerliche Entlastung würde bei zusammen veranlagten Ehepaaren mit Kindern bei einem zu versteuernden Haushaltseinkommen zwischen 75 000 Euro und 250 000 Euro eintreten. Ein Familien-Splitting würde auf eine Umverteilung zugunsten von Familien mit hohem Einkommen hinauslaufen. Nicht nachvollziehbar ist, wie es durch ein Familien-Splitting zu von der CSU befürchteten Mindereinnahmen von bis zu 50 Mrd Euro kommen soll.

445. Der den **Familienleistungsausgleich** regelnde § 31 EStG bestimmt, dass ein dem Existenzminimum eines Kindes entsprechender Einkommensbetrag einschließlich der Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung steuerlich freizustellen ist. Dies geschieht entweder durch Freibeträge für Kinder oder durch Kindergeld. Soweit das Kindergeld höher ist als der steuerliche Entlastungseffekt durch Freibeträge für Kinder, dient die Differenz der Förderung von Familien.

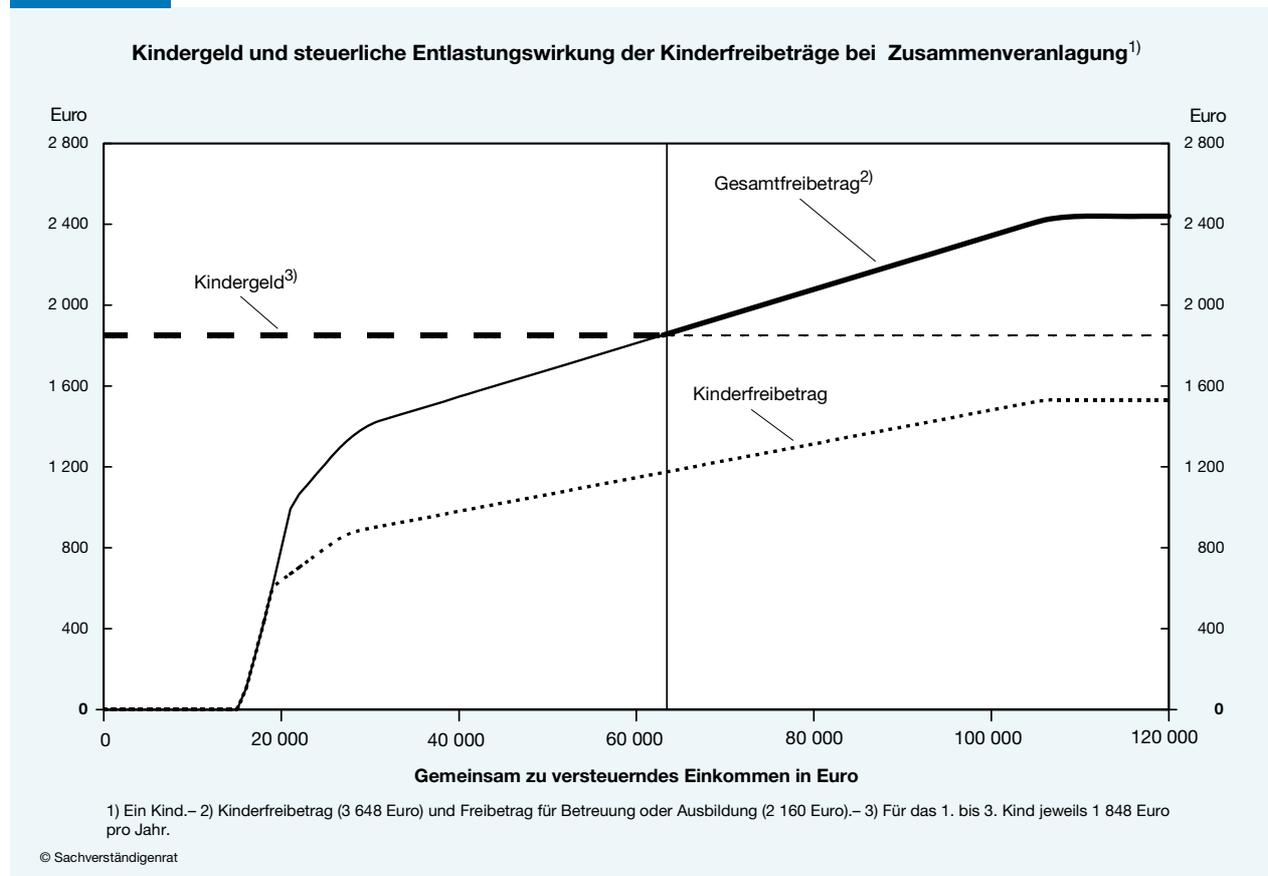
Gegenwärtig beträgt das Kindergeld für das erste bis dritte berücksichtigungsfähige Kind jeweils 1 848 Euro jährlich und 2 148 Euro für das vierte und jedes weitere Kind. Die Freibeträge für Kinder setzen sich zusammen aus einem Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes (Kinderfreibetrag) in Höhe von 1 824 Euro sowie einem Freibetrag von 1 080 Euro für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes. Bei Zusammenveranlagung von Ehe-

