

# VIERTES KAPITEL

## Finanzpolitik: Handlungsbedarf in der kurzen und langen Frist

- I. Öffentliche Haushalte: Finanzpolitik in unsicheren Zeiten**
  1. Nahezu ausgeglichene öffentliche Haushalte trotz konjunktureller Abschwächung
  2. Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung: Defizite nur beim Bund
  3. Finanzpolitik im Zeichen drohender Haushaltsrisiken
  4. Föderalismuskommission II: Trübe Aussichten trotz überzeugender Konzepte
- II. Reform der Erbschaftsteuer: Bedienung von Partikularinteressen**
  1. Eine kurze Chronologie der Reformpläne
  2. Erbschaftsteuerreform und Verschonungsabschläge: Rechtfertigungen, Missverständnisse, Fakten
  3. Pro und Contra Erbschaftsbesteuerung
  4. Fazit
- III. Abgeltungsteuer: Nach der Reform ist vor der Reform**
  1. Abgeltungsteuer, Unternehmensbesteuerung und Steuervereinfachung
  2. Günstigerprüfung: Unsystematische Grenzbelastungen und ungünstige Ergebnisse
  3. Vermeidung der Abgeltungsteuer durch Teileinkünftebesteuerung
  4. Fazit
- IV. Haushaltskonsolidierung, Steuersenkungen, Konjunkturprogramme: Was tun?**
  1. Finanzpolitik in längerfristiger Perspektive
  2. Finanzpolitik in der kurzen Frist
  3. Konjunkturgerechte Wachstumspolitik: Der schwierige Spagat zwischen Haushaltskonsolidierung, Konjunkturstabilisierung und Wachstumspolitik
  4. Fazit

Literatur

## Das Wichtigste in Kürze

### ***Öffentliche Haushalte: Finanzpolitik in unsicheren Zeiten***

- Die öffentlichen Haushalte verzeichneten in diesem Jahr ein geringes Defizit in Höhe von 0,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und festigten – aufgrund weiterhin hoher Zuwächse bei einzelnen Steuerarten – das gute Ergebnis des letzten Jahres. Während der Bund das Haushaltsjahr wiederum mit einem Defizit abschloss, konnten die weiteren Ebenen des Staates Haushaltsüberschüsse erzielen. Anders als im vorangegangenen Jahr verließ die Finanzpolitik jedoch ihren restriktiven Kurs und beschloss zahlreiche Maßnahmen, die zu Einnahmeausfällen und Ausgabensteigerungen führten. Die Ausgaben stiegen mit einer Rate von 2,1 vH im Vergleich zum Vorjahr, sodass der strukturelle Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Produktionspotenzial leicht von 0,2 vH auf -0,2 vH zurückging.

### ***Reform der Erbschaftsteuer: Bedienung von Partikularinteressen***

- Die bislang vorliegenden Beschlüsse zur Reform der Erbschaftsteuer sind im Ansatz verfehlt. Verschonungsabschlüsse von 85 vH für Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen und für Anteile an Kapitalgesellschaften, an deren Nennkapital der Erblasser oder Schenker zu mehr als 25 vH beteiligt ist, sind in jeder Hinsicht ungerechtfertigt. Die Ungleichbehandlung zu vermieteten Immobilien mit einem Verschonungsabschlag von 10 vH ist evident. Auch der angestrebte Erhalt von Arbeitsplätzen wird nicht erreicht. Der Verschonungsabschlag muss auch gewährt werden, wenn ein Unternehmen nach Erbanfall in das EU-Ausland verlagert wird und dort die Fortführungskriterien eingehalten werden. In Deutschland würden Arbeitsplätze abgebaut, im EU-Ausland Arbeitsplätze geschaffen.
- Mit dieser Erbschaftsteuerreform bedient die Bundesregierung lediglich Partikularinteressen; eine Abschaffung der Erbschaftsteuer wäre besser als die Umsetzung dieses verfehlten Vorhabens. Vorzuziehen wäre allerdings eine Erbschaftsteuerreform, die alle Vermögensklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch bei Anwendung des Tarifs gleich behandelt und die eine generelle Stundungsregel für liquiditätsbeschränkte Vermögensarten (vor allem Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Immobilien) sowie eine erhebliche Reduzierung der Steuersätze in der Steuerklasse I vorsieht. Von einer Regionalisierung der Erbschaftsteuer ist ebenso abzuraten wie von einer Integration in die Einkommensteuer.

### ***Abgeltungsteuer 2009: Nach der Reform ist vor der Reform***

- Für sich genommen ist die Abgeltungsteuer vernünftig. Als problematisch erweist sich allerdings die mangelhafte Abstimmung mit der Unternehmensbesteuerung. Dadurch werden die Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen noch größer als bislang; tendenziell wird Fremdfinanzierung steuerlich vorteilhafter als Eigenfinanzierung; auch wird das Ziel der Rechtsformneutralität verfehlt; die nationale Investitionstätigkeit wird beeinträchtigt. Dies hat der Sachverständigenrat im letzten Jahresgutachten herausgearbeitet.
- Die eigentlich mit der Abgeltungsteuer angestrebte Steuervereinfachung wird nur zu einem geringen Teil erreicht. In vielerlei Hinsicht nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten und damit die

Steuerplanungskosten zu. Der Grund liegt im bewussten Verzicht auf die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität – ein Ziel, das im Koalitionsvertrag noch explizit erwähnt wurde. Ohne weitgehende Gewährleistung von Entscheidungsneutralität ist eine Vereinfachung des Steuersystems nicht zu erreichen. Im Hinblick auf eine verbesserte Abstimmung von Abgeltungssteuer und Unternehmensbesteuerung besteht weiterhin Handlungsbedarf.

### ***Haushaltskonsolidierung, Steuersenkungen, Konjunkturprogramme: Was tun?***

- Gemessen am strukturellen Finanzierungsdefizit ist eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bereits sehr weitgehend erreicht. Es kommt jetzt darauf an, dieses Ziel langfristig durch eine grundgesetzliche Regelung für eine wirksame Schuldenbegrenzung abzusichern. Die im Finanzmarktstabilisierungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen liefern für sich genommen keinen Grund, vom Ziel der Haushaltskonsolidierung abzugehen. Allerdings werden finanzpolitische Reaktionen auf den konjunkturellen Abschwung zu ansteigenden Finanzierungsdefiziten führen.
- Ein antizyklisches finanzpolitisches Konjunkturprogramm mit Einmalmaßnahmen ist für Deutschland wenig Erfolg versprechend und entsprechend skeptisch zu sehen.
- Angesichts des nach wie vor vergleichsweise niedrigen Potenzialwachstums in Deutschland sollten im Rahmen einer „konjunkturgerechten Wachstumspolitik“ wachstumsfördernde Maßnahmen implementiert werden, die gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen.

## **I. Öffentliche Haushalte: Finanzpolitik in unsicheren Zeiten**

### **1. Nahezu ausgeglichene öffentliche Haushalte trotz konjunktureller Abschwächung**

**301.** Das **gesamtstaatliche Defizit**, welches sich aus den Finanzierungssalden von Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung zusammensetzt, konnte gegenüber dem Vorjahr nochmals geringfügig verringert werden und belief sich in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf 0,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Ursache für die weitere leichte Erholung war eine zu Jahresbeginn noch robuste konjunkturelle Entwicklung. Hingegen hat die Finanzpolitik ihren restriktiven Kurs in diesem Jahr aufgegeben. Anders als der Finanzierungssaldo des Staates verbesserte sich das strukturelle, das heißt das um konjunkturelle Einflüsse und Einmalmaßnahmen bereinigte Defizit deshalb nicht.

**302.** Die Finanzpolitik hat in den letzten Jahren große **Fortschritte** bei der **Haushaltskonsolidierung** erzielt. Das Finanzierungsdefizit des Staates, welches im Jahr 2003 noch 4,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen hatte, wurde konsequent zurückgeführt, und im letzten Jahr konnte erstmals seit fast 20 Jahren ein nahezu ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt ausgewiesen werden. Zugleich sank die Schuldenstandsquote gemäß der Maastricht-Abgrenzung in diesem Jahr erneut und bewegt sich damit kontinuierlich auf die im Vertrag von Maastricht geforderte Grenze in Höhe von 60 vH zu. Trotz der unbestrittenen Erfolge darf aber nicht vernachlässigt werden, dass die derzeit in der Gesamtbetrachtung erfreuliche Situation der öffentlichen Haushalte zum einen einer zunächst noch guten konjunkturellen Lage und zum anderen

einer in den letzten Jahren verstärkt über die Einnahmeseite erfolgten Konsolidierung geschuldet ist. Zu nennen sind hier unter anderem die Anhebung des Regelsatzes der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer, der Wegfall der Pendlerpauschale sowie die Wirkung der „kalten Progression“. Gegenläufige Maßnahmen, wie die Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung, gefährdeten das Konsolidierungsziel nicht. Haushaltskonsolidierungen über die Einnahmeseite sind in der Regel weniger dauerhaft als ausgabenseitige Konsolidierungsstrategien (JG 2003 Ziffern 807 ff.) und bergen die Gefahr, dass nach Abbau des Defizits eine neue Spirale von Begehrlichkeiten entsteht. Erst durch die Schaffung langfristig tragfähiger öffentlicher Haushalte erarbeitet sich der Staat die Manövriermasse, um in einem konjunkturellen Abschwung die richtigen Maßnahmen zu ergreifen und langfristig wachstumsförderliche Ausgabenkategorien dauerhaft zu erhalten und auszubauen. Dies ist der Finanzpolitik größtenteils gelungen, sodass anders als im letzten wirtschaftlichen Abschwung jetzt die automatischen Stabilisatoren voll zur Geltung kommen können.

**303.** Eine Finanzpolitik, die zudem einen positiven Beitrag für das Potenzialwachstum leistet, wird aber auch die Ausgabenentwicklung thematisieren müssen, die sich in diesem Jahr spürbar beschleunigte, ohne dass diese Zunahme mit einer günstigeren Ausgabenstruktur der öffentlichen Finanzen einherginge. Im Gegenteil: Mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere und langjährig Versicherte und dem zweimaligen Aussetzen der Riester-Treppe bei der Rentenanpassung werden mühsam errungene Konsolidierungserfolge aufs Spiel gesetzt und die Bedeutung konsumtiver Ausgabenelemente gestärkt. Zwar waren die staatlichen Nettoinvestitionen erstmals seit dem Jahr 2002 nahe Null; dies dürfte aber nicht ausreichen, um mittelfristig zu einer wachstumsfreundlicheren Ausgabenstruktur zurückzukehren. In der aktuellen Situation könnten von einer Ausweitung der staatlichen Investitionsausgaben positive Impulse für Konjunktur und Wachstum ausgehen. Verbunden mit einer investitionsorientierten Verschuldung, wie sie der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat (Expertise 2007 Ziffern 119 ff.), wäre dies gleichzeitig mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung vereinbar (Ziffern 421 ff). In jedem Fall ist zu vermeiden, dass es wie häufig in der Vergangenheit zu einer prozyklischen Anpassung der Investitionsausgaben kommt und die staatlichen Nettoinvestitionen im Laufe der aktuellen Abschwungphase wieder deutlich negative Werte annehmen.

### **Entwicklung der staatlichen Ausgaben**

**304.** Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die **staatlichen Ausgaben** um 2,1 vH, wobei der Anstieg jedoch unter der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts lag und durch einen Sondereffekt bei den Vermögenstransfers, der die letztjährigen Verluste an der Deutschen Industriebank AG (IKB) betraf, unterzeichnet wurde (Tabelle 18, Seite 197). Insbesondere die **sozialen Sachleistungen** nahmen in diesem Jahr mit einer Rate von 4,0 vH kräftig zu; damit setzten sich die hohen Ausgabensteigerungen der Vergangenheit ungebremst fort. Innerhalb dieser Kategorie nahmen vor allem die Ausgaben für Medikamente und Krankenhausleistungen sowie Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung zu.

**305.** Ebenfalls spürbare Ausgabensteigerungen in Höhe von 3,6 vH waren bei den **staatlichen Vorleistungen** zu verzeichnen, wobei Ausgaben im Bereich der Bildung und der Verteidigung sowie steigende Energiekosten für den Zuwachs verantwortlich waren. Zudem expandierten die

Ausgaben für die **Arbeitnehmerentgelte des Staates** in diesem Jahr deutlich. Nach einer langen Phase der Lohnmoderation, in der die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auch reale Einkommensverluste hinnehmen mussten, wurden die Löhne und Gehälter in diesem Jahr erstmals wieder merklich angehoben, wobei die Anpassung je nach Gebietskörperschaft unterschiedlich ausfiel. Für die meisten Beschäftigten der Länder wurden Entgeltsteigerungen in Höhe von 2,9 vH wirksam; für die Beschäftigten des Bundes und der Gemeinden wurde eine Erhöhung des monatlichen Entgelts um (pauschal) 50 Euro sowie eine Steigerung in Höhe von 3,1 vH beschlossen, was im Durchschnitt einem Anstieg von 5,0 vH entsprach.

**306.** Die Finanzpolitik hat sich der aktuellen Diskussion, dass der „Aufschwung bei den Bürgern nicht ankommt“, nicht verschließen können und eine Reihe ausgabenwirksamer Maßnahmen beschlossen. So stiegen die **monetären Sozialleistungen** in diesem Jahr um 0,8 vH, obwohl mit den Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie für das Arbeitslosengeld zwei sehr konjunkturreaktive Größen in dieser Kategorie enthalten sind. Für den Anstieg der monetären Sozialleistungen ist eine Reihe von diskretionären Maßnahmen der Politik verantwortlich: Zum einen führten Überschneidungen beim Elterngeld und dem auslaufenden Erziehungsgeld zu einmaligen Ausgabensteigerungen; zum anderen wurde der Kinderzuschlag, der Eltern gewährt wird, deren Erwerbseinkommen für sich selbst, aber nicht für den Lebensunterhalt der Kinder ausreicht, zum 1. Oktober 2008 erhöht. Bedenklicher waren – auch unter fiskalischen Gesichtspunkten – die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Versicherte und das zweimalige Aussetzen der Riester-Treppe bei der Rentenanpassung. Insbesondere letztere Maßnahme wird auch über dieses Jahr hinaus mit weiteren Ausgabensteigerungen verbunden sein, die zu Lasten der Nachhaltigkeitsrücklage geht und eine Reduktion des Rentenversicherungsbeitragsatzes in den kommenden Jahren verzögern wird. Dabei ist nicht einmal sicher, ob die Politik die Kraft aufbringen wird, die ausgefallenen Rentendämpfungen ab dem Jahr 2012 nachzuholen, da zusätzliche Faktoren zu einer verhalteneren Entwicklung der Renten in der Zukunft führen sollten (Ziffer 623). Aufgrund des Aussetzens der Riester-Treppe bei der Rentenanpassung kam es in diesem Jahr auch zu einer stärkeren Anhebung des Regelsatzes für Arbeitslosengeld II sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von monatlich 347 Euro auf 351 Euro. Zudem wurde die Ausbildungsförderung zum 1. Oktober 2008 um 10 vH erhöht und ein Betreuungszuschlag für Auszubildende mit Kindern in Höhe von monatlich 113 Euro für das erste und 85 Euro für jedes weitere Kind gewährt. Hemmend auf den Anstieg der monetären Sozialleistungen wirkte sich die Senkung der Altersgrenze für das Kindergeld auf 25 Jahre aus.

**307.** Nachdem der Bund ein Sondervermögen zur Erweiterung der Kinderbetreuung eingerichtet hatte und Baumaßnahmen zum Ausbau von Ganztagschulen durchgeführt wurden, konnte bei den **staatlichen Investitionsausgaben** wiederum ein deutlicher, wenngleich sich gegenüber dem Vorjahr leicht abschwächender Anstieg beobachtet werden. Zudem wurden in diesem Jahr zusätzliche Mittel zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten und Turnhallen zur Verfügung gestellt. Die Nettoinvestitionen des Staates liegen damit erstmals seit dem Jahr 2002 wieder nahe bei Null.

**308.** Auch bei den übrigen Ausgaben des Staates kam es in diesem Jahr zu merklichen Änderungen. Noch im letzten Jahr waren die **Vermögenstransfers** des Staates mit einer Zuwachsrate in

Höhe von 26,4 vH deutlich angestiegen, wobei die Mehrausgaben nahezu vollständig aus den Verlusten der KfW Bankengruppe aus ihrer Beteiligung an der IKB resultierten. Nachdem dieser Sondereffekt weggefallen ist, gingen die Vermögenstransfers in diesem Jahr zurück, obwohl – neben dem Schuldenerlass für einige Entwicklungsländer – die Finanzmarktkrise wiederum ihre Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterließ. Insgesamt wurden für Stützungsmaßnahmen und Garantien etwas weniger als 5 Mrd Euro veranschlagt, die sich auf die IKB sowie die BayernLB, die Sachsen LB und die WestLB verteilten. Hemmend auf die Entwicklung der staatlichen Vermögenstransfers wirkte sich – wie auch im Vorjahr – das Auslaufen der Eigenheimzulage aus.

Tabelle 18

Einnahmen und Ausgaben des Staates<sup>1)2)</sup>

Art der Einnahmen und Ausgaben	2005	2006	2007	2008 <sup>3)</sup>	2005	2006	2007	2008 <sup>3)</sup>
	Mrd Euro <sup>4)</sup>				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
<b>Einnahmen, insgesamt</b> .....	<b>976,2</b>	<b>1 016,4</b>	<b>1 065,9</b>	<b>1 091,6</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>+ 4,1</b>	<b>+ 4,9</b>	<b>+ 2,4</b>
davon:								
Steuern .....	493,2	530,5	576,3	593,1	+ 2,5	+ 7,6	+ 8,6	+ 2,9
davon:								
Direkte Steuern .....	227,6	250,1	270,8	286,5	+ 2,9	+ 9,9	+ 8,3	+ 5,8
Indirekte Steuern .....	265,6	280,5	305,5	306,6	+ 2,1	+ 5,6	+ 8,9	+ 0,4
Sozialbeiträge .....	396,5	399,9	399,9	407,5	- 0,0	+ 0,9	+ 0,0	+ 1,9
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen ...	58,9	62,6	65,0	66,0	+ 10,7	+ 6,3	+ 3,8	+ 1,5
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers .....	27,7	23,4	24,7	25,0	+ 3,7	- 15,5	+ 5,9	+ 1,2
<b>Ausgaben, insgesamt<sup>5)</sup></b> .....	<b>1 050,5</b>	<b>1 052,3</b>	<b>1 070,1</b>	<b>1 093,1</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>+ 0,2</b>	<b>+ 1,7</b>	<b>+ 2,1</b>
davon:								
Vorleistungen .....	95,3	97,9	101,9	105,6	+ 4,5	+ 2,8	+ 4,1	+ 3,6
Arbeitnehmerentgelt .....	168,7	167,5	168,0	173,2	- 0,5	- 0,7	+ 0,3	+ 3,1
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen) .....	62,3	65,3	67,4	70,0	- 0,1	+ 4,7	+ 3,2	+ 3,9
Subventionen .....	27,3	26,7	27,1	27,2	- 4,7	- 2,3	+ 1,4	+ 0,2
Monetäre Sozialleistungen .....	429,6	426,2	418,4	421,6	+ 0,2	- 0,8	- 1,8	+ 0,8
Soziale Sachleistungen .....	167,5	171,8	178,3	185,4	+ 2,5	+ 2,5	+ 3,8	+ 4,0
Sonstige laufende Transfers .....	35,5	35,3	36,4	39,4	+ 6,8	- 0,5	+ 3,0	+ 8,2
Vermögenstransfers <sup>5)</sup> .....	34,6	30,5	38,5	34,5	+ 2,3	- 12,0	+ 26,4	- 10,5
Bruttoinvestitionen .....	31,0	32,6	35,6	37,7	- 2,3	+ 5,3	+ 9,2	+ 6,0
Sonstige <sup>6)</sup> .....	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,5	X	X	X	X
<b>Finanzierungssaldo<sup>5)</sup></b> .....	<b>- 74,3</b>	<b>- 35,9</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 1,5</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Finanzierungssaldo (vH)<sup>5)7)</sup></b> .....	<b>- 3,3</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,1</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

1) Gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung, allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Kinderbetreuungsausbau, Fonds Deutsche Einheit, Vermögensentschädigungsfonds, Teiledes Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds, Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 5) Potenzielle Auswirkungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes sind im Jahresergebnis 2008 nicht berücksichtigt.– 6) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 7) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Daten zur Tabelle

### Entwicklung der staatlichen Einnahmen

**309.** In der Gesamtbetrachtung expandierten die öffentlichen Einnahmen in diesem Jahr mit einer Rate von 2,4 vH. Die insgesamt weiterhin hohe Steigerung war vornehmlich auf die positive Ent-

wicklung der **Steuereinnahmen** zurückzuführen. Insbesondere die direkten Steuern – und hier vor allem die Lohnsteuer sowie die veranlagte Einkommensteuer – trugen maßgeblich zur hohen Zuwachsrate der Steuereinnahmen in Höhe von 2,9 vH bei, während das Aufkommen aus indirekten Steuern, nicht zuletzt aufgrund einer nur verhaltenen Entwicklung der privaten Konsumausgaben in diesem Jahr, nur moderat zunahm. Insofern wurde die positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen – anders als im letzten Jahr, in welchem Steuererhöhungen bei der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer bei den indirekten Steuern für hohe Zuwachsraten sorgten – von weniger Steuerarten getragen. Daneben konnten erstmals mit 0,9 Mrd Euro Erlöse aus dem Verkauf von Emissionsrechten erzielt werden.

**310.** Die **Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen** nahmen im Jahr 2008 ebenfalls mit einer Rate in Höhe von 1,9 vH zu, obwohl in diesem Jahr der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ein weiteres Mal von 4,2 vH auf nunmehr 3,3 vH gesenkt wurde. Die Erhöhung des Pflegeversicherungsbeitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte zum 1. Juli 2008 vergrößerte zwar das Aufkommen aus diesem Versicherungszweig um etwa 1,2 Mrd Euro; insgesamt wurden die Beitragszahler – aufgrund der deutlichen Reduktion des Arbeitslosenversicherungsbeitragssatzes – aber um knapp 6,5 Mrd Euro entlastet. Die hohen Zuwachsraten waren der weiterhin positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt geschuldet, die sich in einem Aufbau von knapp 540 000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen äußerte.

**311.** Unter den **übrigen Einnahmen** war die Überweisung der Deutschen Bundesbank in Höhe des maximal zulässigen Betrags von 3,5 Mrd Euro auch in diesem Jahr der bedeutendste Posten.

### *Kassenmäßiges Steueraufkommen*

**312.** Bei den **kassenmäßigen Steuereinnahmen** setzte sich auch im Jahr 2008 die **positive Entwicklung**, welche im Jahr 2005 begonnen hatte, fort (Tabelle 19). Dies ist umso bemerkenswerter, als mit der Unternehmensteuerreform in diesem Jahr ein Gesetz in Kraft trat, welches mit Mindereinnahmen von mehr als 5 Mrd Euro verbunden war. Gleichwohl konnte eine **Strukturverschiebung hin zu den direkten Steuern** beobachtet werden, da das Aufkommen aus den indirekten Steuern aufgrund der verhaltenen Nachfrageentwicklung nur geringfügig zunahm.

**313.** Zu einer wichtigen Stütze des kassenmäßigen Steueraufkommens avancierten in diesem Jahr die **Lohnsteuereinnahmen** mit einer Zuwachsrate in Höhe von 7,9 vH, wobei die weiterhin günstige Situation auf dem Arbeitsmarkt sowie hohe Tarifabschlüsse für den Anstieg verantwortlich waren. Der Einfluss der Politik auf das Lohnsteueraufkommen blieb ambivalent: Während durch den erhöhten Sonderausgabenabzug von 1 575 Euro auf 2 100 Euro im Rahmen der geförderten Altersvorsorge (Riester-Rente) das Aufkommen gemindert wurde, wirkten die Senkung des mit dem Lohnsteueraufkommen verrechneten Kindergelds auf eine Altersgrenze von 25 Jahren sowie die Abschaffung der Pendlerpauschale aufkommenssteigernd.

**314.** Die Einnahmen aus der **veranlagten Einkommensteuer** nahmen in diesem Jahr um 28,0 vH zu. Begünstigt wurde der Aufkommenszuwachs durch das Auslaufen der Eigenheimzulage, etwas geringeren Steuererstattungen im Rahmen des Veranlagungsverfahrens bei Einkünften aus nicht-selbständiger Arbeit gemäß § 46 EStG und durch die Ausweitung des Spitzensteuersatzes auch auf

die Gewinneinkunftsarten auf nunmehr 45 vH. Ebenfalls positiv entwickelten sich die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag. Da Ausschüttungen der Unternehmen an ihre Aktionäre eher der Gewinnentwicklung folgen und somit eine nachlaufende Größe sind, konnte nochmals ein Zuwachs in Höhe von 14,0 vH festgestellt werden.

Tabelle 19

Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten								
Steuerart	2005	2006	2007	2008 <sup>1)</sup>	2005	2006	2007	2008 <sup>1)</sup>
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Steuern vom Einkommen .....	172,3	193,9	217,0	234,2	+ 1,8	+ 12,5	+ 12,0	+ 7,9
Lohnsteuer, insgesamt <sup>2)</sup> .....	118,9	122,6	131,8	142,2	- 4,0	+ 3,1	+ 7,5	+ 7,9
Veranlagte Einkommensteuer <sup>3)</sup> .....	9,8	17,6	25,0	32,0	+ 81,1	+ 79,9	+ 42,5	+ 28,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag .....	10,0	11,9	13,8	15,7	+ 0,3	+ 19,6	+ 15,9	+ 14,0
Zinsabschlagsteuer .....	7,0	7,6	11,2	12,7	+ 3,2	+ 9,2	+ 46,5	+ 13,3
Körperschaftsteuer .....	16,3	22,9	22,9	18,4	+ 24,5	+ 40,0	+ 0,3	- 19,8
Solidaritätszuschlag .....	10,3	11,3	12,3	13,2	+ 2,1	+ 9,4	+ 9,4	+ 6,5
Gewerbesteuer, insgesamt .....	32,1	38,4	40,1	39,5	+ 13,2	+ 19,4	+ 4,5	- 1,6
Umsatzsteuer <sup>4)</sup> .....	139,7	146,7	169,6	175,0	+ 1,7	+ 5,0	+ 15,6	+ 3,2
Energiesteuer <sup>5)</sup> .....	40,1	39,9	39,0	39,2	- 4,0	- 0,5	- 2,4	+ 0,6
Stromsteuer .....	6,5	6,3	6,4	6,0	- 2,0	- 2,9	+ 1,3	- 5,6
Tabaksteuer .....	14,3	14,4	14,3	13,4	+ 4,7	+ 0,8	- 0,9	- 6,3
Versicherungsteuer .....	8,8	8,8	10,3	10,4	- 0,0	+ 0,3	+ 17,7	+ 0,7
Kraftfahrzeugsteuer .....	8,7	8,9	8,9	8,9	+ 12,1	+ 3,0	- 0,4	- 0,2
Gründerwerbsteuer .....	4,8	6,1	7,0	6,0	+ 3,1	+ 27,8	+ 13,5	- 14,2
Erbschaftsteuer .....	4,1	3,8	4,2	5,0	- 4,4	- 8,2	+ 11,7	+ 18,0
<b>Gesamtsteueraufkommen</b> .....	<b>452,1</b>	<b>488,4</b>	<b>538,2</b>	<b>559,2</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>+ 8,0</b>	<b>+ 10,2</b>	<b>+ 3,9</b>
Nachrichtlich:								
Steuerquote <sup>6)</sup> .....	20,2	21,0	22,2	22,4	X	X	X	X
„Bereinigte“ Steuerquote <sup>7)</sup> .....	22,3	23,0	24,0	24,1	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, Kindergeld und Altersvorsorgezulage) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quelle: BMF

*Daten zur Tabelle*

**315.** Außerordentlich hohe Aufkommenssteigerungen in Höhe von 13,3 vH konnten wiederum bei der **Zinsabschlagsteuer** verzeichnet werden, nachdem bereits im letzten Jahr aufgrund der Kürzung des Sparerfreibetrags hohe Zuwachsraten zu beobachten waren. In diesem Jahr wurde das Ergebnis durch eine verstärkte Umschichtung von Kapitalanlagen in Richtung fest verzinslicher Wertpapiere sowie durch eine steigende Nominalverzinsung getrieben. Vernachlässigbar waren dagegen die Einnahmen aus der EU-Zinsrichtlinie, die kaum zu den Aufkommenssteigerungen bei der Zinsabschlagsteuer beitrugen. Wenngleich die auf die Zinsrichtlinie zurückgehenden Einnahmen in den letzten beiden Jahren gestiegen sind, fällt das Niveau der Einnahmen im Vergleich zu den von Deutschen im Ausland getätigten Kapitalanlagen bisher bescheiden aus (Kasten 10).



## Kasten 10

**Grenzüberschreitende Steuerhinterziehung von Kapitaleinkommen:  
Zur Effektivität der EU-Zinsrichtlinie**

Anfang des Jahres erregten spektakuläre Fälle von **Steuerhinterziehung** die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, als Steuerfahnder Prüfungen bei Personen durchführten, die Kapital bei der LGT Bank in **Liechtenstein** angelegt hatten. Die Informationen über die Geldanlagen erhielt der Fiskus über eine CD-Rom, auf der ein ehemaliger Mitarbeiter der Bank illegal die Namen von Kunden der Bank gespeichert hatte. Diese öffentlichkeitswirksamen Fälle müssen vor dem Hintergrund der mangelnden Effektivität der EU-Zinsrichtlinie gesehen werden. Diese sieht seit dem 1. Juli 2005 für die teilnehmenden Staaten, worunter sämtliche EU-Länder sowie einige assoziierte Gebiete und Drittstaaten – darunter auch die Schweiz und Liechtenstein – fallen, vor, entweder Informationen über die Auslandsanlagen heimischer Staatsbürger auszutauschen oder eine Quellensteuer auf deren Zinserträge einzubehalten. Diese beträgt derzeit 20 vH und wird ab dem 1. Januar 2011 auf 35 vH steigen. Das Aufkommen aus der Quellensteuer steht zu 75 vH dem Heimatland des Anlegers und zu 25 vH dem Quellenstaat zu.

**Die EU-Zinsrichtlinie leistet** aus mehreren Gründen **keinen effektiven Schutz gegen Steuerhinterziehung**: Erstens wenden einige Offshore-Zentren, wie zum Beispiel Hongkong oder die Bermuda-Inseln, die Richtlinie nicht an, sodass eine Verlagerung von Kapital in diese Länder möglich ist. Zweitens erstreckt sich der Anwendungsbereich der Richtlinie nur auf natürliche Personen. Juristische Personen sind nicht Gegenstand der Richtlinie. Ein Teil der nicht in Deutschland deklarierten Zinserträge wurde in Liechtenstein über Stiftungen realisiert. Drittens werden von der Zinsrichtlinie nur Zinserträge erfasst. Fonds, die einen großen Prozentsatz in Aktien investieren, Derivate, Zertifikate und Dividenden fallen ebenfalls nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie. Viertens ist auch die Erfassung von Zinserträgen lückenhaft, da bestimmte ältere Anleihen (Grandfathered Bonds), die vor dem 1. Januar 2001 emittiert wurden und bei denen keine Folgeemission durchgeführt wurde, nicht besteuert werden. Aufgrund der geografischen, gesellschaftsrechtlichen und anlagebedingten Eingrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie bieten sich Investoren somit vielfältige Ausweichmöglichkeiten, sodass die Richtlinie eine grenzüberschreitende Eindämmung der Steuerhinterziehung von Kapitaleinkommen nicht effektiv zu gewährleisten vermag. Im liechtensteinischen Fall wurde dem Vernehmen nach zudem nicht nur Steuerhinterziehung im Rahmen der Einkommensteuer begangen, sondern in manchen Fällen wurde auch Erbschaftsteuer hinterzogen.

Insgesamt sind die **Einnahmen Deutschlands** sowohl aus dem Informationsaustausch als auch aus der Quellensteuer **relativ gering**. Im Jahr 2005 – neuere Zahlen liegen derzeit nicht vor – wurden aus Zinsauskünften an Deutschland Steuereinnahmen in Höhe von 1,49 Mrd Euro erzielt, während sich die aus Zinsauskünften Deutschlands an ausländische Staaten resultierenden Steuereinnahmen auf 1,55 Mrd Euro beliefen (BMF, 2007). Nochmals deutlich niedriger sind die Einnahmen aus der Quellensteuer. Im Jahr 2005 wurden gerade 38,1 Mio Euro an Deutschland überwiesen, auch für das Jahr 2007 fällt der Wert mit 195,6 Mio Euro weiterhin bescheiden aus. Insbesondere sind die Einnahmen aus der Quellensteuer, die von „klassischen“ Steueroasen an Deutschland übermittelt werden, in einigen Fällen ausgesprochen gering. So hat Deutschland von den Nieder-

ländischen Antillen und den Britischen Jungferninseln bisher noch keine Einnahmen aus der Quellensteuer erhalten, aber auch von Offshore-Zentren, die Zinsauskünfte an Deutschland übermitteln, wie zum Beispiel den Kaimaninseln, sind die Einnahmen vernachlässigbar.

Wie die jüngsten Entwicklungen gezeigt haben, ist Steuerhinterziehung insbesondere von Kapitaleinkommen kein rein nationales Phänomen mehr. Deshalb müssen **restriktive nationale Maßnahmen mit multilateralen Instrumenten flankiert** werden. Ein Problem der EU-Zinsrichtlinie stellen nicht partizipierende Drittstaaten dar. Die derzeitigen Verhandlungen der EU-Kommission mit Singapur und Hongkong sollten daher auf weitere Drittstaaten ausgedehnt werden. Im Hinblick auf unkooperative Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union bieten sich mehrere Alternativen an: So könnten Strafsteuern für Überweisungen in diese Länder erhoben werden. Dieses Instrument hat den Nachteil, dass es gegen die Kapitalverkehrsfreiheit verstoßen dürfte, die nicht nur auf die EU-Mitgliedstaaten begrenzt ist. Somit dürfte das Instrument europarechtswidrig sein und gegen internationale Vereinbarungen verstoßen. Zudem würden Strafsteuern den Anreiz setzen, Steuerhinterziehung wieder verstärkt durch Bareinzahlungen durchzuführen. Eine bessere Alternative bestünde darin, Banken und Versicherungsinstituten aus unkooperativen Drittstaaten nur noch dann Zugang zum deutschen Markt zu gewähren, wenn das jeweilige Land bereit ist, zumindest eine Quellensteuer zu erheben oder Informationen über Kapitalerträge von in der Europäischen Union ansässigen Steuerpflichtigen bereitzustellen. Da die Niederlassungsfreiheit nur für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gilt, wäre ein solcher Ansatz europarechtskonform und könnte unkooperative Länder dazu veranlassen, sich stärker bei der Begrenzung der Steuerflucht von deutschen Staatsbürgern einzubringen. Eine solche Strategie wird bereits von den Vereinigten Staaten in ihrem Verhältnis zu Liechtenstein erprobt, da Liechtenstein den Vereinigten Staaten in Fällen schweren Steuerbetrugs Auskünfte erteilt, während es im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten lediglich eine Quellensteuer auf Zinserträge einbehält. Eine Ausweitung der Zinsrichtlinie auf Drittländer wird aber nur dann die nötigen Erfolge herbeiführen, wenn gleichzeitig der Anwendungsbereich der Richtlinie bei den partizipierenden Staaten vergrößert wird. Eine Berücksichtigung von Dividenden und eigenkapitalähnlichen Instrumenten sowie eine Ausweitung der Richtlinie auf juristische Personen ist sinnvoll, da andernfalls kein effektiver Beitrag gegen Steuerhinterziehung geleistet wird. Ob aber ein Ausbau der Zinsrichtlinie in der Zukunft möglich sein wird, ist zum derzeitigen Zeitpunkt nicht sicher, da insbesondere von kleineren EU-Mitgliedsstaaten Bedenken geäußert wurden.

**316.** Rückläufig war das **Aufkommen** bei der **Körperschaftsteuer** und der **Gewerbsteuer**, da in diesem Jahr die Unternehmensteuerreform in Kraft trat. Deren Gegenfinanzierungsmaßnahmen, die unter anderem in der Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer und in dem Wegfall der degressiven Abschreibung bestanden, reichten nicht vollständig aus, um Einnahmeausfälle – vor allem bedingt durch die Reduktion des Körperschaftsteuersatzes um 10 Prozentpunkte – zu kompensieren. Die Steuerausfälle von mehr als 5 Mrd Euro fielen überwiegend im zweiten Halbjahr an, da die Vorauszahlungen der Unternehmen teilweise später angepasst wurden. Gewinneinbrüche infolge der Finanzkrise waren ebenfalls für den Rückgang des Aufkommens verantwortlich, wobei die Aufkommensminderungen aufgrund der Mindestbesteuerung und der Limitierung des Verlustrücktrags in diesem Jahr nicht vollständig wirksam wurden und über mehrere Jahre hinweg anfallen dürften.

**317.** Nur geringfügig um 3,2 vH stiegen in diesem Jahr die Einnahmen aus der **Umsatzsteuer**. Die im letzten Jahr durchgeführte Erhöhung des Regelsatzes um 3 Prozentpunkte wie auch Preissteigerungen insbesondere bei Lebensmitteln und Energie führten in diesem Jahr zu einer verhaltenen Entwicklung der nominalen Privaten Konsumausgaben. Infolge der nur moderaten Nachfrage konnte insgesamt nur eine geringe Zunahme des Umsatzsteueraufkommens verzeichnet werden. Ohne die Phasenverschiebung bei den Umsatzsteuereinnahmen, wodurch die Steuersatzerhöhung des letzten Jahres noch in den Monaten Januar und Februar nachwirkte, wäre das Aufkommen in diesem Jahr sogar nahezu stagniert.

**318.** Bei den übrigen **Verbrauchssteuern** waren unterschiedliche Effekte für das annähernd konstante oder rückläufige Aufkommen verantwortlich. Da im Fall der Energiesteuer und der Stromsteuer die Bemessungsgrundlage an zu versteuernde Mengen anknüpft, waren markante Preissteigerungen und damit verbundene Nachfrageausfälle ursächlich für das stagnierende – und im Fall der Stromsteuer rückläufige – Aufkommen aus diesen Steuern. Bei der Tabaksteuer führten die zur Jahresmitte des letzten Jahres zuerst in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen in Kraft getretenen und seit dem 1. Juli 2008 in allen Bundesländern geltenden Rauchverbote in der Gastronomie zu scharfen Aufkommensrückgängen, die auch nach (partieller) Aufhebung der Rauchverbote durch das Bundesverfassungsgericht in der zweiten Jahreshälfte bestehen blieben.

**319.** Die Einnahmen aus Erbschaft- und Schenkungsteuer setzten in diesem Jahr den Trend der vergangenen Jahre fort. Aufgrund einer steigenden Anzahl von Erbfällen und vermehrten Schenkungen stieg das Aufkommen um 18,0 vH an.