gatten verdoppeln sich diese Freibeträge auf insgesamt 5 808 Euro jährlich, wenn ein Kind zu beiden Ehegatten in einem leiblichen Kindschaftsverhältnis steht.

446. In Schaubild 70 wird die **Höhe des Kindergelds** mit den **tariflichen Entlastungswirkungen der Freibeträge für Kinder** verglichen. Das Kindergeld ist unabhängig vom zu versteuernden Einkommen und wird durch die gestrichelte Linie dargestellt. Die gepunktete Kurve kennzeichnet die steuerlichen Entlastungswirkungen des Kinderfreibetrags und die durchgezogene Kurve diejenigen von Kinderfreibetrag und Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung bei Zusammenveranlagung von Ehegatten. Bei einem Kind ist die Inanspruchnahme der Freibeträge ab einem Einkommen von 62 730 Euro bei Zusammenveranlagung günstiger als das Kindergeld. Der maximale Vorteil der Freibeträge gegenüber dem Kindergeld liegt im Jahr 2006 bei 591,36 [= $0,42 \cdot 5\,808 - 1\,848$] Euro. Bei einem zu versteuernden Einkommen von weniger als 62 730 Euro gibt die vertikale Differenz zwischen der durchgezogenen Kurve und der gestrichelten Linie die Familienförderung durch den entsprechenden Teil des Kindergelds an.

Bei Alleinerziehenden mit Kindern bezieht sich die Günstigerprüfung auf den Vergleich der Entlastungswirkung der Freibeträge von zusammen 2 904 Euro mit dem halben Kindergeld. Dies gilt auch für ein in eine Ehe eingebrachtes Kind, bei dem nur ein Ehegatte leiblicher Elternteil ist.

Schaubild 70



Hat ein Ehepaar mehrere Kinder, erfolgt die Günstigerprüfung sequentiell nach dem Alter der Kinder. Wird beim ältesten Kind der Freibetrag angesetzt, vergleicht die Günstigerprüfung für das nächste Kind die Steuerschuld bei Ansatz der Freibeträge für das erste Kind (zuzüglich des Kin-

dergelds) mit dem Ansatz der Freibeträge für beide Kinder (wiederum zuzüglich Kindergeld). Bei Zusammenveranlagung belaufen sich die Grenzen für das zu versteuernde Einkommen, ab dem der Ansatz von Freibeträgen günstiger ist, auf 62 730 Euro bei einem Kind, 68 545 Euro beim zweiten, 74 315 Euro beim dritten und 102 725 Euro beim vierten Kind. Diese Beträge halbieren sich bei Alleinerziehenden mit der entsprechenden Kinderzahl.