#### ***Zur steuerlichen Behandlung von Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte***

**320.** Die **Pendlerpauschale** wurde zum 1. Januar 2007 **abgeschafft** und in § 9 Absatz 2 EStG eine **Härtefallregelung eingeführt**. Fahrten zur Arbeitsstätte stellen nunmehr keine Werbungskosten mehr dar. Gleichwohl sieht die Härtefallregelung vor, dass Arbeitnehmer ab dem 21. Entfernungskilometer weiterhin 0,30 Euro pro zurückgelegten Kilometer „wie“ Werbungskosten ansetzen können. Für Arbeitnehmer, die an insgesamt 220 Arbeitstagen täglich weniger als 34 Kilometer von der Wohnung zum Arbeitsplatz zurücklegen, lohnt sich eine Angabe der Aufwendungen in der Steuererklärung – sofern nicht weitere Aufwendungen als Werbungskosten geltend gemacht werden – nicht mehr, da die Kosten unter dem jährlichen Arbeitnehmerpauschbetrag in Höhe von 920 Euro liegen. Analoge Regelungen gelten gemäß § 4 Absatz 5a EStG bei den Gewinneinkunftsarten. Sofern das Bundesverfassungsgericht bei der jetzigen Regelung Änderungsbedarf anmahnen wird, muss mit Steuerrückerstattungen für die Jahre 2007 und 2008 gerechnet werden.

**321.** Grundsätzlich hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der steuerlichen Behandlung von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Nach dem sogenannten **objektiven Nettoprinzip** sind erwerbsbedingte Ausgaben als Werbungskosten oder Betriebsausgaben bei der Ermittlung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage von den Erwerbseinnahmen abzuziehen. Dies gilt auch, wenn eine nur unwesentliche private Mitveranlassung der entsprechenden Aufwendungen vorliegt. Umgekehrt ist ein Abzug als Werbungskosten oder Be-

triebsausgaben bei so gut wie ausschließlich privat veranlassten Aufwendungen zu versagen. Bei gemischt veranlasstem Aufwand steht es dem Gesetzgeber frei, ob und in welcher Höhe ein Abzug als Werbungskosten oder Betriebsausgaben zugelassen wird. Ökonomisch sichert das objektive Nettoprinzip **Entscheidungsneutralität** und entspricht damit dem Effizienzziel.

**322.** Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sind den gemischt veranlassten Aufwendungen zuzuordnen. Sie sind dann beruflich veranlasst und als Werbungskostenabzug zuzulassen, wenn ein Arbeitnehmer unter Beibehaltung seines bestehenden Wohnsitzes eine neue Beschäftigung in einer weiter entfernt liegenden Arbeitsstätte annimmt. Die Versagung eines steuerlichen Fahrtkostenabzugs würde zu einer gesamtwirtschaftlich schädlichen Verzerrung bei der Arbeitsplatzwahl führen (JG 2005 Ziffer 470). Eindeutig privat veranlasst sind (zusätzliche) Fahrtkosten dann, wenn ein Arbeitnehmer unter Beibehaltung der Arbeitsstätte in eine weiter entfernt liegende Wohnstätte zieht. Die Fahrtkosten sind dann der Privatsphäre zuzuordnen. Wird gleichwohl ein Werbungskostenabzug zugelassen, stellt dies eine steuerliche Subventionierung dar. In der Regel kann nicht zwischen beruflich und privat veranlassten Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unterschieden werden. Für solche gemischt veranlassten Aufwendungen kann ein Abzug als Werbungskosten (oder Betriebsausgaben) zugelassen werden, muss es aber nicht. Der Gesetzgeber hat also im Hinblick auf die Zulässigkeit oder Versagung der Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte einen weiten Gestaltungsspielraum, muss diesen aber folgerichtig ausfüllen.

**323.** Eine **generelle Versagung** des Werbungskostenabzugs von Fahrtkosten dürfte allerdings mit dem objektiven Nettoprinzip nicht vereinbar sein. Haben Ehegatten eine gemeinsame Wohnung und sind an unterschiedlichen Orten berufstätig, sind zumindest für einen Ehegatten Fahrtkosten eindeutig beruflich veranlasst und müssen als Werbungskosten abzugsfähig sein. Liegt etwa der gemeinsame Wohnsitz des Ehepaares unmittelbar an der Arbeitsstätte des einen Ehegatten, sind die Fahrtkosten des anderen beruflich bedingt und müssten in voller Höhe abzugsfähig sein. Da die Wahl des Wohnsitzes in die Privatsphäre fällt, erscheint es folgerichtig, dass die Fahrtkosten für beide Ehegatten – gegebenenfalls beschränkt auf die kürzeste Entfernung zwischen den beiden Arbeitsstätten – Werbungskosten darstellen. Die geltende Regelung erfüllt diese Anforderungen nicht und kann überdies zu einer ausschließlich steuerlich bedingten Wohnsitzverlagerung führen. Beträgt die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte für jeden Ehepartner gerade 20 Kilometer (hier annahmegemäß in entgegen gesetzter Richtung vom Wohnort), ist ein Werbungskostenabzug ausgeschlossen. Läge der gemeinsame Wohnsitz hingegen in unmittelbarer Nähe der Arbeitsstätte des einen Ehegatten, könnte der andere nach geltendem Recht Fahrtkosten ab dem 21. Kilometer „wie“ Werbungskosten geltend machen – vorausgesetzt der Arbeitnehmer-Pauschbetrag ist anderweitig ausgeschöpft. In Zweiverdienerhaushalten ist die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten geboten und die geltende Regelung nicht sachgemäß.

**324.** Wenn dann aber bei Einverdienerhaushalten unter Hinweis auf gemischt veranlasste Aufwendungen ein steuerlicher Abzug von Fahrtkosten versagt würde, könnte es zu unangemessenen steuerlichen Mehrbelastungen kommen, wenn ein Ehegatte eines Zweiverdienerhaushalts seine Berufstätigkeit vorübergehend – etwa wegen Inanspruchnahme der Elternzeit – aufgeben würde

und dann dem anderen Ehegatten der bislang gewährte Fahrtkostenabzug gestrichen würde. Insofern bedürfte es zumindest Ausnahmeregelungen beim Versagen eines Werbungskostenabzugs von Fahrtkosten für Alleinverdienerhaushalte. Temporäre Sonderregelungen ließen sich nach einer Scheidung begründen. Das Steuerrecht würde so allerdings immer komplizierter und gestaltungsanfälliger. Will man dies vermeiden, stellt eine allgemeine Pendlerpauschale ab dem ersten Kilometer eine einfache Kompromisslösung dar. Die Höhe der Pauschalierung kann der Gesetzgeber so bestimmen, dass sich die Haushaltsbelastungen in Grenzen halten. Konkret könnte also bei einer Rückkehr zur früheren Pendlerpauschale ein geringerer Betrag als 30 Cent pro Kilometer angesetzt werden.

**325.** Festzuhalten bleibt, dass auch die vom Gesetzgeber gewählte geltende Regelung mit den genannten Ergänzungen ökonomisch durchaus vertretbar ist. Allerdings hätte man dann ein kompliziertes Konvolut von auf unterschiedliche Ziele ausgerichteten steuerlichen Regelungen. Der Ausschluss einer Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten kann unter Hinweis auf gemischt veranlasste Aufwendungen begründet werden. Gleichzeitig müsste bei Zweiverdienerhaushalten aber nach dem objektiven Nettoprinzip – und möglicherweise für weitere Fälle – ein Abzug von Fahrtkosten zugelassen werden; damit würde dem ökonomischen Ziel der Entscheidungsneutralität Rechnung getragen. Die generelle Abzugsfähigkeit von Fahrtaufwand ab dem 21. Kilometer „wie“ Werbungskosten schließlich kann überhaupt nur unter Hinzuziehung von Verteilungsurteilen gerechtfertigt werden. Eine **niedrige, allgemeine Pendlerpauschale** stellt da schon eine einfachere Lösung dar.

## 2. Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung: Defizite nur beim Bund

**326.** Die bereits im letzten Jahr beobachtbare unterschiedliche Haushaltssituation der einzelnen staatlichen Ebenen setzte sich auch in diesem Jahr fort. Während Länder, Gemeinden und die Sozialversicherung Haushaltsüberschüsse aufwiesen, beendete der Bund dieses Jahr wiederum mit einem Defizit. Jedoch konnten die bestehenden Unterschiede etwas abgebaut werden, da Länder, Gemeinden und Sozialversicherung im Vergleich zum Vorjahr keine Verbesserung ihrer Haushaltssituation erfuhren, während der Bund sein Defizit weiter zurückführen konnte.

### Einnahmen und Ausgaben des Bundes

**327.** Obwohl die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer aufgrund der Unternehmensteuerreform rückläufig waren und das Aufkommen aus den reinen Bundessteuern nahezu stagnierte, betrug der Zuwachs der Steuereinnahmen des Bundes trotz dieser dämpfenden Faktoren 2,7 vH. Insbesondere hohe Zuwachsraten bei den übrigen Gemeinschaftsteuern wirkten sich somit begünstigend auf die **Einnahmen des Bundes** aus. Mit dem Wegfall des in den letzten beiden Jahren fiskalisch wenig ergiebigen Aussteuerungsbetrags und der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an den Aufwendungen des Bundes für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde der Bundeshaushalt um etwa 3 Mrd Euro entlastet. Die abgebildeten Zahlen zu den Finanzierungssalden, welche auf der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beruhen, erfassen **Privatisierungserlöse** nicht (Tabelle 20, Seite 206). In der Finanzstatistik wirken sich Privatisierungserlöse dagegen Defizit mindernd aus. In diesem

Jahr zeigte sich ein zurückhaltender Gebrauch dieses Instruments durch den Bund, welches wohl erneut stärker zum Einsatz kommen dürfte, wenn sich dessen Haushaltslage verschlechtern sollte.

Anders als die Finanzstatistik, die sich an den tatsächlich stattgefundenen Zahlungsvorgängen orientiert, beziehen sich die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf den Zeitpunkt der Entstehung einer Forderung und Verbindlichkeit. Diese Unterschiede in der zeitlichen Erfassung („Phasenverschiebungen“) können sich bei einzelnen Steuerarten, bei den Zinseinnahmen und den Zinsausgaben sowie den staatlichen Bauten bemerkbar machen. Daneben erfassen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nur staatliche Reinvermögenszugänge. Transaktionen des Staates, die das Nettovermögen nicht erhöhen – wie zum Beispiel die Veräußerung von Beteiligungen, denen auf der anderen Seite ein Wegfall staatlichen Vermögens gegenübersteht – werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen folglich nicht berücksichtigt (Expertise 2007).

**328.** Eine leichte Entspannung zeichnete sich auf der Ausgabenseite ab, da die **Ausgaben des Bundes** für die Grundsicherung der Arbeitsuchenden trotz der Erhöhung des Eckregelsatzes im Beobachtungszeitraum um 3,7 vH abnahmen. Allerdings deutete sich bereits eine Abschwächung der Dynamik im Vergleich zum Vorjahr an, sodass in einer konjunkturell schwächeren Phase diese Ausgabenart haushaltsbelastend wirken wird. Aufgrund der rückläufigen Zahl an Bedarfsgemeinschaften und der geringeren Bundesbeteiligung sanken auch die Ausgaben für Unterkunft und Heizung erstmals seit der Einführung des Arbeitslosengelds II. Den rückläufigen Ausgaben für das Arbeitslosengeld II standen jedoch deutliche Ausgabensteigerungen im Bereich der Verteidigung, der Bildung und der Entwicklungshilfe gegenüber. Bei den Militärausgaben dominierten Steigerungen bei den militärischen Beschaffungen, und bei den Bildungsausgaben wurden zusätzliche Mittel für den Spitzencluster-Wettbewerb, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft und die Bundesausbildungsförderung zur Verfügung gestellt. Ebenfalls kräftig stiegen in diesem Jahr die Personalausgaben. Ohne diese Mehrausgaben – so sinnvoll sie im Einzelfall sein mögen – hätte das Defizit des Bundes, welches sich in diesem Jahr auf 18,8 Mrd Euro belief, stärker zurückgeführt werden können. Allerdings standen einer rascheren Reduktion des Defizits auch außerplanmäßige Ausgaben infolge der Stützung der IKB und eine Beihilfezahlung in Höhe von 1,1 Mrd Euro an die Deutsche Post AG im Wege. Letztere resultierte aus einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes, in welchem die Rückerstattung einer zuerst von Seiten der Europäischen Union als Beihilfe qualifizierten Leistung des Bundes an die Post wieder rückgängig gemacht wurde.

### **Einnahmen und Ausgaben der Länder, Gemeinden und Sozialversicherung**

**329.** Die **Länder** konnten in diesem Jahr einen **Überschuss** in Höhe von 1,1 Mrd Euro ausweisen, der sich im Vergleich zum Vorjahr etwas reduzierte. Die Einnahmen der Länder insgesamt stiegen im Jahr 2008 um 2,5 vH. Neben den Gemeinschaftsteuern entwickelte sich die Erbschaft- und Schenkungsteuer positiv, während die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer deutlich sanken. Auf der Ausgabenseite nahmen die monetären Sozialleistungen aufgrund steigender Pensionsverpflichtungen um 3,8 vH zu, und als Folge der weiterhin guten Einnahmesituation erhöhten sich die Zuweisungen an die Gemeinden. Zudem wurden die Haushalte einiger Länder infolge der Bankenkrise belastet, da für die WestLB, die Sachsen LB und die BayernLB Garantien in einem Umfang von etwa 10 Mrd Euro vergeben wurden. Hierzu wurden im Falle der Sachsen LB 500 Mio Euro und bei der WestLB 1 Mrd Euro als erwarteter Verlust in die jeweiligen Länderhaushalte in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingestellt.

Tabelle 20

Finanzierungssalden des Staates<sup>1)</sup>

	2005	2006	2007	2008 <sup>2)</sup>
<b>Mrd Euro</b>				
Staat .....	- 74,3	- 35,9	- 4,2	- 1,5
davon:				
Gebietskörperschaften .....	- 70,2	- 40,9	- 14,6	- 8,9
davon:				
Bund .....	- 47,7	- 34,6	- 26,2	- 18,8
Länder .....	- 22,6	- 10,3	+ 3,4	+ 1,1
Gemeinden .....	+ 0,1	+ 4,0	+ 8,3	+ 8,6
Sozialversicherung .....	- 4,1	+ 5,0	+ 10,4	+ 7,4
<b>Quoten (vH)<sup>3)</sup></b>				
Staat .....	- 3,3	- 1,5	- 0,2	- 0,1
davon:				
Gebietskörperschaften .....	- 3,1	- 1,8	- 0,6	- 0,4
davon:				
Bund .....	- 2,1	- 1,5	- 1,1	- 0,8
Länder .....	- 1,0	- 0,4	0,1	0,0
Gemeinden .....	0,0	0,2	0,3	0,3
Sozialversicherung .....	- 0,2	0,2	0,4	0,3

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Eigene Schätzung. Potenzielle Auswirkungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes sind nicht berücksichtigt.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

*Daten zur Tabelle*

**330.** Die **Haushalte der Gemeinden** schlossen in diesem Jahr insgesamt mit einem positiven Finanzierungssaldo ab, der im Vergleich zum Vorjahr annähernd konstant blieb. Auf der Einnahmeseite wirkte sich die Unternehmensteuerreform ungünstig auf die Finanzlage der Kommunen aus, obwohl die Gewerbesteuerumlage, die von den Kommunen an den Bund und die Länder abgeführt wird, gesenkt wurde. Die weitreichenden Reformmaßnahmen, welche bei der Gewerbesteuer die Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs, die Senkung der Gewerbesteuermesszahl sowie eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die verstärkte Hinzurechnung von Zinsen und der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Lizenzen und Leasingraten, beinhalteten, führten zu einem leichten Rückgang der wichtigsten kommunalen Steuer um 1,6 vH. Dieser wurde aber durch steigende Einnahmen der den Gemeinden anteilig zustehenden Lohnsteuer sowie durch Zuweisungen ausgeglichen. In der Summe stiegen die Einnahmen der Gemeinden in diesem Jahr um 2,0 vH und damit geringfügig stärker als die Ausgaben. Auf der Ausgabenseite wurde der Haushalt der Gemeinden durch steigende Sozialhilfeausgaben und die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst belastet; dem standen nahezu stagnierende Zinsausgaben, die das Ergebnis der nun seit dem Jahr 2005 beobachtbaren Haushaltsüberschüsse der Gemeinden sind, gegenüber.

**331.** Die **Einnahmeseite der Sozialversicherung** verbesserte sich aufgrund der günstigen Beschäftigungsentwicklung und höherer Tarifabschlüsse in diesem Jahr um 1,9 vH, wobei die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen ohne die Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,9 Prozentpunkte nochmals um 7,7 Mrd Euro höher ausgefallen wären; beitragsatzbereinigt hätte sich auch in diesem Zweig der Sozialversicherung ein Zuwachs ergeben. In der Gesetzlichen Rentenversicherung blieb der Beitragssatz konstant; in der Gesetzlichen Kran-

kenversicherung war ein Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte zu verzeichnen, während der Pflegeversicherungsbeitragssatz zum 1. Juli 2008 um 0,25 Prozentpunkte erhöht wurde. Die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erhöhten sich aufgrund der Abführung der einem Umsatzsteuerpunkt entsprechenden Einnahmen geringfügig, ebenso stieg der Gesamtbeitrag des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der positiven Entwicklung der Bruttoentgelte im Vorjahr leicht an.

**332.** In diesem Jahr stiegen die **Ausgaben der Sozialversicherung** trotz eines noch günstigen konjunkturellen Umfelds zu Beginn des Jahres und moderater Lohnabschlüsse in der Vergangenheit um 2,6 vH an. Ohne das Aussetzen der Riester-Treppe hätte die Anhebung der Renten zum 1. Juli 2008 0,46 vH betragen. Durch das Aussetzen dieses Dämpfungsfaktors stiegen die Renten jedoch mit 1,1 vH kräftiger und werden auch in den Folgejahren zu höheren Belastungen auf der Ausgabenseite führen (Ziffern 617 ff). Bei der Bundesagentur für Arbeit wurden die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in diesem Jahr erhöht, und die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Versicherte wirkte sich ebenfalls ausgabensteigernd aus. Letztere Maßnahme sieht bei über 50-jährigen Arbeitslosen eine Verlängerung der Bezugsdauer von 12 auf 15 Monate vor, die ab einem Alter von 58 Jahren bis zu 24 Monate betragen kann (Ziffer 498). Insgesamt war die Verlängerung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld mit Mehrausgaben von etwa 0,8 Mrd Euro verbunden. In der Summe konnte jedoch der Ausgabenanstieg gebremst werden, da die Leistungen für Arbeitslosengeld um 14,9 vH abnahmen und infolgedessen auch die von der Bundesagentur für Arbeit an die Gesetzliche Rentenversicherung zu leistenden Rentenversicherungsbeiträge von Arbeitslosengeld-Empfängern zurückgingen. Trotz der Senkung des Beitragssatzes, der Verlängerung der Bezugsdauer und höherer Zuschüsse für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten an den Bund konnte ein annähernd ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Ein kräftiger Ausgabenanstieg konnte bei der Gesetzlichen Krankenversicherung beobachtet werden, der jedoch durch ebenfalls hohe Zuwächse bei den Einnahmen aufgefangen wurde. In der Summe schloss der Haushalt der Sozialversicherung dieses Jahr mit einem Überschuss in Höhe von 7,4 Mrd Euro ab.

### 3. Finanzpolitik im Zeichen drohender Haushaltsrisiken

**333.** Die öffentlichen Haushalte verzeichneten in diesem Jahr einen weiterhin hohen **strukturellen Primärüberschuss**, welcher Ausdruck des konsequenten Konsolidierungskurses der letzten Jahre ist. Jedoch zeigt der Verlauf des strukturellen Primärsaldos eine expansive Ausrichtung der Finanzpolitik in diesem Jahr an. Sowohl der strukturelle Primärsaldo wie auch der **strukturelle Finanzierungssaldo** nahmen leicht um 0,3 und 0,4 Prozentpunkte ab (Tabelle 21, Seite 208).

Ausgaben des Staates, die zur Stützung angeschlagener Finanzinstitute getätigt wurden, gehen in die Kalkulation des strukturellen Defizits nicht ein, da sie als Einmaleffekte zu klassifizieren sind. Solche einmaligen, zielbezogenen Maßnahmen, wie zum Beispiel die temporäre Erhöhung der Körperschaftsteuer im Zuge der Flutkatastrophe 2002 oder die Rekapitalisierung der Bankgesellschaft Berlin, wurden bereits in der Vergangenheit bei der Kalkulation des strukturellen Defizits außer Ansatz gelassen. Im Gegensatz zu vorangegangenen Haushaltsjahren, in welchen die Wirkung von Sondereffekten auf die Berechnung des strukturellen Defizits gering war, hätte ein Einbezug der Stützungsmaßnahmen das strukturelle Defizit im letzten und in diesem Jahr um 0,24 beziehungsweise 0,27 Prozentpunkte erhöht.



Tabelle 21

Finanzpolitische Kennziffern <sup>1)</sup>							
	vH						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>2)</sup>
Finanzierungssaldo <sup>3)</sup> .....	- 3,7	- 4,0	- 3,8	- 3,3	- 1,5	- 0,2	- 0,1
Struktureller Finanzierungssaldo <sup>4)</sup> .....	- 3,5	- 3,3	- 3,0	- 2,2	- 1,2	0,2	- 0,2
Struktureller Primärsaldo <sup>4)</sup> .....	- 1,5	- 1,1	- 0,6	- 0,0	0,9	2,0	1,7
Schuldenstandsquote <sup>5)</sup> .....	60,3	63,8	65,6	67,8	67,6	65,1	63,4
Staatsquote <sup>6)</sup> .....	48,1	48,5	47,1	46,8	45,3	44,2	43,8
Abgabenquote <sup>7)</sup> .....	39,9	40,0	39,1	39,1	39,5	39,8	39,6
Steuerquote <sup>8)</sup> .....	22,8	22,8	22,2	22,5	23,3	24,3	24,3
Sozialbeitragsquote <sup>8)</sup> .....	17,1	17,2	16,8	16,6	16,2	15,5	15,3
Zins-Steuer-Quote <sup>9)</sup> .....	13,1	13,3	13,0	12,6	12,3	11,7	11,8

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Eigene Schätzung. Potenzielle Auswirkungen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes sind nicht berücksichtigt.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo/Primärsaldo in Relation zum nominalen Produktionspotenzial; Primärsaldo: Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen; aufgrund der Einbeziehung von Prognosewerten können sich die Ergebnisse bei einer späteren Neuberechnung ändern.– 5) In der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht.– 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.

*Daten zur Tabelle*

**334.** Trotz der nach einem guten Jahresbeginn einsetzenden konjunkturellen Abkühlung und der Turbulenzen an den Finanzmärkten konnten sich wichtige finanzpolitische Kennziffern verbessern. Zum einen war die **Schuldenstandsquote** mit 63,4 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im dritten Jahr in Folge rückläufig. Zum anderen sank die **Staatsquote** in diesem Jahr um 0,4 Prozentpunkte, da der Ausgabenanstieg noch unter der nominalen Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts lag. Während die absolute Höhe der Reduktion der letzten Jahre durchaus beachtlich ist, verlief die Entwicklung einzelner Ausgabenarten sehr heterogen. Am stärksten wurden seit der deutschen Vereinigung Kürzungen bei den Personalausgaben und den Bruttoinvestitionen des Staates durchgeführt, während die sozialen Sachleistungen, die größtenteils Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung beinhalten, sowie die monetären Sozialleistungen sowohl bei einer absoluten als auch relativen Betrachtungsweise in den öffentlichen Haushalten nunmehr eine dominierende Rolle spielen. Nachdem sich die quantitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – vorausgesetzt die Belastungen infolge der Finanzkrise halten sich in Grenzen – auf einem guten Weg befindet, wird in Zukunft verstärkt auf die qualitative Dimension der Haushaltskonsolidierung Wert gelegt werden müssen. Der Sachverständigenrat schlägt dazu ein Investitionsprogramm vor (Ziffer 431), das konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernissen Rechnung trägt und nicht mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung in Konflikt geraten muss.

**335.** Auf der Einnahmeseite sanken sowohl die **Sozialbeitragsquote** als auch die **Steuerquote** leicht. Obwohl die Entwicklung der Bemessungsgrundlagen in diesem Jahr weiterhin positiv war,

konnten die Mindereinnahmen infolge der Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und der Unternehmensteuerreform nicht vollständig kompensiert werden.

**336.** Obgleich wichtige finanzpolitische Kennziffern am aktuellen Rand keinen Anlass zur Sorge geben, bestehen mittelfristig eine Reihe von Risiken in den öffentlichen Haushalten, deren Ursachen verfassungsrechtlicher und konjunktureller Natur sind und für die rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen getroffen werden sollten. Ein erstes Haushaltsrisiko ergibt sich aus dem **Urteil des Bundesverfassungsgerichtes** vom 13. Februar 2008, indem die unzureichende steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur Privaten Krankenversicherung und Privaten Pflegeversicherung bemängelt wurde. Nach derzeitigem Recht sind Aufwendungen eines Arbeitnehmers für Krankenversicherung und Pflegeversicherung bis zu einem Betrag von 1 500 Euro als Sonderausgabe abziehbar; für Selbstständige wird ein Sonderausgabenabzug bis zu einer Höhe von 2 400 Euro gestattet. Die derzeitige gesetzliche Regelung des § 10 Absatz 3 EStG ist im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes als vollkommen ungenügend klassifiziert worden. Kläger war eine achtköpfige Familie, deren Aufwendungen für die Private Pflege- und Krankenversicherung bei weitem den Höchstbetrag des Sonderausgabenabzugs überstiegen. Das Urteil bezieht sich zwar auf Beiträge von privat Versicherten, bei denen die Kinder – anders als in der Gesetzlichen Krankenversicherung – eigenständig zu versichern sind; jedoch dürfte auch für einen Großteil der Arbeitnehmer in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung der Sonderausgabenabzug zu gering sein. Das Bundesverfassungsgericht hat angemahnt, spätestens bis zum 1. Januar 2010 eine Lösung zu finden, die mindestens die Ausgaben einer sozialhilfegleichen Absicherung des Krankheits- und Pflegerisikos steuerlich freistellt. Wie hoch die Haushaltsbelastungen ausfallen werden, hängt davon ab, ob der Gesetzgeber auch Anpassungsbedarf bei gesetzlich Versicherten sieht und bis zu welchem Betrag ein Abzug als Sonderausgabe gewährt wird. Ein Ausschluss der gesetzlich Versicherten wird wohl kaum in Frage kommen, da die Krankenversicherungsbeiträge der meisten Arbeitnehmer deutlich den derzeitigen Höchstbetrag des Sonderausgabenabzugs überschreiten. Konsequenterweise hat die Finanzpolitik deshalb schon zugesichert, den erhöhten Sonderausgabenabzug ab dem Jahr 2010 auch gesetzlich Versicherten zu gewähren. Bei der Ausgestaltung der maximalen Höhe des Sonderausgabenabzugs hat der Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum; aber selbst im günstigsten Fall dürften **Mindereinnahmen von rund 5 Mrd Euro** unausweichlich sein.

**337.** Ein weiteres Haushaltsrisiko, welches schon früher Steuerausfälle nach sich ziehen könnte, ist, inwiefern die **Abschaffung der Pendlerpauschale** unter Einführung einer Härtefallregelung im Einklang mit der Verfassung ist. Voraussichtlich noch in diesem Jahr wird der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes über diese Frage befinden. Bisherige Urteile zur Pendlerpauschale kommen zu teilweise widersprüchlichen Ergebnissen. Sollte das Bundesverfassungsgericht einen Änderungsbedarf anmahnen, dürften für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 Erstattungen von mehreren Milliarden Euro anfallen.

**338.** Schließlich ergeben sich auch massive **Haushaltsrisiken infolge der Finanzkrise**. Es besteht die Gefahr, dass der Bund und einzelne Bundesländer für die von ihnen bereits vergebenen Garantien – sofern die einzelnen Institute ihr Liquiditätsproblem nicht lösen sollten – in höherem

Maße als geplant aufkommen müssen. Bisher sind der Bund und die KfW Bankengruppe infolge der Schieflage bei der IKB mit Verlusten in Höhe von etwa 9,5 Mrd Euro belastet worden. Neben diesen bereits aufgelaufenen haushaltswirksamen Beträge ergeben sich in einigen Länderhaushalten neue Risiken, da für die Sachsen LB und WestLB Garantien in Höhe von 2,75 Mrd Euro beziehungsweise 5 Mrd Euro vergeben wurden.

**339.** Zum derzeitigen Zeitpunkt lässt sich nur schwer abschätzen, in welchem Umfang der Staat durch die Auswirkungen der Finanzkrise auf die deutschen Finanzinstitute betroffen sein wird. Nachdem einzelfallbezogene Maßnahmen bisher nicht den nötigen Erfolg zeitigten, wurden von der Bundesregierung über die bestehenden Einlagensicherungssysteme hinausgehende politische Garantien für sämtliche Spareinlagen ausgesprochen. Zusätzlich wurde mit dem **Finanzmarktstabilisierungsgesetz** ein Stützungspaket in einer Dimension von etwa 480 Mrd Euro verabschiedet. Dieses sieht die Bildung eines Sondervermögens vor, über das Garantien für Kredite auf dem Interbankenmarkt und für Verbindlichkeiten von Zweckgesellschaften gewährt werden können. Ein weiteres Instrument ist der Erwerb von Stammaktien oder stimmrechtlosen Vorzugsaktien zur Refinanzierung der Banken. Den Banken würde durch den Staat mit diesem Instrument zusätzliches Eigenkapital bis zu einer Höhe von insgesamt 80 Mrd Euro bereitgestellt, wobei diese nur dann Hilfen aus dem Fonds in Anspruch nehmen können, wenn sie sich an Auflagen halten und als systemrelevant erachtet werden (Ziffern 335 f).

**340.** Das Bundesministerium der Finanzen kann hierzu für den Fonds, der als nichtrechtsfähiges Sondervermögen eingerichtet ist, Kredite in einer Höhe bis zu 100 Mrd Euro aufnehmen. In der Finanzstatistik werden Nebenhaushalte nicht im Haushalt des Bundes berücksichtigt. Nach Abwicklung des Fonds verbleibende Defizite werden zu 65 vH auf den Bund und zu 35 vH auf die Ländergesamtheit – jeweils zur Hälfte nach ihrer Einwohnerzahl im Juni 2008 und ihrem Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2007 – aufgeteilt und erhöhen die jeweiligen Schuldenstände.

**341.** Garantien des Staates wirken sich in den **Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen** dagegen ab dem Zeitpunkt der Vergabe dieser Defizit erhöhend aus und sind somit für die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums relevant. Bei der Verbuchung geht in einem Haushaltsjahr jedoch nicht die volle Garantie ein, sondern lediglich der erwartete Verlust aus der Inanspruchnahme der Garantie. Zeichnet sich in späteren Haushaltsjahren ab, dass die tatsächliche Inanspruchnahme höher ausfällt als der ex ante erwartete Verlust, müssen die Fehlbeträge nachgebucht werden. Schwieriger zu beurteilen ist dagegen die Erfassung von Kapitalbeteiligungen des Staates an Banken. Grundsätzlich handelt es sich bei einer solchen Transaktion um eine Bilanzverlängerung, da den Mitteln, die der Staat aufwenden muss, auf der anderen Seite auch der Wert der Beteiligung gegenübersteht. Da solche Finanztransaktionen für die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums außer Ansatz bleiben, würde sich der Finanzierungssaldo des Staates durch einen Beteiligungserwerb in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht verändern. Ein Beteiligungserwerb als rein finanzielle Transaktion zu beurteilen wäre aber dann problematisch, wenn ein alternativer Investor das Geschäft nicht abgeschlossen hätte. Da in der gegenwärtigen Situation die Bereitschaft privater Investoren, sich bei Banken zu engagieren, kaum vorhanden ist, könnte der Beteiligungserwerb auch den Charakter einer Beihilfe haben und müsste daher um den Wert des Kaufpreises, der den fairen Preis übersteigt, Defizit wirksam verbucht werden. Allerdings dürfte

im Hinblick auf die Defizitbegrenzungen des EG-Vertrages die jetzige Situation, in der alle europäischen Staaten Maßnahmen zur Stützung des Finanzsektors beschlossen haben, mit hoher Wahrscheinlichkeit als Ausnahmesituation zu klassifizieren sein. Selbst wenn es also zu einer Defizitquote von mehr als 3 vH kommen sollte, dürfte nicht mit Sanktionen gegen einzelne Mitgliedsländer zu rechnen sein.

**342.** Insbesondere das Finanzmarktstabilisierungsgesetz birgt ein hohes Risiko für den Steuerzahler, da bei weitgehender Inanspruchnahme der Garantien hohe Haushaltsbelastungen für die Zukunft entstünden. Selbst wenn nur ein Bruchteil der Garantien in Anspruch genommen werden sollte, ist mit einer Verschlechterung des staatlichen Finanzierungssaldos im kommenden Jahr zu rechnen. Die Höhe der sich aus den vergebenen Garantien und der Eigenkapitalzufuhr erwachsende Haushaltsbelastungen, lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt kaum abschätzen. Offenkundig hängt dies davon ab, ob einige Banken nur ein Liquiditätsproblem haben oder nahe der Insolvenz sind. In letzterem Fall sind die Haushaltsrisiken um ein Vielfaches höher einzuschätzen. Die Bundesregierung rechnet derzeit damit, dass etwa 5 vH der Garantien in Anspruch genommen werden. Da der Stabilisierungsfonds ein Volumen von 400 Mrd Euro aufweist, würden die öffentlichen Haushalte mit etwa 20 Mrd Euro belastet. In der Summe entspricht dies etwa 0,8 vH des Bruttoinlandsprodukts. Auch ist die Einschätzung der Haushaltsrisiken nicht unabhängig vom Verhalten der Finanzpolitik. Die Bundesregierung hat ihr Stützungspaket bis zum Ende des Jahres 2009 befristet; zu hoffen ist, dass dieser Zeitrahmen ausreicht, um die Krise zu beheben.

#### **4. Föderalismuskommission II: Trübe Aussichten trotz überzeugender Konzepte**

**343.** Seit fast zwei Jahren tagt und verhandelt die Kommission zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II). Thematisch geht es in vier Arbeitsgruppen (AG) um die Themenkomplexe:

- Schuldengrenze, Haushaltsnotlagen, Konsolidierungshilfen, Frühwarnsystem (AG 1);
- Steuerautonomie der Bundesländer, Steuerverwaltung (AG 2);
- Verwaltungskooperation, öffentliche IT, Benchmarking (AG 3);
- Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht (AG 4).

Von zentraler Bedeutung sind in erster Linie die in der AG 1 angesiedelten Arbeiten mit dem Ziel einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung und einer langfristigen Sanierung der öffentlichen Haushalte sowie die der AG 2 zugeordneten Fragen einer verstärkten Steuerautonomie der Bundesländer und einer Neuordnung der Steuerverwaltung. Die Modernisierung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften stellt im Bereich der Finanzpolitik eines der letzten großen Reformprojekte der Großen Koalition in dieser Legislaturperiode dar. Da es um grundlegende Änderungen der Finanzverfassung geht, ist eine Verabschiedung nur mit entsprechender Stimmenmehrheit im Deutschen Bundestag möglich, die außerhalb einer Großen Koalition schwer erreichbar sein dürfte.

**344.** Nach dem gegenwärtigen Verhandlungsstand äußerst skeptisch zu beurteilen sind die Aussichten auf einen erfolgreichen Abschluss des in der AG 2 behandelten Themas **Steuerautonomie der Bundesländer**. Auf der einen Seite befürworten die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern eine Steuerautonomie der Länder. In der Diskussion sind die Gewährung eines begrenzten Zu- und Abschlagsrechts bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder sowie – nach dem Vorschlag Bayerns – eine Gesetzgebungskompetenz der Länder auch bei der Grunderwerbsteuer und bei der Erbschaftsteuer für die Festlegung der Höhe der persönlichen Freibeträge und der Steuersätze. Von den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden diese Vorschläge rundweg mit dem Argument abgelehnt, dass dies zu einer Aushöhlung des Länderfinanzausgleichs und einer Rechtszersplitterung führe. Die begrenzte Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer und die kommunale Hebesatzautonomie bei der Grundsteuer und Gewerbesteuer werden als ausreichend betrachtet, um die finanzpolitische Verantwortlichkeit und die Eigenstaatlichkeit der Länder zu gewährleisten. Auch das Bundesministerium der Finanzen steht einer Stärkung der Steuerautonomie der Länder ablehnend gegenüber.

Der Sachverständigenrat hat sich wiederholt für eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder durch Gewährung eines begrenzten Zu- und Abschlagsrechts auf eine bundeseinheitliche Bemessungsgrundlage bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer ausgesprochen. Einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer auf die Bundesländer beurteilt er hingegen skeptisch (Ziffern 373 ff). Man kann davon ausgehen, dass es auf absehbare Zeit nicht zu einer substantiellen Ausweitung der Steuerautonomie der Länder kommen wird.

**345.** Umstritten sind in der AG 2 auch die Übertragung der Ertragshoheit und der Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer und die Feuerschutzsteuer auf den Bund gegen einen finanziellen Ausgleich an die Länder sowie die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer. Zwar besteht bei Bund und Ländern grundsätzliches Einvernehmen über diese Maßnahmen, strittig ist allerdings – wenig überraschend – die Höhe der finanziellen Ausgleichszahlungen vom Bund an die Länder als Kompensation für den Steuertausch. Während die Länder bei der Kraftfahrzeugsteuer eine inflationsindexierte Kompensation mit einem Ausgangsvolumen von 8,9 Mrd Euro fordern, bietet der Bund unter Hinweis auf die rückläufige Entwicklung des Aufkommens aus der Kraftfahrzeugsteuer einen festen Kompensationsbetrag von 8,69 Mrd Euro ohne jegliche Dynamisierung an. Auch bei der Feuerschutzsteuer sind die finanziellen Ausgleichszahlungen umstritten, wobei es in diesen Fällen um eher geringe Beträge geht.

Der Sachverständigenrat hält den vorgesehenen Steueraustausch bei der Kraftfahrzeugsteuer für sinnvoll, weil sie eine zustimmungsfreie Weiterentwicklung dieser Steuer im Hinblick auf die Realisierung von Umweltzielen erlaubt und eine bessere Abstimmung mit anderen steuerlichen Instrumenten im Verkehrsbereich sowie der LKW-Maut ermöglicht. Die Streitigkeiten über die Höhe der Kompensationszahlungen gehören zum föderalen Ritual, sollten aber letztlich einer Einigung nicht im Wege stehen.

**346.** In der AG 1 liegen Vorschläge zu den Themenbereichen „Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ und „Konsolidierungshilfen“ vor sowie ein Diskussionsentwurf für die gesetzliche Ausgestaltung einer neuen Schuldengrenze.

Im Lösungsvorschlag zu einem Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen wird die Verankerung eines aus den Finanzministern von Bund und Ländern bestehenden Stabilitätsrats in einem neuen Artikel 109 a Grundgesetz vorgeschlagen, der kontinuierlich die Haushalte der Gebietskörperschaften an Hand festgelegter finanzwirtschaftlicher Kennzahlen beobachtet. Falls für ein Land eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt wird, soll ein am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt orientiertes, zweistufiges Sanierungsverfahren eingeleitet werden. In der ersten Stufe wird das betroffene Land zur Durchführung eines mit dem Stabilitätsrat abgestimmten und von diesem überwachten Stabilisierungsprogramms unter Wahrung der Haushaltsautonomie verpflichtet. Bei unzureichenden Anstrengungen des Landes kann der Stabilitätsrat mit qualifizierter Mehrheit eine Verwarnung aussprechen („blauer Brief“) und eine konsequentere Konsolidierung anmahnen. Die zweite Stufe des Sanierungsverfahrens tritt in Kraft, wenn der Stabilitätsrat mit zwei Dritteln Mehrheit für ein Land eine Haushaltsnotlage feststellt. Durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz wird das Land verpflichtet, zeitlich befristet von bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen, etwa in Form von Aufschlägen zu bundesgesetzlichen Steuern oder Abschlägen bei bestimmten Leistungsgesetzen. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen oder Minderausgaben sind zum Abbau des landesspezifischen Schuldenstands zu verwenden.