447. Alternativ oder ergänzend zum Kindergeld und den Freibeträgen für Kinder könnte eine steuerliche Berücksichtigung von Kindern auch durch Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem **Familien-Splitting** erfolgen. Ein solches Familien-Splitting wird in Frankreich praktiziert. Bei einem Familien-Splitting wird Kindern ein zusätzlicher Splittingfaktor zugewiesen. Im Folgenden werden zwei Varianten betrachtet. **Variante 1** weist jedem berücksichtigungsfähigen Kind einen zusätzlichen Splittingfaktor von 0,5 zu, wobei auf jeden leiblichen Elternteil 0,25 entfallen. Bei einem leiblichen Kind beider Ehegatten beträgt der anzuwendende Splittingfaktor dann 2,5. Die Steuerbelastung dieses Haushalts ergibt sich, indem das gemeinsam zu versteuernde Haushaltseinkommen durch 2,5 dividiert, der Steuertarif auf den sich ergebenden Betrag angewendet und die resultierende Steuerschuld mit 2,5 multipliziert wird. Besteht ein leibliches Kindschaftsverhältnis nur zu einem Ehegatten, beträgt der anzuwendende Splittingfaktor 2,25. Ist der andere leibliche Elternteil alleinstehend ohne weitere Kinder, kann er einen Splittingfaktor von 1,25 bei der Ermittlung der Steuerschuld anwenden. Offensichtliche Konsequenz ist, dass von einer Erweiterung des Ehegatten-Splittings zu einem Familien-Splitting auch Steuerpflichtige mit Einzelveranlagung betroffen sind. Die **Variante 2** lehnt sich stärker an die in Frankreich praktizierten Regelungen des Familien-Splittings an, indem für das erste und zweite Kind wie zuvor ein Splittingfaktor von 0,5 angewendet wird, ab dem dritten Kind aber von 1,0. Alleinerziehenden wird neben den Splittingfaktoren für Kinder außerdem ein Faktor von 1,5 gewährt; im Gegenzug entfällt allerdings der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG in Höhe von 1 308 Euro. Einem Alleinerziehenden mit zwei leiblichen Kindern wird demnach ein Splittingfaktor von insgesamt 2,0 [=1,5 + 0,25 + 0,25] zugerechnet.

448. Das Familien-Splitting soll annahmegemäß in Form einer **Günstigerprüfung** neben die geltenden Regelungen des Familienleistungsausgleichs treten. Am Kinderfreibetrag wird festgehalten, weil über ihn das sächliche Existenzminimum von Kindern bestimmt ist. Bei Wegfall des Kindergelds würde das Existenzminimum von Kindern in denjenigen Familien nicht mehr gewährleistet sein, die wegen zu geringer zu versteuernder Einkommen weder von den Freibeträgen für Kinder noch vom Familien-Splitting profitieren würden. Deshalb wird ein Familien-Splitting nur ergänzend zum Kindergeld und zu den Freibeträgen für Kinder eingeführt werden können. Damit ist von vornherein klar, dass ein Familien-Splitting mit Mindereinnahmen für den Fiskus und spiegelbildlich mit Steuerentlastungen für die betroffenen Haushalte einhergehen wird.

449. Tabelle 44 (Seite 302) enthält in verkürzter Form die Aufkommens- und Verteilungseffekte des Übergangs vom Ehegatten-Splitting zu einer der beiden Varianten des Familien-Splittings. Von einer solchen Reform sind Steuerpflichtige mit Einzelveranlagung und Ehepaare bei Zusammenveranlagung betroffen, sofern dem Haushalt berücksichtigungsfähige Kinder angehören. Die erste Variante des Familien-Splittings würde für den Fiskus zu Steuermindereinnahmen (und für die betroffenen Haushalte zu Steuerentlastungen) von 3,10 Mrd Euro führen. Davon würden rund

Tabelle 44

Familien-Splitting im Vergleich zum Ehegatten-Splitting: Aufkommens- und Verteilungseffekte¹⁾²⁾
Steuerliche Entlastung (-) in vH