**347.** Inhaltlich eng verbunden mit dem Haushaltsüberwachungsverfahren sind Vorschläge der Vorsitzenden der Föderalismuskommission II, einzelnen Ländern unter bestimmten Umständen **Konsolidierungshilfen** zu gewähren. Vorgesehen ist dabei, diese nur Ländern mit „übermäßigen“ Zinsausgaben je Einwohner zukommen zu lassen. Als übermäßig zählen Zinsausgaben, die zu einem bestimmten Stichtag in der Vergangenheit bei Flächenländern über 125 vH und bei den Stadtstaaten über 250 vH des Länderdurchschnitts liegen. Im Gegenzug verpflichten sich die von den Konsolidierungshilfen begünstigten Länder, ihre Finanzierungsdefizite schrittweise bis zur Einführung einer neuen Schuldenregel abzubauen. Kommt ein Land diesen Verpflichtungen in einem Jahr nicht nach, verliert es jeglichen Anspruch auf weitere Zinshilfen. Die Hilfszahlungen werden so bemessen, dass die betroffenen Bundesländer die Schwellenwerte für übermäßige Zinsausgaben erreichen können. Bund und Ländergesamtheit (unter Einschluss der anspruchsberechtigten Länder) erbringen jeweils die Hälfte des für die Konsolidierungshilfen erforderlichen Finanzvolumens. Auch dazu ist eine Grundgesetzänderung erforderlich.

Allerdings sind der Bund und einige Länder der Auffassung, dass sämtliche finanzschwachen Bundesländer **aus eigenen Anstrengungen**, das heißt ohne die Gewährung von Konsolidierungshilfen, in der Lage sein sollten, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Diese Sichtweise wird vom Sachverständigenrat geteilt. Das oft vorgebrachte Argument, aufgrund von Bundesgesetzen könnten Einnahmen und Ausgaben von den Ländern nicht selbst festgelegt werden, wodurch ein Haushaltsausgleich erschwert oder gar unmöglich würde, kann nicht überzeugen. Erstens zeigt eine neuere Untersuchung, dass Ausgaben, die auf Bundeseinflüssen beruhen, gerade 13,7 vH der Ausgaben der Flächenstaaten und 19,5 vH der gesamten Ausgaben der Stadtstaaten ausmachen (Seitz, 2008). Lediglich bei Ausgaben der Sozialen Sicherung, die zum Beispiel das Wohngeld, die Bundesausbildungsförderung oder das Kindergeld beinhalten, ist von einer hohen Bundesbestimmtheit auszugehen. Zweitens sind die Länder über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt und könnten über diesen Einfluss auf zustimmungspflichtige Gesetze nehmen. Drittens wurde im Rahmen der Föderalismusreform I die Haushaltsautonomie der Länder gestärkt,

indem die Besoldung und Versorgung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nunmehr durch die Länder erfolgt und ihnen auf der Einnahmeseite ein Hebesatzrecht bei der Grunderwerbsteuer zusteht.

Falls trotz dieser Bedenken Konsolidierungshilfen beschlossen werden sollten, macht der Bund seine Beteiligung von der Bedingung einer Gesamteinigung in der Föderalismuskommission abhängig.

**348.** Der zentrale Themenbereich in der AG 1 besteht in einer Weiterentwicklung der **Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder** durch Neufassung der Artikel 109 und 115 Grundgesetz. Ein Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen sieht vor, analog zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt für den Fall einer konjunkturellen Normallage die Vorgabe eines nahezu ausgeglichenen Haushalts für den Gesamtstaat in die Verfassung zu übernehmen. Ein nahezu ausgeglichener Haushalt liegt danach vor, wenn das strukturelle Finanzierungsdefizit von Bund und Ländern 0,5 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht übersteigt. Davon sollen 0,35 vH auf den Bund und 0,15 vH auf die Ländergesamtheit entfallen und nach Einwohnern auf die Länder verteilt werden. Bei der Ermittlung der zulässigen strukturellen Finanzierungsdefizite werden finanzielle Transaktionen, insbesondere staatliche Beteiligungserwerbe und Privatisierungserlöse, herausgerechnet. Bei Abweichung von der konjunkturellen Normallage sollen konjunkturbedingte Finanzierungsdefizite uneingeschränkt zulässig sein, soweit sie auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen sind. Diese sind über ein Konjunkturbereinigungsverfahren zu ermitteln. Abweichungen der tatsächlichen von der höchstens zulässigen Kreditaufnahme sollen auf einem Verrechnungskonto verbucht werden. Überschreiten die auf dem Kontrollkonto verbuchten Finanzierungssalden einen bestimmten Schwellenwert – für den Bund sind 2 vH des Bruttoinlandsprodukts angesetzt – ist der diesen Wert übersteigende Betrag im Folgejahr zurückzuführen. In Sondersituationen kann der Bund mit Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages – als Alternative werden auch zwei Drittel erwogen – eine höhere Nettokreditaufnahme eingehen, ohne dass diese auf dem Verrechnungskonto zu verbuchen wäre.

**349.** Die vorgesehenen Neuregelungen für eine wirksame Schuldenbegrenzung von Bund und Ländern entsprechen in weiten Teilen den Vorschlägen, die der Sachverständigenrat in der Expertise (2007) „**Staatsverschuldung wirksam begrenzen**“ unterbreitet hat. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass der Sachverständigenrat statt eines am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt orientierten, zulässigen strukturellen Finanzierungssaldos eine investitionsorientierte Verschuldung vorgeschlagen hatte. Im Hinblick auf die Regelungen zu einer konjunkturbedingten Neuverschuldung, der in Sondersituationen zulässigen Kreditaufnahme und der Einrichtung eines Verrechnungskontos weicht der Entwurf des Bundesfinanzministeriums nur in Details von den Vorschlägen des Sachverständigenrates ab. Die vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Ausarbeitungen zum Thema Schuldenregel werden deshalb nachdrücklich begrüßt.

**350.** Die Erfolgsaussichten für eine umfassende Reform der föderalen Finanzbeziehungen im Rahmen der Föderalismuskommission II sind allerdings eher trübe. Die Mindestanforderung ist, dass wenigstens für den Bund eine wirksame Verschuldungsbegrenzung durch Neufassung des

Artikel 115 Grundgesetz erreicht wird. Scheitert auch dieses Projekt, hat die Große Koalition eine bedeutende Chance ungenutzt verstreichen lassen.

## II. Reform der Erbschaftsteuer: Bedienung von Partikularinteressen

**351.** Die Reform der Erbschaftsteuer gehört zu den Dauerbrennern der Steuerreformdiskussionen. Seit dem sogenannten Job-Gipfel vom März 2005 stehen dabei die Möglichkeiten und Bedingungen für eine steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftlichen Vermögen und Kapitalgesellschaftsanteilen ab einer bestimmten Beteiligungsgrenze im Mittelpunkt sämtlicher Pläne zur Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Mit seinem Beschluss vom 7. November 2006 hat das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit von Verschonungsregelungen für einzelne Vermögensgegenstände zur Verfolgung außerfiskalischer Förderungs- und Lenkungsziele ausdrücklich anerkannt, sofern bestimmte Anforderungen erfüllt sind.

Die bislang vorliegenden Pläne zur Reform der Erbschaftsteuer sind allerdings **im Ansatz verfehlt**. Verschonungsabschläge von 85 vH oder mehr für Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen und für Anteile an Kapitalgesellschaften, an deren Nennkapital der Erblasser oder Schenker zu mehr als 25 vH beteiligt ist, sind in jeder Hinsicht ungerechtfertigt. Die Ungleichbehandlung zu vermieteten Immobilien mit einem Verschonungsabschlag von 10 vH ist evident. Auch der angestrebte Erhalt von Arbeitsplätzen wird nicht erreicht. So muss der Verschonungsabschlag auch gewährt werden, wenn ein Unternehmen nach Erbanfall in das EU-Ausland verlagert wird und dort die Fortführungskriterien eingehalten werden. In Deutschland würden Arbeitsplätze abgebaut, im EU-Ausland Arbeitsplätze geschaffen.

Mit der geplanten Erbschaftsteuerreform bedient der Gesetzgeber lediglich **Partikularinteressen**. Eine Abschaffung der Erbschaftsteuer wäre besser als die Umsetzung dieses verfehlten Vorhabens. Vorzuziehen wäre allerdings eine Erbschaftsteuerreform, die alle Vermögensklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch bei Anwendung des Tarifs gleich behandelt und die eine generelle Stundungsregel für liquiditätsbeschränkte Vermögensarten (vor allem Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Immobilien) sowie eine erhebliche Reduzierung der Steuersätze in der Steuerklasse I vorsieht. Von länderspezifischen Regelungen der Erbschaftsteuer ist ebenso abzuraten wie von einer Integration in die Einkommensteuer.

### 1. Eine kurze Chronologie der Reformpläne

**352.** Die kurz vor dem Abschluss stehende Debatte über die Reform der Erbschaftsbesteuerung in Deutschland geht zurück auf den sogenannten Job-Gipfel am 17. März 2005. Bei einem Treffen zwischen dem damaligen Bundeskanzler Schröder und der damaligen Oppositionsführerin Merkel wurden neben einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes auch entlastende Maßnahmen bei der Besteuerung von unternehmerischen Vermögen im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer (im Folgenden kurz: Erbschaftsteuer) beschlossen. Seitdem stehen die Möglichkeiten, die Auswirkungen und die Sinnhaftigkeit einer erbschaftsteuerlichen Begünstigung des Betriebsvermögens und weiterer Vermögensarten im Zentrum der Diskussion über die Reform der Erbschaftsteuer.



**353.** Im Mai 2005 hatte die rot-grüne Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Unternehmensnachfolge vorgelegt, der sich an einem Konzeptpapier der bayerischen Staatsregierung orientierte. Kernpunkt des Gesetzentwurfs war ein „**Abschmelzmodell**“ mit der Zielsetzung einer Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen: Die auf produktiv eingesetztes Betriebsvermögen entfallende Erbschaftsteuer sollte über einen Zeitraum von zehn Jahren gestundet werden und die Steuerschuld bei Betriebsfortführung in zehn Jahresraten erlöschen. Bei Betriebsaufgabe, Veräußerung oder Zuführung von „produktivem“ in „nicht produktives“ Betriebsvermögen innerhalb des Zehn-Jahreszeitraums nach Erbanfall hätte die Stundung der Erbschaftsteuer abgebrochen werden sollen, ohne allerdings die bis zum Zeitpunkt der „schädlichen Verwendung“ erloschene Steuerschuld nachträglich zu erheben. Die Neuregelungen sollten für ein Betriebsvermögen bis zu 100 Mio Euro gelten; darüber liegende Betriebsvermögen hätten weiterhin die geltenden Bewertungs- und Tarifbegünstigungen in Anspruch nehmen können.

Der Sachverständigenrat hat sich bereits in seinem Jahresgutachten 2005/06 (Ziffern 431 ff.) sehr kritisch mit diesem Vorschlag auseinandergesetzt. Das Fazit lautete, dass die vorgesehene Neuregelung der Erbschaftsbesteuerung eindeutig in die falsche Richtung gehe. Die geplante Reform sollte zurückgestellt und die ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Erbschaftsteuer abgewartet werden.

**354.** Das „Abschmelzmodell“ wurde auch in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 übernommen. Unter Berücksichtigung des zu erwartenden Urteils des Bundesverfassungsgerichtes sollte die Reform der Erbschaftsteuer spätestens zum 1. Januar 2007 in Kraft treten. Dazu hatte die Große Koalition im Oktober 2006 erneut einen Gesetzentwurf zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge vorgelegt. An der Stundung und Erlöschung der Erbschaftsteuerschuld für produktives Vermögen innerhalb einer Zehn-Jahresfrist wurde festgehalten. Die wesentlichen Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf vom Mai 2005 betrafen den Wegfall einer Begrenzung des „Abschmelzmodells“ auf Betriebsvermögen bis zu 100 Mio Euro, die Einführung einer Freigrenze in Höhe von 100 000 Euro für land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Betriebsvermögen und betroffene Anteile an Kapitalgesellschaften, vor allem aber eine Koppelung der erbschaftsteuerlichen Begünstigung für Betriebsvermögen an die Fortführung des Betriebs in vergleichbarem Umfang. In Anlehnung an das **Umwandlungssteuergesetz** sollten Umsatz, Auftragsvolumen, Betriebsvermögen und die Zahl der Arbeitnehmer als Orientierungsgrößen für die Fortführung eines Unternehmens gelten. In der Gesetzesbegründung wurde darauf hingewiesen, dass die bevorstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes Auswirkungen auf den Gesetzentwurf haben könne und entsprechend zu berücksichtigen sei.

**355.** Mit Beschluss vom 7. November 2006 erklärte das Bundesverfassungsgericht die derzeitige Ausgestaltung der Erbschaftsteuer als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 2008 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen. Das bisherige Recht ist bis zu einer Neuregelung weiter anwendbar. Umstritten ist, ob die Erbschaftsteuer auch weiter erhoben werden kann, wenn der Gesetzgeber der vom Gericht vorgegebenen Verpflichtung nicht nachkommt. In einem Rechtsgutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages wird dies bejaht, weil das Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes ausdrücklich „bis zu einer Neurege-

lung“ weiter anwendbar bleibe. Dagegen kommt ein Gutachten der Bundessteuerberater zu gegen- teiligen Schlussfolgerungen.

Das Gericht sieht die Anwendung von einheitlichen Steuersätzen gemäß § 19 Absatz 1 ErbStG auf den Wert des Erwerbs als mit dem Grundgesetz unvereinbar an, weil an Steuerwerte angeknüpft wird, deren Ermittlung bei wesentlichen Gruppen von Vermögensgegenständen (Betriebsvermögen, Grundvermögen, Anteile an Kapitalgesellschaften sowie land- und forstwirtschaftlichen Betrieben) den Anforderungen des Gleichheitsgrundsatzes aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz nicht genügt. Im Hinblick auf das Betriebsvermögen bemängelt das Gericht speziell die Übernahme der Steuerbilanzwerte; bei bebauten Grundstücken wird das vereinfachte Ertragswertverfahren mit einem starren Einheitsvervielfältiger von 12,5 moniert; auch bei der Bewertung von nicht börsennotierten Anteilen an Kapitalgesellschaften wird eine Verfassungswidrigkeit durch eine weitreichende Übernahme der Steuerbilanzwerte im Rahmen des sogenannten Stuttgarter Verfahrens festgestellt; schließlich werden auch die geltenden Bewertungsansätze für land- und forstwirtschaftliches Vermögen als mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar angesehen. Das Bundesverfassungsgericht folgt damit weitgehend der Auffassung des Bundesfinanzhofs im Vorlagebeschluss vom 22. Mai 2002.

Das Gericht gibt eine zweistufige Ausgestaltung der Erbschaftsteuer vor: Auf der ersten Stufe muss die Ermittlung der erbschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage zukünftig für alle Vermögensgegenstände einheitlich am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel ausgerichtet sein. Für die Wertermittlungsmethoden werden keine Vorgaben gemacht; zu gewährleisten sei lediglich, dass alle Vermögensgegenstände in einem Annäherungswert an den gemeinen Wert erfasst werden. In einem zweiten, sich an die Bewertung anschließenden Schritt, kann der Gesetzgeber zur Bestimmung der Steuerbelastung dann allerdings Lenkungsziele berücksichtigen, etwa in Form zielgenauer und normenklarer steuerlicher Verschonungsregeln, die bestimmte Vermögensarten – „gegebenenfalls auch sehr weitgehend“ – begünstigen. Diese steuerverschonenden Lenkungsnormen müssen den folgenden Anforderungen genügen: Sie müssen von erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidungen getragen sein; der Kreis der Begünstigten muss sachgerecht abgegrenzt sein; die Lenkungsziele sind gleichheitsgerecht auszugestalten. Die Begünstigungswirkungen müssen deshalb ausreichend zielgenau und innerhalb des Begünstigtenkreises möglichst gleichmäßig eintreten.

**356.** Als Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes hat die Bundesregierung im Januar 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (ErbStRG) vorgelegt (BT-Drucksache 16/7918), der auf einem Eckpunktepapier einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Bundesfinanzminister Steinbrück und dem hessischen Ministerpräsidenten Koch aufbaut.

Neben Neuregelungen zu den Bewertungsverfahren für das Betriebsvermögen, Beteiligungen an nicht börsennotierten Kapitalgesellschaften, Grundvermögen sowie das land- und forstwirtschaftliche Vermögen enthält der Gesetzentwurf eine deutliche Anhebung der persönlichen Freibeträge für Ehegatten und eingetragene Lebenspartner (auf 500 000 Euro), Kinder (400 000 Euro) und

Enkel (200 000 Euro) sowie eine Anhebung und Vereinheitlichung der Steuersätze in den Steuerklassen II und III auf 30 vH und 50 vH.

Für zu Wohnzwecken vermietete Grundstücke ist eine Verschonungsregelung derart vorgesehen, dass ein Abschlag auf den Verkehrswert in Höhe von 10 vH vorgenommen wird. Wesentlich weitgehender und komplizierter sind die Verschonungsregelungen für Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen und für Anteile an Kapitalgesellschaften, an deren Nennkapital der Erblasser oder Schenker zu mehr als 25 vH beteiligt ist:

- Für diese Vermögensgegenstände wird ein Verschonungsabschlag von 85 vH der Bemessungsgrundlage gewährt; die der Besteuerung unterworfenen 15 vH des gemeinen Werts verringern sich um einen gleitenden Abzugsbetrag von 150 000 Euro, der ab einem Betriebsvermögensübergang von 3 Mio Euro vollständig abgeschmolzen ist.
- Der Verschonungsabschlag kann nur in Anspruch genommen werden, wenn
  - über einen Zeitraum von 10 Jahren die jährliche Lohnsumme 70 vH der (mit einem Tariflohnindex fortgeschriebenen) durchschnittlichen Lohnsumme aus den letzten fünf Jahren vor Erbanfall nicht unterschreitet. Für jedes Jahr, in dem diese Bedingung nicht erfüllt ist, entfällt ein Zehntel des Abschlags;
  - zusätzlich das Betriebsvermögen über 15 Jahre gehalten wird und keine Entnahmen getätigt werden, welche die Summe der Einlagen und zurechenbaren Gewinnanteile um mehr als 150 000 Euro übersteigen. Eine pro-rata-temporis-Regelung ist nicht vorgesehen; die steuerliche Begünstigung entfällt bei späterer schädlicher Verwendung vollständig („Fallbeileffekt“).
- Für Unternehmen, deren Verwaltungsvermögen (etwa fremdvermietete Grundstücke, Wertpapiere im Streubesitz oder Kunstgegenstände) mehr als 50 vH des Betriebsvermögens ausmacht, wird der Verschonungsabschlag nicht gewährt.

**357.** Der Bundesrat hat sich am 15. Februar 2008 mit dem Erbschaftsteuerreformgesetz befasst und in Form von Änderungsvorschlägen und Prüfbitten erhebliche Bedenken gegen eine Reihe von Regelungen formuliert. Diese betreffen unter anderem: die als zu lang erachtete fünfzehnjährige Haltefrist von Betriebsvermögen sowie das Fehlen einer pro-rata-temporis Regelung analog zur Lohnsummenkomponente; die Bestimmungen zur Beibehaltung einer bestimmten Lohnsumme für die Berechtigung des Verschonungsabschlags; die Gestaltungsanfälligkeit einer starren Grenze für das Verwaltungsvermögen im Hinblick auf den Verschonungsabschlag; eine Doppelbelastung der stillen Reserven zunächst durch Erbschaftsteuer und später bei Realisierung durch Einkommensteuer. Einzelne Bundesländer haben angekündigt, dem Erbschaftsteuerreformgesetz in der vorliegenden Fassung im Bundesrat nicht zuzustimmen.

Auch in der Anhörung des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde zum Teil vehemente Kritik am Gesetzentwurf der Bundesregierung geübt.

**358.** Gegenwärtig stocken die Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien zur Reform der Erbschaftsteuer. Konsens scheint zu sein, dass die 15-Jahresfrist für das Halten des Betriebsvermögens auf zehn Jahre gekürzt und auch dabei eine pro-rata-temporis-Lösung beschlossen wird. Das Land Bayern hat demgegenüber eine Optionslösung vorgeschlagen, indem ein Wahlrecht eingeräumt wird zwischen einem Verschonungsabschlag von 85 vH bei einer Betriebsfortführung über sieben Jahre oder einer vollständigen Freistellung des Betriebsvermögens von der Erbschaftsteuer bei einer Behaltensfrist von zehn Jahren, wobei im letztgenannten Fall in den ersten fünf

Jahren der „Fallbeileffekt“ und in den nächsten fünf Jahren eine pro-rata-temporis Lösung angewendet werden soll. Die Begünstigungen für Betriebsvermögen würden damit weiter ausgebaut und die Ungleichbehandlung der Vermögensarten verstärkt. Besonders umstritten ist der ebenfalls vom Land Bayern neu in die Verhandlungen eingebrachte Vorschlag eines „**Familienheim-Ergänzungsfreibetrags**“. Danach soll im Erbfall ein **zusätzlicher** persönlicher Freibetrag für Ehegatten, Kinder, Enkel und Geschwister gewährt werden, wenn im Gesamterwerb ein Grundstück enthalten ist, das vom Erblasser selbst genutzt wurde und vom Erben über mindestens zehn Jahre nach Erbanfall selbst genutzt wird und der Grundstückswert des vererbten Familienheims nach Abzug der damit zusammenhängenden Schulden und Verpflichtungen den Betrag von insgesamt 1,5 Mio Euro nicht übersteigt. Der Familienheim-Ergänzungsfreibetrag soll mit Wirkung für die Vergangenheit entfallen, wenn das Familienheim innerhalb von zehn Jahren vom Erben verkauft oder vermietet wird. Begünstigt würden durch eine solche Regelung Erbübergänge mit Grundstücken in Hochpreislagen („Starnberger-See-Regelung“). Ob eine solche Sonderregelung der vom Bundesverfassungsgericht für steuerverschonende Lenkungsnormen geforderten „sachgerechten“ und „gleichheitsgerechten“ Ausgestaltung entspricht, erscheint eher zweifelhaft. In jedem Fall würde die steuerliche Behandlung einzelner Vermögensgegenstände durch die Erbschaftsteuer immer mehr einem Flickenteppich gleichen; das Steuerrecht würde immer komplizierter. Wenn ein vorgegebenes Aufkommen aus der Erbschaftsteuer erzielt werden soll, müssen die Steuervergünstigungen für Erben großer Betriebsvermögen und hochwertiger Grundstücke durch Steuererhöhungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Das alles hat mehr mit Klientel-Politik als mit einer sach- und gleichheitsgerechten Steuerpolitik zu tun.

## 2. Erbschaftsteuerreform und Verschonungsabschläge: Rechtfertigungen, Missverständnisse, Fakten

**359.** Seit dem Job-Gipfel vom März 2005 stehen die Möglichkeiten und Bedingungen für eine steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sowie Kapitalgesellschaftsanteilen ab einer bestimmten Beteiligungsgrenze im Mittelpunkt sämtlicher Pläne zur Reform der Erbschaftsteuer. Mit seinem Beschluss vom 7. November 2006 hat das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit von Verschonungsregelungen für einzelne Vermögensgegenstände zur Verfolgung außerfiskalischer Förderungs- und Lenkungsziele ausdrücklich anerkannt, sofern bestimmte Anforderungen erfüllt sind. Im Folgenden soll zunächst geprüft werden, ob es überzeugende ökonomische Gründe für eine besondere erbschaftsteuerliche Begünstigung einzelner Vermögensarten gibt.

**360.** Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss sich die Bemessungsgrundlage sämtlicher Vermögensgegenstände im Rahmen der Erbschaftsteuer zukünftig am gemeinen Wert, also an deren Verkehrswerten, orientieren. Zu den Einzelheiten liegen Entwürfe für die Bewertung von Anteils- und Betriebsvermögen und für die Bewertung von Grundvermögen vor, in denen das Ertragswertverfahren als Bewertungsinstrument herangezogen wird. Auch wenn das Ziel einer einheitlicheren Bewertung der verschiedenen Vermögensgegenstände erreicht wird, weisen die Entwürfe eine Reihe von Problemen auf. In zahlreichen Fällen misslingt die angestrebte Bewertung mit dem gemeinen Wert; auch das Ziel einer rechtsformneutralen Bewertung von Anteils- und Betriebsvermögen wird verfehlt (Spengel und Elschner, 2008; Broekelschen und Maiterth, 2008). In jedem Fall führen diese Bewertungsvorschriften zu einem teilweise drastischen Anstieg der Bemessungs-

grundlagen bei Grundvermögen, Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sowie Anteilen an nicht börsennotierten Kapitalgesellschaften. Bei unveränderten Steuersätzen und Freibeträgen wäre damit ein starker Anstieg des Aufkommens aus der Erbschaftsteuer verbunden. Die Bundesregierung will das Erbschaftsteueraufkommen allerdings unverändert lassen. Dann müssen zwangsläufig kompensierende Maßnahmen bei den Freibeträgen, den Steuersätzen oder durch sonstige Verschonungsabschläge vorgesehen sein. Dies kann gleichmäßig für alle Vermögensarten oder durch spezielle Begünstigungen für einzelne Vermögensgegenstände erfolgen.

**361.** Von den Vermögenszuwächsen ausgehende **distributive Gründe** für eine spezielle Verschonungsregelung vor allem für Betriebsvermögen und andere Vermögensgegenstände lassen sich nicht finden. Eine Auswertung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik 2002 zeigt, dass Betriebsvermögen in kleineren Nachlässen und Schenkungen bis zu einem Gesamtwert der Nachlassgegenstände von 1 Mio Euro nahezu keine Rolle spielen. Dagegen fallen fast 70 vH der Nachlasswerte von Betriebsvermögen bei Erbschaften an, deren Gesamtwert über 5 Mio Euro beträgt (Lehmann und Treptow, 2006). Keine andere Vermögensklasse ist derart stark auf hohe Nachlässe konzentriert. Eine verteilungspolitisch motivierte Begünstigung von Betriebsvermögen dürfte sich daraus schwerlich ableiten lassen.

**362.** Unter dem Gesichtspunkt der **Steuerbelastungsgleichheit** der einzelnen Vermögensklassen kann bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Ertrags- und Bestandsbesteuerung allerdings durchaus ein spezieller Verschonungsabschlag begründet werden.

Dies ist einmal der Fall, weil es bei Bewertung der Vermögensgegenstände zu Verkehrswerten im Rahmen der Erbschaftsteuer wegen der einkommensteuerlichen Verstrickung der stillen Reserven zu einer insgesamt höheren Belastung etwa bei Betriebsvermögen kommen kann als bei vererbtem Geldvermögen. Angenommen der Steuerbilanzwert eines Unternehmens betrage die Hälfte des Verkehrswerts. Zur erbschaftsteuerlichen Belastung von zu Verkehrswerten bewertetem Betriebsvermögen in Höhe von maximal 30 vH beim geltenden Steuertarif kann dann bei unmittelbarer Aufdeckung der stillen Reserven noch eine einkommensteuerliche Belastung von in der Spitze 22,5 vH ( $= 0,45 \times 50$ ) hinzutreten. Diese bei Vorliegen von stillen Reserven auftretende steuerliche Höherbelastung könnte bei den betroffenen Vermögensklassen, also vor allem bei Betriebsvermögen, Kapitalgesellschaftsanteilen sowie land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, einen Verschonungsabschlag bei der Erbschaftsteuer rechtfertigen. Zur Vermeidung der Doppelbelastung stiller Reserven durch Erbschaftsteuer und Einkommensteuer müsste dieser Verschonungsabschlag dem Barwert der Einkommensteuern auf die stillen Reserven entsprechen. Nach einer DIHK-Umfrage bei 72 größeren Familienunternehmen liegen die Verkehrswerte bei den befragten Unternehmen durchschnittlich um den Faktor 3 bis 3,5 über den Steuerbilanzwerten. Selbst bei Anwendung des Spitzensatzes der Einkommensteuer könnte damit allerdings lediglich ein maximaler Verschonungsabschlag von etwa 30 vH ( $= 0,45 \times 66,7$ ) gerechtfertigt werden. Alternativ könnte die Doppelbelastung der stillen Reserven aber auch im Rahmen der Einkommensteuer mittels einer Buchwertaufstockung der übertragenen Wirtschaftsgüter erfolgen, wie sie als „Step up“ im US-amerikanischen Steuerrecht vorgesehen ist. Ein Verschonungsabschlag bei der Erbschaftsbesteuerung würde sich dann erübrigen.

**363.** Unter Verweis auf die Herstellung einer aggregierten Steuerbelastungsgleichheit von Vermögensarten wären spezielle Verschonungsregeln im Erbschaftsteuerrecht prinzipiell auch als Ausgleich für eine unterschiedliche Ertragsbesteuerung vorstellbar. Mit Einführung der Abgeltungsteuer zum 1. Januar 2009 werden Kapitalerträge ganz unterschiedlich besteuert (Ziffern 377 ff.). Während Erträge aus Finanzanlagen zukünftig unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags mit 26,38 vH besteuert werden, beläuft sich die Steuerbelastung von in Personenunternehmen erwirtschafteten Eigenkapitalerträgen oder aus direkten Immobilienanlagen auf bis zu 47,44 vH; die Erträge von in Körperschaften eingesetztem Eigenkapital unterliegen auf Unternehmensebene einer definitiven Steuerbelastung von 29,83 vH (bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH) und bei Durchrechnung bis zum Kapitalgeber von 48,33 vH. Diese Unterschiede in der Steuerbelastung könnten im Prinzip durch unterschiedliche Belastungen einzelner Vermögensarten bei der Erbschaftsteuer ausgeglichen werden. An Vermögensgrößen anknüpfende Steuern lassen sich in äquivalente Steuern auf tatsächliche oder fiktive Vermögenserträge umrechnen. Unterstellt man etwa typisierend, dass Vermögen alle 30 Jahre an die nachfolgende Generation vererbt wird – in diesem Zeitabstand werden Familienstiftungen der Erbschaftsbesteuerung unterworfen – und geht von einer angenommenen zeitkonstanten Eigenkapitalrendite für Betriebsvermögen in Höhe von 20 vH vor Steuern aus, entspricht eine Tarifbelastung von 19 vH (30 vH) bei der Erbschaftsteuer bei Vernachlässigung weiterer Steuern einer jährlichen Ertragssteuerbelastung von 4,20 vH (7,09 vH). Durch geeignete Verschonungsabschläge bei durch die Einkommensteuer höher belasteten Vermögensarten ließe sich dann eine Angleichung der Gesamtsteuerbelastungen erreichen. Die in den verschiedenen Gesetzentwürfen der Bundesregierung vorgesehenen Verschonungsabschläge sind dazu allerdings völlig ungeeignet. So müsste es etwa für land- und forstwirtschaftliches Vermögen wegen der enormen einkommensteuerlichen Begünstigung aufgrund der Durchschnittswertbesteuerung nach § 13a EStG statt erbschaftsteuerlicher Verschonungsabschläge eher „Aufstockungszuschläge“ geben.

**364.** Die Bundesregierung begründet die vorgesehenen Verschonungsabschläge nicht mit distributiven, sondern mit allokativen Überlegungen. Durch zielgenaue Verschonungsregelungen werde dasjenige Vermögen begünstigt, das in besonderer Weise dem **Gemeinwohl** diene. Deshalb sollen diejenigen Unternehmen von der Erbschaftsteuer entlastet werden, bei denen die Arbeitsplätze im Zuge des Erbübergangs weitestgehend gesichert seien. Als Gemeinwohlgründe für die Begünstigung von land- und forstwirtschaftlichen Vermögen wird angeführt, dass ihre Erhaltung „aus ökonomischen Gründen und nicht zuletzt aus – zunehmend an Bedeutung gewinnenden – Gründen des Umweltschutzes für die Allgemeinheit von essentieller Bedeutung ist.“ Bei der Vererbung oder Schenkung von Grundvermögen wird ein Verschonungsabschlag damit gerechtfertigt, dass vermietete Wohnimmobilien der Sicherung der Wohnraumversorgung der Bevölkerung dienen.

**365.** Das Bundesverfassungsgericht verlangt von steuerverschonenden Lenkungsnormen, dass die Begünstigungswirkungen ausreichend zielgenau und innerhalb des Begünstigtenkreises möglichst gleichmäßig eintreten müssen. Diesen Anforderungen genügen die vorgesehenen Verschonungsregelungen in keiner Weise.

**366.** Unstrittig ist, dass die Erbschaftsteuer einen erheblichen Mittelentzug beim Erben bewirken kann. Zutreffend ist auch, dass betriebliches Vermögen im Vergleich zu Geldvermögen eine er-

heblich eingeschränkte Liquidität und Mobilisierbarkeit aufweist. Bei funktionierenden Kapitalmärkten wäre dies kein Problem, weil die Belastung durch die Erbschaftsteuer bei entsprechender Kreditaufnahme zeitlich gestreckt werden könnte. Aber die Kapitalmärkte sind unvollkommen und eine Kreditaufnahme zur Begleichung von Erbschaftsteuerschulden kann deshalb schwierig oder im Hinblick auf eine erhöhte Fremdkapitalquote unerwünscht sein. Insofern kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Erbschaftsteuer zum Verkauf ererbter Vermögensgegenstände zwingen kann. Dies gilt aber für alle Vermögensklassen mit eingeschränkter Liquidität, für Grundvermögen und Kunstgegenstände genauso wie für Betriebsvermögen. Diesem Problem könnte sachgerecht durch eine generelle **Stundungsregelung** für liquiditätsbeschränkte Vermögen begegnet werden, die es erlaubt, die Erbschaftsteuer unabhängig von der Person des Erben über einen längeren Zeitraum zu strecken. Mögliche individuelle Liquiditätsprobleme würden so gelöst; bei angemessener Verzinsung der aufgeschobenen staatlichen Steueransprüche bliebe der Barwert des Steueraufkommens unverändert; kurzfristige Steuerausfälle könnte der Fiskus am Kapitalmarkt ohne Liquiditätsbeschränkungen zwischenfinanzieren.

**367.** Wenn das Liquiditätsproblem gelöst ist, sind **Verschonungsabschläge zum Erhalt** und zur Sicherung **von Arbeitsplätzen unnötig** und letztlich nicht geeignet. Unternehmen sind eine spezielle Organisationsform zur Einkommenserzielung. Aus ökonomischer Sicht sollten diejenigen Personen Unternehmen gründen oder leiten, die über die höchsten unternehmerischen Fähigkeiten verfügen. Der spezielle Verschonungsabschlag für Unternehmensvermögen setzt Anreize, die Unternehmensnachfolge innerhalb der Familie zu regeln. Das ist genauso wenig sinnvoll, wie die Rekrutierung von Fußballnationalspielern auf die Familien früherer Nationalspieler zu beschränken. Wenn Familienangehörige erfolgreicher Unternehmer ebenfalls über unternehmerische Fähigkeiten verfügen, werden sie ein Unternehmen auch ohne erbschaftsteuerlichen Verschonungsabschlag fortführen. Führen sie umgekehrt ein Unternehmen trotz fehlender Befähigung wegen erbschaftsteuerlicher Anreize fort, ist das volkswirtschaftlich ineffizient und verursacht letztlich Arbeitsplatzverluste. Wenn Unternehmensvermögen eher als andere Vermögensarten aus Gemeinwohlgründen förderungswürdig sein soll, stellt sich die Frage, warum ererbtes Geldvermögen, das für eine Unternehmensgründung eingesetzt wird, von einem Verschonungsabschlag in der Erbschaftsteuer ausgenommen bleibt. Dabei ist gerade die Bedeutung von Erbschaften und Schenkungen für den Schritt in die Selbstständigkeit und die Gründung von Unternehmen aus der Literatur bekannt.

Auch ohne die Gewährung von Verschonungsabschlägen muss es selbst dann nicht zum Verlust von Arbeitsplätzen kommen, wenn ein Erbe das erworbene Unternehmen zur Begleichung der Erbschaftsteuerschuld verkaufen sollte. Ein Käufer wird das Unternehmen ja nur bei hinreichend positiven Ertragsaussichten übernehmen und das Unternehmen – wenn auch unter veränderten Eigentumsverhältnissen – fortführen. Kritisch anzumerken ist schließlich, dass der Verschonungsabschlag für Betriebsvermögen zwar an die Fortführung des Unternehmens gebunden ist, dies aber nicht zwangsläufig in Deutschland erfolgen muss. Aus europarechtlichen Gründen muss der Verschonungsabschlag bei Einhaltung der entsprechenden Kriterien auch für im EU-Ausland belegenes Betriebsvermögen gewährt werden. Selbst nach erfolgtem Erbübergang kann ein Unternehmen etwa nach Rumänien oder Bulgarien verlagert werden, ohne dass es zur Rücknahme der Erbschaftsteuerbegünstigung kommt, vorausgesetzt, dass die Fortführungskriterien eingehalten wer-

den. So schafft und sichert die deutsche Steuerbegünstigung von Betriebsvermögen und bestimmten Kapitalgesellschaftsanteilen zwar Arbeitsplätze im EU-Ausland – aber nicht notwendigerweise in Deutschland.

Im Hinblick auf die Begründung des Verschonungsabschlags für vermietetes Grundvermögen ist zu fragen, warum nur vermietete, nicht aber auch selbst genutzte Immobilien zur „Sicherung der Wohnraumversorgung der Bevölkerung“ beitragen sollen. Und die Behauptung oder Vermutung, dass eine erbschaftsteuerliche Begünstigung von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen ein „zielgenaues“ Instrument für den Umweltschutz sein soll, ist sicherlich originell, aber geradezu an den Haaren herbeigezogen.

**368.** Bezieht man noch die ungerechtfertigten und gleichheitswidrigen unterschiedlichen Verschonungsabschläge von 10 vH für vermietete Wohnimmobilien und von 85 vH für Betriebsvermögen sowie zusätzlich zahlreiche weitere Kritikpunkte, die in der einschlägigen Literatur oder in der Anhörung des Finanzausschusses vorgebracht wurden, in die Betrachtung ein, ist das **Gesamturteil** über diese Reform der Erbschaftsteuer eindeutig **negativ** – und zwar so negativ, dass ein Verzicht auf die Erhebung der Erbschaftsteuer aus Sicht des Sachverständigenrates besser wäre als die Umsetzung des vorgesehenen Erbschaftsteuertorsos. Noch besser wäre es allerdings, an der Erbschaftsteuer festzuhalten, eine generelle Stundungsmöglichkeit vorzusehen und die sich durch die erforderliche Höherbewertung ergebenden Mehrbelastungen durch eine Tarifsenkung in der Steuerklasse I der Erbschaftsteuer auszugleichen.

### 3. Pro und Contra Erbschaftbesteuerung

**369.** Mit einem Aufkommen von 4,2 Mrd Euro und einem Anteil von 0,8 vH am Gesamtsteueraufkommen im Jahr 2007 gehört die Erbschaftsteuer zu den aufkommensmäßig eher unbedeutenden Steuern. Bezogen auf das Aufkommen dürfte die Erbschaftsteuer unter allen Steuerarten gleichzeitig mit die höchsten Steuererhebungskosten aufweisen. In einer schon etwas älteren Studie schätzt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (2003) allein die Verwaltungskosten bei der Erbschaftsteuer auf 3,7 vH des Aufkommens. Daraus wird gelegentlich die Forderung abgeleitet, auf eine Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen ganz zu verzichten. Gleichzeitig verweisen die Befürworter einer Abschaffung der Erbschaftsteuer häufig auf eine Doppelbelastung oder auch auf den internationalen Steuerwettbewerb, der in einigen Ländern in letzter Zeit zu einem Verzicht auf die Erbschaftbesteuerung geführt hat.