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...) 1 000 Euro	Einzel- veranlagung	Zusammenveranlagung		
		Haushalte ingesamt	davon:	
			Alleinverdiener- Haushalte	Doppelverdiener- Haushalte
Variante 1³⁾				
0 - 5	0,00	0,00	0,00	0,00
5 - 10	- 0,01	0,00	0,00	0,00
10 - 15	- 0,02	0,00	0,00	0,00
15 - 20	- 0,02	- 0,03	- 0,09	- 0,11
20 - 25	- 0,05	- 0,05	- 0,11	- 0,15
25 - 30	- 0,37	- 0,03	- 0,06	- 0,06
30 - 35	- 1,03	- 0,03	- 0,02	- 0,02
35 - 40	- 1,19	- 0,04	- 0,07	- 0,04
40 - 45	- 1,59	- 0,03	- 0,04	- 0,02
45 - 50	- 1,63	- 0,03	- 0,05	- 0,01
50 - 75	- 2,15	- 1,18	- 1,67	- 0,40
75 - 100	- 2,26	- 3,19	- 6,39	- 1,35
100 - 250	- 1,69	- 4,49	- 8,52	- 1,83
250 - 500	- 0,81	- 2,25	- 4,12	- 0,81
500 - 1 000	- 0,39	- 1,05	- 2,04	- 0,44
1 000 und mehr	- 0,09	- 0,25	- 0,64	- 0,11
Insgesamt	- 1,05	- 1,81	- 2,65	- 0,73
Aufkommenseffekte in 1 000 Euro	- 730 620	- 2 368 560	- 447 122	- 1 921 438
Variante 2⁴⁾				
0 - 5	0,00	0,00	0,00	0,00
5 - 10	- 0,01	0,00	0,00	0,00
10 - 15	- 0,44	0,00	0,00	0,00
15 - 20	- 1,88	- 0,03	- 0,09	- 0,04
20 - 25	- 1,06	- 0,05	- 0,13	- 0,05
25 - 30	- 2,81	- 0,04	- 0,07	- 0,05
30 - 35	- 4,20	- 0,04	- 0,03	- 0,10
35 - 40	- 3,19	- 0,05	- 0,08	- 0,07
40 - 45	- 3,63	- 0,04	- 0,05	- 0,06
45 - 50	- 3,14	- 0,08	- 0,16	- 0,12
50 - 75	- 3,65	- 3,13	- 5,71	- 4,42
75 - 100	- 3,89	- 5,24	-12,03	- 9,43
100 - 250	- 3,13	- 6,53	-13,21	-11,07
250 - 500	- 1,51	- 3,64	- 7,11	- 5,83
500 - 1 000	- 0,73	- 1,73	- 3,55	- 2,98
1 000 und mehr	- 0,18	- 0,41	- 1,12	- 0,79
Insgesamt	- 2,71	- 3,12	- 5,18	- 5,24
Aufkommenseffekte in 1 000 Euro	- 1 876 784	- 4 074 740	- 872 405	- 3 202 335

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung des im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.- 2) Betrachtet werden nur Haushalte mit Kindern.- 3) Splittingfaktoren von 1,0 für jeden Ehegatten und von 0,5 für jedes Kind.- 4) Splittingfaktoren von 1,0 für jeden Ehegatten, von 0,5 für die beiden ersten und von 1,0 ab dem dritten Kind. Splittingfaktor von 1,5 für Alleinerziehende bei Streichung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende.

76 vH auf zusammen veranlagte Ehepaare mit Kindern entfallen. Die entsprechenden Steuermin-
dereinnahmen entfallen zu etwa gleichen Teilen auf Alleinverdiener-Haushalte und Doppelverdie-

ner-Haushalte. Da es unter den Ehepaaren mit Zusammenveranlagung etwa 4,62 Mio Haushalte mit Kindern und nur einem Verdiener und 3,21 Mio Doppelverdiener-Haushalte mit Kindern gibt, fällt der durchschnittliche Entlastungsbetrag durch das Familien-Splitting bei Doppelverdienern höher aus als bei Alleinverdienern. Dies gilt auch für die betrachtete zweite Variante des Familien-Splittings, bei der die Steuermindereinnahmen des Fiskus aber auf 5,95 Mrd Euro ansteigen würden.

Bei beiden Varianten werden die höchsten relativen steuerlichen Verbesserungen durch das Familien-Splitting bei zusammen veranlagten Ehepaaren bei zu versteuernden Haushaltseinkommen zwischen 75 000 Euro und 250 000 Euro erreicht. Ein Familien-Splitting würde also eindeutig Familien mit hohem Einkommen begünstigen.

4. Fazit

450. Die Diskussion über das Ehegatten-Splitting gehört zu den Dauerbrennern der steuerpolitischen Diskussion. Dies wird wohl auch in Zukunft so bleiben. Es wäre allerdings schon einiges gewonnen, wenn die gelegentlich recht emotional geführte Debatte die folgenden Ergebnisse berücksichtigen würde:

- Artikel 6 Grundgesetz stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts impliziert dies, dass Ehepaare steuerlich nicht schlechter gestellt sein dürfen als Ledige, die bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen in einer nichtehelichen Partnerschaft zusammenleben. Das Ehegatten-Splitting ist dann eine verfassungskonforme, aber keine verfassungsrechtlich zwingende Form der Ehegattenbesteuerung.
- Alternativen zum Ehegatten-Splitting müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass eine Abschaffung des Ehegatten-Splittings und ein Übergang zu einer Individualbesteuerung nur möglich sind, wenn sie gleichzeitig mit weiteren Änderungen im Steuer- und Sozialrecht einhergehen. Diese Änderungen sind so weitreichend, dass sie auf absehbare Zeit keine besonders hohe Realisierungschance haben. Sie werden im Übrigen von kaum jemandem gefordert. Dann ist die Individualbesteuerung von Ehegatten keine ernsthafte Alternative zum Ehegatten-Splitting. Berechnungen über das quantitative Ausmaß der steuerlichen Vorteile einer Zusammenveranlagung von Ehegatten im Vergleich zur getrennten Veranlagung erfolgen insofern vor dem Hintergrund einer steuerlich faktisch irrelevanten Alternative. Dementsprechend stellt das dadurch erreichbare Mehraufkommen von fast 30 Mrd Euro eine fiktive und letztlich irrelevante Größe dar. Unabhängig davon wären die Verteilungswirkungen eines Übergangs zu einer getrennten Veranlagung von Ehegatten insofern negativ zu beurteilen, als in erster Linie Bezieher niedriger Einkommen belastet würden.
- Der Ersatz einer Zusammenveranlagung von Ehegatten durch ein Ehegatten-Realsplitting – eine grundsätzlich getrennte Veranlagung von Ehegatten verbunden mit steuerlich zulässigen, nach oben begrenzten Transferbeträgen zwischen den Ehegatten – würde zu einem maximalen Mehraufkommen von 5,11 Mrd Euro führen. Auch bei dieser Form der Ehegattenbesteuerung würden im Vergleich zum Status quo die Bezieher geringer zu versteuernder Einkommen überpro-

portional belastet. Durch Umschichtung von Vermögens- und Gewinneinkünften zwischen den Ehegatten könnten Bezieher hoher Einkommen die steuerlichen Wirkungen des Ehegatten-Splittings weitgehend replizieren, während es bei einer hohen relativen Belastung von gering verdienenden Ehepaaren bliebe. Das erreichbare Mehraufkommen ist unter diesen Annahmen vernachlässigbar.

- Bei Erweiterung des Ehegatten-Splittings durch ein Familien-Splitting käme es in den beiden durchgerechneten Varianten zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zwischen 3,10 Mrd Euro und 5,95 Mrd Euro. Begünstigt würden von einem Familien-Splitting vor allem Bezieher hoher zu versteuernder Einkommen. Ob sich auf diese Weise familienpolitische Ziele erreichen lassen, erscheint zweifelhaft. Es erscheint sinnvoller, eine Förderung von Familien wie bislang über die Kombination von Kindergeld und Freibeträgen für Kinder vorzunehmen.
- Alles in allem spricht also vieles dafür, es bei der gegenwärtigen Form der Ehegattenbesteuerung zu belassen und die Förderung von Familien wie bisher über Kindergeld und Freibeträge für Kinder vorzunehmen. Unerwünschte Verteilungswirkungen des Ehegatten-Splittings könnten durch den Übergang zu einem linearen Einkommensteuertarif beseitigt werden. Ein linearer Einkommensteuertarif wird aber regelmäßig seinerseits gerade wegen seiner negativen Verteilungswirkungen abgelehnt.

5. Anhang: Datenbasis und deskriptive Auswertung

451. Den Berechnungen zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Zusammenveranlagung im Vergleich zur getrennten Veranlagung und zum Ehegatten-Realsplitting und Familien-Splitting liegt die 10 vH-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 als Datenbasis zugrunde. Steuerpflichtige mit einem sehr hohen Gesamtbetrag der Einkünfte sind vollständig erfasst. Zur Erfassung sämtlicher für die Simulationsrechnungen relevanten Merkmale der Steuerpflichtigen wird eine nicht anonymisierte Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 verwendet. Die Ergebnisse der Stichprobe sind deshalb sehr valide bezüglich der Grundgesamtheit von etwas über 29 Mio Steuerfällen. Die Datenbasis des Jahres 2001 wird dann auf das Jahr 2006 fortgeschrieben, indem die einzelnen Einkünfte mit den jeweils beobachteten Zuwachsraten hochgerechnet werden. Soziodemografische Veränderungen bleiben unberücksichtigt. Dies bedeutet etwa, dass die Zahl der zusammen veranlagten Ehepaare sowie der Kinder unverändert bleibt. Auf die fortgeschriebene Datenbasis wird der Einkommensteuertarif 2006 angewendet.