**370.** Die Höhe des Aufkommens allein ist kein geeigneter Indikator für die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer Steuer. Bei gegebenem Steueraufkommen sind die Anteile der einzelnen Steuerarten am Gesamtaufkommen dann optimal gewählt, wenn die (marginalen) Effizienzkosten gewichtet mit dem Beitrag einer Steuerart zur Erreichung von Verteilungszielen über alle Steuern hinweg ausgeglichen sind. Plausibilitätsüberlegungen legen nahe, dass eine doppelt progressive Erbschaftsteuer durchaus Bestandteil eines rationalen Steuersystems sein sollte. Die Effizienzkosten der Erbschaftsteuer hängen vom **Erbschaftsmotiv** ab. Bei „zufälligen“, ungeplant anfallenden Erbschaften entstehen überhaupt keine Effizienzverluste, weil auf Seiten des Erblassers keinerlei und beim Erben nur über Einkommenseffekte vermittelte Verhaltensreaktionen anfallen. Die Erbschaftsteuer ist dann eine unter Effizienzgesichtspunkten ideale Steuer, was hohe Steuersätze



rechtfertigen würde. Bei „strategischen“ Erbschaftsmotiven können Nachlässe als „Preis“ für die gegenüber dem Erblasser zu dessen Lebzeiten erbrachten Dienstleistungen interpretiert werden; die Erbschaftsteuer wäre dann als Ersatz für die bei vergleichbaren Markttransaktionen anfallenden Einkommen- und Umsatzsteuern anzusehen. Nur bei einem rein „altruistischen“ Erbschaftsmotiv sprechen Effizienzeffekte für moderate Steuersätze und langfristig auch für einen Verzicht auf eine Erbschaftbesteuerung. Das Problem ist, dass die unterschiedlichen Erbschaftsmotive weder beobachtbar sind, noch zuverlässige empirische Informationen über die relative Bedeutung der einzelnen Erbschaftsmotive vorliegen. Insofern ist man bei der Ausgestaltung des Steuertarifs auf Vermutungen angewiesen. Pauschalierend erscheint dabei die Annahme nicht unplausibel, dass Erbschaften an Personen der Steuerklasse I (Ehegatten, Kinder, Enkel) überwiegend aus altruistischen Motiven erfolgen, während bei Nachlässen an Personen der Steuerklassen II und III strategische Erbschaftsmotive häufiger vorkommen. Zufällige Erbschaften wiederum fallen wegen der gesetzlichen Erbfolgeregelungen bei nahen Verwandten an. Da der Erbübergang aber überwiegend auf der Grundlage eines Testaments erfolgt, kann von einer Dominanz des altruistischen Erbschaftsmotivs bei Nachlässen an Personen der Steuerklasse I ausgegangen werden. Insofern sprechen gute Gründe für eine Progression der Erbschaftbesteuerung nach Verwandtschaftsgrad mit höheren Steuersätzen in den Steuerklassen II und III.

**Verteilungsüberlegungen** können dann eine doppelte Progression begründen, indem auch innerhalb der einzelnen Steuerklassen die Steuersätze mit der Bemessungsgrundlage zunehmen sollen. Dabei kann eine solche Progression bei altruistischem Erbschaftsmotiv weniger überzeugend gerechtfertigt werden als bei strategischen und zufälligen Erbschaftsmotiven. Es spricht deshalb vieles dafür, die Erbschaftsteuer in der Steuerklasse I mit niedrigen Steuersätzen und einer nur moderaten Progression auszugestalten, während in den Steuerklassen II und III stärker progressive Steuertarife mit höheren Steuersätzen gewählt werden können. Spezielle Verschonungsabschlüsse für einzelne Vermögensklassen lassen sich allerdings – einmal abgesehen von der Problematik einer Doppelbelastung von stillen Reserven durch Erbschaftsteuer und Einkommensteuer – nicht rechtfertigen.

**371.** Auch die ansonsten vorgebrachten Argumente gegen eine Erbschaftbesteuerung können ökonomisch nicht überzeugen. Von vornherein unerheblich ist die gelegentlich vorgetragene Begründung, dass die Erbschaftsteuer auf aus versteuertem Einkommen gebildetes Vermögen zugreift. Grundsätzlich ist eine Doppelbelastung einzelner Bemessungsgrundlagen überhaupt kein Problem. Für die Wirkungen von Steuern kommt es auf die effektive Gesamtbelastung an. Unter Neutralitätsaspekten wichtig ist allein, dass die effektiven steuerlichen Gesamtbelastungen gleich hoch sind; ob diese in einem Belastungsschritt oder kumuliert durch mehrere Steuern zustande kommen, ist wirkungsanalytisch gleichgültig.

Relevanter ist da schon der Hinweis auf ein zunehmendes **internationales Steuersatzgefälle** bei der Erbschaftsteuer – nicht zuletzt angesichts der Abschaffung der österreichischen Erbschaftsteuer ab dem 1. August 2008 – und eine daraus resultierende Gefahr von Betriebsverlagerungen und Arbeitsplatzverlusten. Ganz so einfach ist eine Vermeidung der Erbschaftsteuer durch Wegzug allerdings nicht. Um der deutschen Besteuerung auszuweichen, wäre nicht nur der Wegzug des Erblassers **und** sämtlicher Erben aus Deutschland erforderlich, er müsste auch mindestens fünf

Jahre vor Erbanfall erfolgen. Selbst dann unterliegt inländisches Vermögen im Rahmen der beschränkten Steuerpflicht weiterhin der deutschen Erbschaftsteuer. Ihr könnte man zwar entkommen, wenn auch das Inlandsvermögen oder Teile davon ins Ausland verbracht würden. Im Gegenzug müsste jedoch gegebenenfalls eine sogenannte Entstrickung der stillen Reserven oder bei Sitzverlegung von Kapitalgesellschaften eine steuerlich unvorteilhafte Liquidationsbesteuerung in Kauf genommen werden. Alternativ könnte auch durch Einbringung von im Inland belegenen Vermögenswerten in eine ausländische Kapitalgesellschaft der Zugriff des deutschen Fiskus vermieden werden, wenn Erbe und Erblasser ihren Wohnsitz im Ausland haben. Letzteres ist aber eine vergleichsweise starke Anforderung. Alles in allem erscheint eine Senkung der Belastung mit Erbschaftsteuern im Hinblick auf den internationalen Steuerwettbewerb jedenfalls weniger dringlich als eine (weitere) Entlastung auf dem Gebiet der Ertragsbesteuerung.

**372.** Auch der vereinzelt vorgebrachte Vorschlag einer **Integration der Erbschaftsteuer in die Einkommensteuer** ist skeptisch zu beurteilen. Ein unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten ideales Steuersystem würde auf individualspezifische Bemessungsgrundlagen zugreifen, die der einzelne Steuerpflichtige nicht beeinflussen kann. Derartige Bemessungsgrundlagen sind für den Fiskus aber nicht beobachtbar. Ausgangspunkt und konstitutives Merkmal der Theorie der Optimalbesteuerung sind deshalb Informationsasymmetrien zwischen Fiskus und Zensiten. Die Besteuerung des Einkommens als vergleichsweise einfach zu beobachtende Bemessungsgrundlage ist dann ein Surrogat für die eigentlich wünschenswerte Besteuerung von für den Fiskus unbeobachtbaren Sachverhalten – in der einschlägigen Literatur wird pauschal von den „natürlichen Fähigkeiten“ eines Steuerpflichtigen gesprochen. Mit einer Differenzierung nach Verwandtschaftsgrad bei Steuertarif und Freibeträgen erlaubt die Erbschaftsteuer die Erfassung von zusätzlichen individuellen Merkmalen neben dem Einkommen, die zu einer zielgenaueren Ausgestaltung des Steuersystems beitragen können.

**373.** Geprüft werden soll abschließend die gelegentlich ausgesprochene Empfehlung, neben der Aufkommenshoheit für die Erbschaftsteuer auch die Gesetzgebungshoheit auf die Bundesländer zu übertragen. Am weitesten geht dabei der von der FDP vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Steuerautonomie in den Ländern (Erbschaftsteuerreformgesetz)“ (BT-Drucksache 16/10309), der einen völligen Verzicht des Bundes auf die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz und ihre Übertragung auf die Bundesländer vorsieht. Der Sachverständigenrat hat sich in mehreren Gutachten grundsätzlich für eine größere Steuerautonomie für die Bundesländer ausgesprochen. Die Erbschaftsteuer ist dabei allerdings eine weniger gut geeignete Kandidatin als begrenzte Zu- oder Abschlagsrechte bei den Ertragsteuern, um einen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern zu initialisieren.

Gegenwärtig fließt das Aufkommen aus der Erbschaftsteuer dem Bundesland zu, in dem der Erblasser seinen (Haupt-)Wohnsitz hat. Liegt sein Wohnsitz im Ausland, erfolgt die Aufkommensverteilung auf die Bundesländer nach den Wohnsitzen der Erben. Bei beschränkter Steuerpflicht richtet sich die Zuordnung des Steueraufkommens nach dem Belegenheitsprinzip. Wenig überraschend ist, dass sich das Erbschaftsteueraufkommen auf die alten Bundesländer konzentriert; für die neuen Bundesländer ist diese Steuer quantitativ unbedeutend (Tabelle 22, Seite 226).

Tabelle 22

Erbschaft- und Schenkungsteuer nach Bundesländern<sup>1)</sup>

	Aufkommen insgesamt (Mio Euro) <sup>2)</sup>			Je Einwohner <sup>3)</sup> (Euro)			Anteil an den Steuereinnahmen insgesamt <sup>4)</sup>		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Baden-Württemberg .....	568,1	660,9	720,6	52,9	61,5	67,0	2,6	2,8	2,7
Bayern .....	1 011,9	838,4	813,3	81,2	67,1	65,0	3,9	3,0	2,6
Hessen .....	415,7	326,4	422,0	68,2	53,7	69,5	3,2	2,2	2,5
Niedersachsen .....	256,0	288,7	343,3	32,0	36,2	43,1	1,8	1,8	2,1
Nordrhein-Westfalen .....	1 014,7	850,6	1 013,7	56,2	47,2	56,3	2,9	2,3	2,5
Rheinland-Pfalz .....	240,3	170,9	222,1	59,2	42,2	54,9	3,4	2,2	2,5
Saarland .....	24,3	27,2	23,8	23,1	26,1	23,0	1,3	1,4	1,0
Schleswig-Holstein .....	145,0	145,4	146,9	51,2	51,3	51,8	2,9	2,6	2,4
Bremen .....	38,3	32,8	24,4	57,7	49,4	36,8	2,1	1,6	1,2
Hamburg .....	157,2	155,7	217,7	90,2	88,8	123,0	2,1	1,8	2,6
Berlin .....	167,2	202,7	190,6	49,2	59,5	55,8	2,1	2,2	1,9
<b>Bundesgebiet West .....</b>	<b>4 038,7</b>	<b>3 699,7</b>	<b>4 138,5</b>	<b>58,5</b>	<b>53,6</b>	<b>59,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
Brandenburg .....	16,9	17,0	14,7	6,6	6,7	5,8	0,4	0,4	0,3
Mecklenburg-Vorpommern .....	5,2	6,9	6,7	3,0	4,1	4,0	0,2	0,2	0,2
Sachsen .....	19,4	22,7	21,1	4,5	5,3	5,0	0,3	0,3	0,2
Sachsen-Anhalt .....	8,4	9,0	11,5	3,4	3,7	4,8	0,2	0,2	0,2
Thüringen .....	7,9	7,1	10,6	3,4	3,1	4,6	0,2	0,2	0,2
<b>Bundesgebiet Ost .....</b>	<b>57,8</b>	<b>62,7</b>	<b>64,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>	<b>4,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
<b>Bundesgebiet insgesamt .....</b>	<b>4 096,5</b>	<b>3 762,4</b>	<b>4 203,1</b>	<b>49,7</b>	<b>45,7</b>	<b>51,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>

1) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 2) Kassenmäßige Steuereinnahmen.– 3) Bevölkerungsstand jeweils zum 31.12. eines Jahres.– 4) Nach Haushaltsrechnung.

Quelle: BMF

Daten zur Tabelle

**374.** Eine **Steuerautonomie** der Bundesländer bei der **Erbschaftsteuer** würde – jedenfalls in der von der FDP vorgeschlagenen Variante eines vollständigen Verzichts des Bundes auf die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz – zu einer erheblichen Komplizierung des Steuerrechts führen und die Steuererhebungskosten noch weiter ansteigen lassen. Dies wird deutlich, wenn man sich den minimal erforderlichen Regelungsbedarf vor Augen führt.

Bei einer vollständigen Steuerautonomie der Bundesländer müssten Regelungen zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung gefunden werden. Im Prinzip könnte dies über Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zwischen den Bundesländern erfolgen. Im Extrem wären dazu 120 innerdeutsche Abkommen erforderlich. Dazu dürfte es aber kaum kommen. Im internationalen Kontext bestehen nach der Kündigung des entsprechenden DBAs mit Österreich lediglich fünf solcher Abkommen (mit der Schweiz, Dänemark, Griechenland, Schweden und den Vereinigten Staaten). Ohne ein zwischenstaatliches DBA werden im Ausland entrichtete Erbschaftsteuern auf die deutsche Steuer angerechnet, wobei es eine Höchstbetragsregelung mit „per-country-limitation“ gibt. Derartige Anrechnungsregelungen müssten dann auch auf die Bundesländer übertragen werden, wenn zwischen ihnen kein DBA abgeschlossen wurde. Zuvor wäre festzulegen, wann eine unbeschränkte oder beschränkte – gegebenenfalls auch eine erweiterte unbeschränkte oder erweiterte beschränkte – Steuerpflicht in einem Bundesland greift. Dazu müsste nicht nur eine sich auf ein Bundesland beziehende „Inländereigenschaft“ definiert werden, die am Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt festmachen würde; für die erweiterte unbeschränkte Steuerpflicht müsste auch ein Analogon zur deutschen Staatsangehörigkeit – also eine „Bundeslandsangehörigkeit“ – gefunden werden.

**375.** Ein **Beispiel** illustriert einige der auftretenden Probleme. Angenommen, die unbeschränkte Steuerpflicht tritt ein, wenn der Erwerber eines Nachlasses zur Zeit der Steuerentstehung „Steuerinländer“ eines Bundeslandes ist – der Steuerfall würde komplizierter wenn, wie im geltenden Erbschaftsteuerrecht, die unbeschränkte Steuerpflicht eintritt, wenn Erblasser oder Erbe Steuerinländer sind. Des Weiteren sei angenommen, dass ein Bundesland A auf die Erhebung der Erbschaftsteuer verzichtet, während Bundesland B die geltenden Regelungen beibehält. Dies löst bei potenziellen Erben Anreize zur Wohnsitzverlagerung von B nach A aus. Um rein steuerlich bedingte Wohnsitzverlagerungen einzudämmen, bedarf es einer Reihe ergänzender Regelungen.

- Wenn ein Erbe Wohnsitze in Land A und B hat, wird man seinen „gewöhnlichen Aufenthalt“ oder Lebensmittelpunkt feststellen müssen.
- Sind Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt des Erben in Bundesland A, könnten Regelungen zur erweiterten unbeschränkten Steuerpflicht analog zu § 2 Absatz 1 Nr. 1 b) ErbStG greifen: Der potenzielle Erbe wäre dann bei Einhaltung bestimmter Kriterien (auch) in Land B unbeschränkt steuerpflichtig, wenn er sich vor Erbanfall nicht länger als fünf Jahre in Land A aufgehalten hat, ohne in B einen Wohnsitz zu haben.
- Eine Wohnsitzverlagerung nach Land A würde mangels Anrechnungsmöglichkeiten nichts bringen, wenn der auf den Erben entfallende steuerpflichtige Nachlass in Land B belegen ist und dort die beschränkte Steuerpflicht greift.
- Ist die beschränkte Steuerpflicht in Land B gegeben, könnte eine erweiterte beschränkte Steuerpflicht dann in Betracht kommen, wenn – in Analogie zu § 4 in Verbindung mit § 2 AStG – weitere Kriterien erfüllt sind, wie etwa das Vorliegen wesentlicher wirtschaftlicher Interessen des Erben in Land B.
- Schließlich ist nicht auszuschließen, dass Land A Vorschriften zu einer erweiterten unbeschränkten Steuerpflicht für den Fall erlässt, dass Erben unmittelbar nach Erbanfall den Wohnsitz verlagern, wenn sie sich vor Erbanfall nur eine bestimmte Zeit in diesem Land aufgehalten haben.

Schon in diesen denkbar einfachen Fällen würden erhebliche Komplikationen und ein dramatischer Anstieg der Steuererhebungskosten auftreten. Natürlich müsste auch der Länderfinanzausgleich angepasst werden; allerdings ist eine grundlegende Reform dieses Regelwerks sowieso überfällig.

Für eine Steuerautonomie der Bundesländer lassen sich gute Gründe anführen – bei der Erbschaftsteuer ist dies aber nur bedingt der Fall.

#### 4. Fazit

**376.** Die Erbschaftsteuerreform wird über kurz oder lang trotz der zahlreichen Mängel und gegen ausdrücklichen wissenschaftlichen Rat in Kraft treten. Ob diese Reform vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes Bestand haben wird, ist eher zweifelhaft. Letztlich ist damit die faktische Abschaffung der Erbschaftsteuer in diesem Gesetz angelegt, wenn die Verschonungsabschläge für Betriebsvermögen unter Verweis auf Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz auch auf andere Vermögensklassen übertragen werden müssen. Dabei drängt sich eine ökonomisch sinnvolle und den vom Gericht vorgegebenen Kriterien entsprechende Lösung geradezu auf: Kombiniert mit einer großzügigen Stundungsregel für besonders liquiditätsbeschränkte Vermögen sollten die Steuersätze in der Steuerklasse I gesenkt, aber einheitlich auf alle Vermögensarten angewendet werden.

Man kann abschließend fragen, warum die Bundesregierung trotz anhaltender Kritik über so lange Zeit an einem derart verkorkten Reformvorhaben festhält. Darüber kann nur spekuliert werden. Vermutlich lassen sich die auf dem Job-Gipfel im März 2005 in schwierigen politischen Zeiten gemachten Versprechungen nicht mehr rückgängig machen. Das verzweifelte Festhalten an dieser „Reform“ ist insofern als Zeichen politischer Schwäche zu interpretieren. Dass potenzielle Erblasser und Erben von Unternehmensvermögen eine geringere einer höheren Erbschaftsteuerbelastung vorziehen, ist nachvollziehbar. Nachvollziehbar ist auch, dass die potenziell Betroffenen die gewünschten Steuernachlässe nicht mit ihrer individuellen Bereicherung begründen, sondern vermeintliche Gemeinwohlgründe anführen. Ganz und gar nicht nachvollziehbar ist aber, warum die Bundesregierung sich diesen Argumenten anschließt und sich so in den Dienst von **Partikularinteressen** stellt.

### III. Abgeltungsteuer: Nach der Reform ist vor der Reform

**377.** Für sich genommen ist die Abgeltungsteuer vernünftig. Als problematisch erweist sich allerdings die mangelhafte Abstimmung mit der Unternehmensbesteuerung. Dadurch werden die Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen noch größer als bislang; tendenziell wird Fremdfinanzierung steuerlich vorteilhafter als Eigenfinanzierung. Auch wird das Ziel der Rechtsformneutralität verfehlt; die nationale Investitionstätigkeit wird beeinträchtigt. Dies hat der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten ausführlich herausgearbeitet.