452. Die Tabellen 45 und 46 (Seite 306) weisen aggregierte steuerliche Kennziffern für 14,71 Mio einzeln veranlagte Personen aus – das sind Alleinstehende, aber auch dauernd getrennt lebende Ehepaare oder Ehegatten, die eine getrennte Veranlagung gewählt haben – und 14,40 Mio Steuerfälle mit Zusammenveranlagung von Ehegatten. Die Steuerpflichtigen sind nach dem zu versteuernden Einkommen geordnet; bei Zusammenveranlagung erfolgt die Zuordnung zu den Einkommensklassen über das gemeinsam zu versteuernde Einkommen. Bei zusammen veranlagten Ehepaaren wird ferner nach Alleinverdiener-Haushalten und Doppelverdiener-Haushalten unterschieden. In Alleinverdiener-Haushalten hat einer der Ehegatten keinerlei positive oder negative Einkünfte. Die jeweils ersten Zeilen der Tabellen umfassen Haushalte, die im Jahr 2006 entweder positive zu versteuernde Einkommen bis unter 5 000 Euro bezogen haben oder insgesamt negative

zu versteuernde Einkommen ausgewiesen haben. Neben der Anzahl der einzeln und zusammen veranlagten Haushalte sind die auf die einzelnen Einkommensklassen entfallenden zu versteuernden Einkommen sowie die sich ergebende Zahllast aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag angegeben. Insgesamt beläuft sich das Aufkommen aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag auf etwas über 200 Mrd Euro. Abweichungen zu den entsprechenden kassenmäßigen Steueraufkommen im Jahr 2006 in Höhe von insgesamt 171 Mrd Euro (Tabelle 33) erklären sich einerseits durch gegenüber der fortgeschriebenen Datenbasis veränderte demografische Daten im Jahr 2006, durch Abweichungen von Einkommensteuervorauszahlungen und im Veranlagungsverfahren ermittelten Einkommensteuern sowie vor allem über die Verrechnung der kassenmäßigen Steuereinnahmen zum Beispiel mit der Investitionszulage, der Eigenheimzulage. Deshalb übersteigt das in den Tabellen 45 und 46 insgesamt ausgewiesene Steueraufkommen die entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen.

Tabelle 45

Steuerpflichtige, zu versteuerndes Einkommen und Steuerschuld für das Jahr 2006¹⁾
– Einzelveranlagung –

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...) 1 000 Euro	Anzahl Steuerpflichtige		Zu versteuerndes Einkommen			Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag		
	insgesamt	Anteile vH	insgesamt 1 000 Euro	Anteile vH	je Haushalt Euro	insgesamt 1 000 Euro	Anteile vH	je Haushalt in Euro
unter 0 ²⁾	1 006 107	6,84	– 1 042 883	– 0,33	– 1 037	6	0,00	0
0 - 5	2 512 907	17,08	5 479 451	1,74	2 181	18 620	0,03	7
5 - 10	1 828 153	12,43	13 462 211	4,28	7 364	236 117	0,34	129
10 - 15	1 462 789	9,94	18 286 866	5,82	12 501	1 519 677	2,19	1 039
15 - 20	1 561 253	10,61	27 381 977	8,71	17 538	3 630 791	5,24	2 326
20 - 25	1 664 178	11,31	37 447 698	11,91	22 502	6 221 918	8,97	3 739
25 - 30	1 527 191	10,38	42 052 224	13,37	27 536	8 235 432	11,88	5 393
30 - 35	1 031 135	7,01	33 148 270	10,54	32 147	7 332 542	10,58	7 111
35 - 40	617 254	4,20	23 070 211	7,34	37 376	5 530 318	7,98	8 960
40 - 45	417 020	2,83	17 643 164	5,61	42 308	4 540 300	6,55	10 887
45 - 50	273 527	1,86	12 952 672	4,12	47 354	3 514 415	5,07	12 849
50 - 75	527 788	3,59	31 321 034	9,96	59 344	9 450 924	13,63	17 907
75 - 100	132 037	0,90	11 249 355	3,58	85 199	3 772 765	5,44	28 574
100 - 250	120 275	0,82	17 187 655	5,47	142 903	6 196 086	8,94	51 516
250 - 500	19 715	0,13	6 662 055	2,12	337 918	2 502 524	3,61	126 935
500 - 1 000	6 848	0,05	4 668 706	1,48	681 762	1 754 082	2,53	256 145
1 000 und mehr	4 410	0,03	13 474 162	4,29	3 055 366	4 878 135	7,04	1 106 153
Insgesamt	14 712 587	100	314 444 828	100	21 373	69 334 652	100	4 713

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung des im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.– 2) „Unter 0“ beinhaltet auch die Fälle mit einem zu versteuerndem Einkommen von 0.

453. Die Verteilung der zu versteuernden Einkommen und der Einkommensteuerschuld (einschließlich Solidaritätszuschlag) ist sehr ungleich. Bei den Einzelveranlagungen entfallen auf die 1,03 (10,21) vH der Steuerpflichtigen mit den höchsten zu versteuernden Einkommen 13,35 (36,62) vH der zu versteuernden Einkommen und 22,11 (52,80) vH der Steuerschuld. Bei den zusammen veranlagten Ehepaaren ergeben sich vergleichbare Größenordnungen. Doppelverdiener-Haushalte sind sehr stark in der Einkommensklasse zwischen 50 000 und 75 000 Euro zu finden, während Alleinverdiener-Haushalte vor allem in den unteren Einkommensklassen vertreten sind.

Tabelle 46

Steuerpflichtige, zu versteuerndes Einkommen und Steuerschuld für das Jahr 2006¹⁾
– Zusammenveranlagung²⁾ –

Einkommensklassen für das zu versteuernde Einkommen (von ... bis unter ...)	Anzahl Steuerpflichtige		Zu versteuerndes Einkommen			Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag		
	insgesamt	Anteile vH	insgesamt 1 000 Euro	Anteile vH	je Haushalt Euro	insgesamt 1 000 Euro	Anteile vH	je Haushalt Euro
Haushalte insgesamt								
unter 0 ³⁾	466 596	3,24	– 1 079 698	– 0,17	– 2 314	15	0,00	0
0 - 5	928 467	6,45	1 940 679	0,31	2 090	5 635	0,00	6
5 - 10	792 351	5,50	5 939 794	0,96	7 496	29 580	0,02	37
10 - 15	885 128	6,15	11 152 392	1,80	12 600	102 089	0,08	115
15 - 20	1 108 201	7,70	19 392 902	3,13	17 499	556 373	0,43	502
20 - 25	1 152 326	8,00	25 940 511	4,18	22 511	1 633 716	1,25	1 418
25 - 30	1 158 897	8,05	31 852 849	5,14	27 485	2 954 787	2,26	2 550
30 - 35	1 105 934	7,68	35 917 725	5,79	32 477	4 216 396	3,22	3 813
35 - 40	1 025 195	7,12	38 406 774	6,19	37 463	5 278 931	4,04	5 149
40 - 45	936 198	6,50	39 734 316	6,41	42 442	6 143 157	4,70	6 562
45 - 50	820 635	5,70	38 920 406	6,28	47 427	6 596 691	5,04	8 039
50 - 75	2 677 101	18,59	159 830 492	25,77	59 703	34 294 516	26,22	12 810
75 - 100	650 525	4,52	55 564 798	8,96	85 415	14 768 855	11,29	22 703
100 - 250	572 186	3,97	80 732 138	13,02	141 094	25 907 950	19,81	45 279
250 - 500	81 792	0,57	27 386 644	4,42	334 833	10 136 140	7,75	123 926
500 - 1 000	23 501	0,16	15 848 962	2,56	674 395	6 060 149	4,63	257 868
1 000 und mehr	11 885	0,08	32 712 944	5,27	2 752 456	12 088 146	9,24	1 017 093
Insgesamt	14 396 918	100	620 194 628	100	43 078	130 773 126	100	9 083
Alleinverdiener-Haushalte								
unter 0 ³⁾	312 371	6,37	– 496 349	– 0,35	– 1 589	3	0,00	0
0 - 5	575 124	11,74	942 246	0,67	1 638	3 046	0,01	5
5 - 10	306 198	6,25	2 301 780	1,64	7 517	15 202	0,07	50
10 - 15	374 465	7,64	4 736 608	3,38	12 649	46 650	0,20	125
15 - 20	518 989	10,59	9 092 574	6,49	17 520	253 370	1,10	488
20 - 25	556 776	11,36	12 538 729	8,95	22 520	762 990	3,30	1 370
25 - 30	518 861	10,59	14 232 299	10,16	27 430	1 287 643	5,56	2 482
30 - 35	419 451	8,56	13 586 519	9,70	32 391	1 566 920	6,77	3 736
35 - 40	311 766	6,36	11 652 918	8,32	37 377	1 577 272	6,82	5 059
40 - 45	214 682	4,38	9 092 468	6,49	42 353	1 385 225	5,99	6 452
45 - 50	170 250	3,47	8 060 262	5,75	47 344	1 347 157	5,82	7 913
50 - 75	444 582	9,07	26 192 194	18,70	58 914	5 599 546	24,20	12 595
75 - 100	82 408	1,68	7 042 161	5,03	85 455	1 928 672	8,34	23 404
100 - 250	78 836	1,61	11 212 746	8,00	142 229	3 674 222	15,88	46 606
250 - 500	11 169	0,23	3 729 835	2,66	333 945	1 389 674	6,01	124 422
500 - 1 000	3 263	0,07	2 196 473	1,57	673 145	837 538	3,62	256 677
1 000 und mehr	1 538	0,03	3 974 920	2,84	2 584 473	1 463 187	6,32	951 357
Insgesamt	4 900 729	100	140 088 383	100	28 585	23 138 317	100	4 721
Doppelverdiener-Haushalte								
unter 0 ³⁾	154 226	1,62	– 583 348	– 0,12	– 3 782	10	0,00	0
0 - 5	353 342	3,72	998 430	0,21	2 826	2 588	0,00	7
5 - 10	486 154	5,12	3 638 012	0,76	7 483	14 378	0,01	30
10 - 15	510 662	5,38	6 415 782	1,34	12 564	55 437	0,05	109
15 - 20	589 211	6,20	10 300 327	2,15	17 482	303 001	0,28	514
20 - 25	595 550	6,27	13 401 780	2,79	22 503	870 724	0,81	1 462
25 - 30	640 035	6,74	17 620 548	3,67	27 531	1 667 143	1,55	2 605
30 - 35	686 483	7,23	22 331 205	4,65	32 530	2 649 474	2,46	3 859
35 - 40	713 429	7,51	26 753 854	5,57	37 500	3 701 658	3,44	5 189
40 - 45	721 516	7,60	30 641 846	6,38	42 469	4 757 932	4,42	6 594
45 - 50	650 384	6,85	30 860 142	6,43	47 449	5 249 534	4,88	8 071
50 - 75	2 232 519	23,51	133 638 297	27,84	59 860	28 694 968	26,66	12 853
75 - 100	568 117	5,98	48 522 636	10,11	85 410	12 840 180	11,93	22 601
100 - 250	493 350	5,20	69 519 390	14,48	140 913	22 233 727	20,66	45 067
250 - 500	70 624	0,74	23 657 304	4,93	334 975	8 746 464	8,13	123 845
500 - 1 000	20 237	0,21	13 651 989	2,84	674 605	5 222 610	4,85	258 072
1 000 und mehr	10 348	0,11	28 738 023	5,99	2 777 157	10 624 956	9,87	1 026 764
Insgesamt	9 496 187	100	480 106 217	100	50 558	107 634 784	100	11 335

1) Auf der Grundlage der Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 fortgeschrieben auf das Jahr 2006 unter Anwendung des im Jahr 2006 gültigen Einkommensteuertarifs.– 2) Zusammen veranlagte Ehepartner werden als ein Steuerpflichtiger gezählt.– 3) „Unter 0“ beinhaltet auch die Fälle mit einem zu versteuerndem Einkommen von 0.

Literatur

- LaLumia, S. (2006) *The Effects of Joint Taxation of Married Couples on Labor Supply and Non-wage Income*, The College of William and Mary Department of Economics, Working Paper 28.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a) *Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007) *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Wiesbaden.
- Schuetze, H. J. (2006) *Income Splitting among the Self-employed*, Canadian Journal of Economics, 39, 1195 - 1220.
- Stephens, M. Jr. und J. Ward-Batts (2004) *The Impact of Separate Taxation on the Intra-household Allocation of Assets: Evidence from the UK*, Journal of Public Economics, 88, 1989 - 2007.
- Morawitz, M. (2007) *Verzerrungswirkungen des besonderen Kirchgelds in glaubensverschiedener Ehe*, Regensburger Diskussionsbeiträge in Wirtschaftswissenschaft 425, Universität Regensburg.