Die eigentlich mit der Abgeltungsteuer angestrebte Steuervereinfachung wird nur zu einem geringen Teil erreicht. In vielerlei Hinsicht nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten und damit die Steuerplanungskosten zu. Der Grund liegt im bewussten Verzicht auf die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität – ein Ziel, das im Koalitionsvertrag noch explizit erwähnt wurde. Ohne weitgehende Gewährleistung von Entscheidungsneutralität ist eine Vereinfachung des Steuersystems nicht zu erreichen. Im Hinblick auf eine verbesserte Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung besteht weiterhin Handlungsbedarf.

#### 1. Abgeltungsteuer, Unternehmensbesteuerung und Steuervereinfachung

**378.** Mit Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform zum 1. Januar 2008 wurde durch die Reduzierung des Körperschaftsteuersatzes von 25 vH auf 15 vH die steuerliche Attraktivität des Standorts Deutschland gestärkt. Das ist positiv zu bewerten. Allerdings enthält die Unternehmensteuerreform auch eine Reihe kritischer Regelungen. Dazu gehören vor allem die Regelungen zur Zins-schranke, die Besteuerung von Funktionsverlagerungen und die Neuregelungen zum sogenannten Mantelkauf, vor allem aber die ab Beginn des kommenden Jahres auf Einkünfte aus Kapitalvermögen erhobene Abgeltungsteuer.

Für sich genommen ist dabei gegen die Abgeltungsteuer gar nichts einzuwenden. Für einen Teil der Steuerpflichtigen wird sie zu einer gewissen Steuervereinfachung führen und zumindest bei Zinseinkünften auch einen Beitrag zur Eindämmung der Kapitalflucht leisten. In die vom Sachverständigenrat gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht sowie dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2006) vorgeschlagene Duale Einkommensteuer war ebenfalls eine Abgeltungsteuer mit einem Proportionalatz von 25 vH

integriert. Problematisch ist, dass die demnächst in Kraft tretende **Abgeltungsteuer** im Unterschied zum Vorschlag des Sachverständigenrates unzureichend mit der **Unternehmensbesteuerung** verzahnt ist. Dies wird tendenziell die Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen noch stärker als bislang verzerren und die nationale Investitionstätigkeit negativ beeinflussen. Dies wurde im letzten Jahresgutachten anhand von Kapitalkostenberechnungen ausführlich aufgezeigt (JG 2007 Ziffern 404 ff.).

**379.** Die mangelhafte Abstimmung der Abgeltungsteuer mit der Unternehmensbesteuerung ist Folge eines in bestimmter Weise gelösten **Zielkonflikts**. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 waren als gleichberechtigte Ziele der Unternehmensteuerreform vor allem eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie eine weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität genannt. Gleichzeitig sollten die Steuermindereinnahmen bei voller Jahreswirkung auf einen Betrag von etwas mehr als 5 Mrd Euro begrenzt werden. Diese Ziele sind aber nicht miteinander vereinbar. Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit muss die Tarifbelastung auf Kapitalgesellschaftsebene reduziert werden. Mit der Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 10 Prozentpunkte und der damit verbundenen Reduzierung der gesamten Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften von etwa 40 vH auf 30 vH ist die steuerliche Standortattraktivität in der Tat erheblich verbessert worden. Hätte man gleichzeitig Finanzierungs- und Rechtsformneutralität hergestellt, wäre dies mit Steuerausfällen verbunden gewesen, die weit über die als verkraftbar angesetzten 5 bis 6 Mrd Euro hinausgegangen wären. Umgekehrt musste die Einhaltung der politisch vorgegebenen Steuermindereinnahmen bei gegebener Reduzierung der Tarifbelastung von Körperschaften zwangsläufig zu Abstrichen beim Ziel der Gewährleistung von Entscheidungsneutralität führen.

**380. Entscheidungsneutralität** ist kein Selbstzweck. Nur ein entscheidungsneutrales Steuersystem gewährleistet eine **effiziente Unternehmensbesteuerung**. Gleichzeitig leistet ein entscheidungsneutrales Steuersystem einen wesentlichen Beitrag zur **Steuervereinfachung**, indem es die Steuererhebungskosten senkt – etwa den Zeitaufwand für die Steuererklärung sowie die Kontrollkosten des Fiskus – und die Steuerplanungskosten reduziert – die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten von Steuervermeidungsbemühungen. Entscheidungsneutralität impliziert nämlich, dass die über Kapitalwerte ermittelte Rangfolge von Investitionsobjekten vor und nach Steuern dieselbe ist. Bei Berücksichtigung von Steuern muss man also nicht noch einmal neu rechnen, welcher Finanzierungsweg der beste ist oder welches Investitionsobjekt vorteilhaft ist. Alles, was ohne Berücksichtigung von Steuern gilt, gilt auch bei Berücksichtigung von Steuern.

**381.** Immer dann, wenn Entscheidungsneutralität nicht gesichert ist, eröffnen sich **Gestaltungsmöglichkeiten**. Werden die Finanzierungswege einer Investition unterschiedlich besteuert, sprechen steuerliche Gründe für den Finanzierungsweg mit der geringsten Belastung. Ganz analog beeinflusst die Höhe der Steuerbelastungen die Wahl der Unternehmensrechtsform oder die Kapitalanlageentscheidungen.

Ab dem Jahr 2009 beläuft sich die bis zum Kapitalgeber durchgerechnete Steuerbelastung bei Beteiligungsfinanzierung bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH auf 48,33 vH, die Steuerbelastung bei Fremdkapitalvergabe auf 26,38 vH. Deshalb geht von der Abgeltungsteuer im Zusammenspiel mit der Unternehmensbesteuerung eine Präferenz für Fremdfinanzierung aus. Einbehal-

tene Gewinne von Kapitalgesellschaften unterliegen ab diesem Jahr einer Definitivbelastung von 29,83 vH (wiederum bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH), während nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen in der Spitze mit 47,44 vH belastet werden. Sofern auf Gewinnausschüttung über einen längeren Zeitraum verzichtet werden kann, sprechen steuerliche Gründe für die Rechtsform der Kapitalgesellschaft. Bei sofortiger Ausschüttung von Dividenden hingegen ist ein Personenunternehmen steuerlich umso vorteilhafter als eine Kapitalgesellschaft, je geringer der relevante Einkommensteuersatz ist (JG 2007 Tabelle 39). Bei einem indirekten Immobilieninvestment werden Beteiligungen an einem Real Estate Investment Trust (REIT) ab dem Jahr 2009 mit 26,38 vH besteuert, während die Anteilseigner an einer Immobilien-Aktiengesellschaft (bei Vernachlässigung der Gewerbesteuer, etwa wegen der erweiterten Kürzung des § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG) mit 38,03 vH  $[= 0,15 \times (1+0,055) + 0,25 \times (1+0,055) \times (1-0,15 \times (1+0,055))]$  belastet werden. Aus steuerlicher Sicht ist ein REIT ab 2009 vorteilhafter als eine Immobilien-AG, mit umgekehrter Rangfolge im Jahr 2008. Zurückzuführen ist das in den meisten Fällen auf das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung. Die einschlägige steuerwissenschaftliche Literatur enthält zahlreiche weitere Beispiele für durch die Abgeltungsteuer induzierte Steuergestaltungen.

**382.** Sofern der Gesetzgeber Steuergestaltungen antizipiert oder beobachtet und diese als unerwünscht betrachtet, wird er Gegenmaßnahmen zur Unterbindung vermeintlicher Missbrauchstatbestände ergreifen. Häufig ist dies mit einem drastischen Anstieg der Komplexität des Steuersystems verbunden. Regelmäßig gilt dabei, dass die Abwehrmaßnahmen umso strikter ausfallen und das Steuersystem umso komplizierter wird, je stärker die durch fehlende Entscheidungsneutralität ausgelösten Verzerrungen sind. Tatsächlich hat die Unternehmensteuerreform in einzelnen Bereichen zu einer enormen **Komplexitätssteigerung** geführt. Ein Paradebeispiel für die Verkomplizierung des Steuerrechts ist der Sondertarif für nicht entnommene Gewinne von Personenunternehmen gemäß § 34a EStG („Thesaurierungsbegünstigung“). Es wird nicht nur die angestrebte Belastungsneutralität von nicht entnommenen und einbehaltenen Gewinnen von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften verfehlt, eine optimale Steuerplanung ist wegen der Komplexität der Regelungen mit einem geradezu grotesken Aufwand verbunden. Nicht ganz so dramatisch, aber gleichwohl kompliziert sind die Regelungen des Gesetzgebers zur Vermeidung von durch die Abgeltungsteuer ausgelösten Anreizen zur Fremdfinanzierung. Um unerwünschte Finanzierungs-gestaltungen zu verhindern, gilt der Sondersteuertarif der Abgeltungsteuer nicht für Kapitalerträge aus Darlehen und aus der Beteiligung als stiller Gesellschafter, wenn der Schuldner entweder

- eine dem Gläubiger „nahe stehende Person“ ist;
- eine Kapitalgesellschaft ist, an welcher der Gläubiger zu mindestens 10 vH beteiligt ist oder einem zu mindestens 10 vH beteiligten Anteilseigner nahe steht;
- oder wenn eine sogenannte Back-to-Back-Finanzierung vorliegt, wenn also der Gesellschafter (oder eine ihm nahe stehende Person) bei einer Bank eine Einlage hat und die Bank in vergleichbarer Höhe einen Kredit an die Gesellschaft vergibt oder wenn die kreditgebende Bank aufgrund dinglicher Sicherheiten auf einen mindestens zu 10 vH beteiligten Gesellschafter zugreifen kann.

Nimmt man noch die Regelungen zur Zinsschranke, zur Besteuerung von Funktionsverlagerungen sowie die Bestimmungen über die Gewährung oder das Versagen der Vorschonungsabschläge bei der Erbschaftsteuer hinzu, kann die Große Koalition mit Fug und Recht in Anspruch nehmen, einen der größten Komplexitätsschübe in der jüngeren deutschen Steuergeschichte verursacht zu

haben – und damit auch eines der umfangreichsten Arbeitsbeschaffungsprogramme für Steuerberater.

**383.** Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2007/08 ausführlich die durch die fehlende Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung auftretenden Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen, der Rechtsformwahl und der nationalen Investitionstätigkeit thematisiert. Die Abgeltungsteuer greift aber auch in die individuellen Kapitalanlageentscheidungen ein und kann selbst die Veranlagung von Ehegatten bei der Einkommensteuer beeinflussen. In diesen Fällen kann es ebenfalls zu einer erheblichen Komplexitätssteigerung mit entsprechend höheren Steuererhebungskosten kommen. Das soll im Folgenden exemplarisch verdeutlicht werden.

## 2. Günstigerprüfung: Unsystematische Grenzbelastungen und ungünstige Ergebnisse

**384.** Der Abgeltungsteuer unterliegen ab dem Jahr 2009 die in § 20 EStG aufgeführten Einkünfte aus Kapitalvermögen. Dazu gehören vor allem Dividenden, Zinsen und – unabhängig von Haltefristen – Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalgesellschaftsanteilen, die bislang zu den privaten Veräußerungsgeschäften gemäß § 23 EStG zählten. Bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen ist als Werbungskosten ein Sparer-Pauschbetrag von 801 Euro (1 602 Euro bei zusammen veranlagten Ehegatten) abzuziehen. Ein Abzug der tatsächlichen Werbungskosten ist ausgeschlossen. Der gesonderte Steuertarif für diese Einkünfte beträgt 25 vH (ohne Berücksichtigung der Kirchensteuer) gemäß § 32d Absatz 1 EStG. Hinzu tritt der Solidaritätszuschlag von 5,5 vH, sodass sich die Belastung der Kapitalerträge auf 26,38 vH erhöht. Die der Abgeltungsteuer unterliegenden Einkünfte aus Kapitalvermögen fließen nicht in die dem progressiven Einkommensteuertarif des § 32a EStG unterliegenden zu versteuernden anderen Einkünfte ein.

Eine durchgängige Anwendung der Abgeltungsteuer würde bei Beziehern geringer Einkünfte zu einer Höherbelastung führen. Deshalb sieht § 32d Absatz 6 EStG auf Antrag des Steuerpflichtigen ein Wahlrecht vor, die privaten Einkünfte aus Kapitalvermögen den übrigen Einkünften hinzuzurechnen und der tariflichen Einkommensteuer zu unterwerfen. Der Antrag kann nur einheitlich für sämtliche Kapitalerträge gestellt werden. Dies gilt auch bei zusammen veranlagten Ehegatten. Bei erfolgter Antragstellung nimmt das Finanzamt eine Günstigerprüfung vor und wendet die für den Steuerpflichtigen günstigere Variante an.

**385.** Wenn  $zvE^{Kap}$  die zu versteuernden Einkünfte aus Kapitalvermögen (nach Abzug des Sparer-Pauschbetrags),  $zvE^{aEK}$  die zu versteuernden anderen Einkünfte und  $T^{08}$  den geltenden Einkommensteuertarif bezeichnen, wird bei Einzelveranlagung im Rahmen der **Günstigerprüfung** ermittelt, ob die Ungleichung

$$T^{08} \left( zvE^{aEK} \right) + 0,25 \cdot zvE^{Kap} > T^{08} \left( zvE^{aEK} + zvE^{Kap} \right)$$

erfüllt ist. Ist dies der Fall, erfolgt eine Einbeziehung der Kapitalerträge in den progressiven Einkommensteuertarif.

In den Erläuterungen des Bundesministeriums der Finanzen zum Veranlagungswahlrecht bei der Abgeltungsteuer (BMF, 2008) heißt es: „Für die weit überwiegende Zahl der Steuerpflichtigen



dürfte sich die Ausübung des Veranlagungswahlrechts kaum lohnen, denn bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von ca. 15 000 Euro wird ein (Grenz-)Steuersatz von 25 % erreicht“. Diese Aussage ist zum Teil missverständlich, zum Teil falsch. Missverständlich ist sie, weil es bei der Günstigerprüfung nicht auf den Grenzsteuersatz ankommt; falsch ist sie, weil die Ausübung des Veranlagungswahlrechts keineswegs für die „weit überwiegende Zahl der Steuerpflichtigen“ irrelevant ist.

**386.** Nach Umformung der obigen Ungleichung zu

$$0,25 > \frac{T^{08}(zvE^{aEK} + zvE^{Kap}) - T^{08}(zvE^{aEK})}{zvE^{Kap}}$$

zeigt sich, dass der Einschluss der privaten Kapitalerträge in die Einkommensteuerveranlagung vorteilhaft ist, sofern der „Differenzsteuersatz“ auf der rechten Seite kleiner als 25 vH ist. Liegen keine anderen Einkünfte vor ( $zvE^{aEK} = 0$ ), entspricht der Differenzsteuersatz dem **Durchschnittsteuersatz** auf Kapitalerträge nach Abzug des Sparer-Pauschbetrags. In diesem Spezialfall ist bei Alleinstehenden eine Veranlagung bei Kapitalerträgen bis zu 46 856 Euro vorteilhaft, da erst bei zu versteuernden Kapitalerträgen von 46 055 Euro [= 46 856-801] der Durchschnittsteuersatz von 25 vH erreicht wird. Der **Grenzsteuersatz** liegt dann allerdings bei 39,21 vH. Bei höheren Kapitalerträgen sinkt der Grenzsteuersatz auf 25 vH. Es kommt also zu einer Sprungstelle im Grenzbelastungstarif.

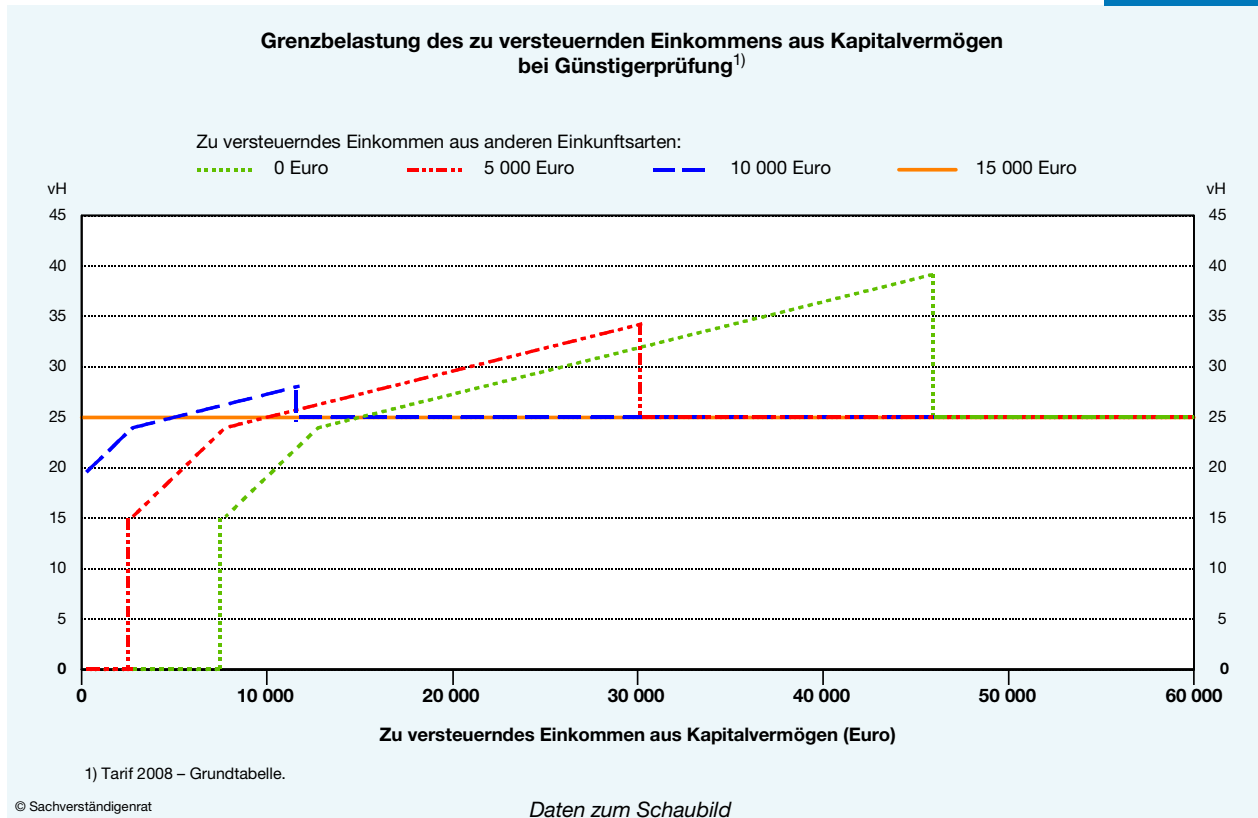
Auch bei positiven zu versteuernden anderen Einkünften können die auf die privaten Kapitalerträge bezogenen Grenzbelastungen 25 vH übersteigen. In diesen Fällen kann es ebenfalls zu unsystematischen Sprungstellen im Grenzsatztarif für Einkünfte aus Kapitalvermögen kommen. Nur wenn die zu versteuernden anderen Einkünfte bei Alleinstehenden 15 792 Euro übersteigen, ist die Anwendung der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge generell günstiger als die Veranlagung, da bei Berücksichtigung des Sparer-Pauschbetrags die Grenzbelastung dem Satz der Abgeltungsteuer entspricht (Schaubild 55).

**387.** Der **unstetige Grenzsatzverlauf** hätte vermieden und die maximale Grenzbelastung für Einkünfte aus Kapitalvermögen auf 25 vH beschränkt werden können, wenn die Besteuerung der Kapitalerträge in Form einer zusätzlichen variablen Proportionalzone in den Einkommensteuertarif eingearbeitet worden wäre. Ein solcher Tarif wurde in der Expertise von Sachverständigenrat, Max-Planck-Institut und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung zur Dualen Einkommensteuer vorgeschlagen und berechnet (JG 2006 Ziffern 73 ff.; Anhang B, § 32a EStG-E).

**388.** Berücksichtigt man, dass nicht der Grenzsteuersatz von 25 vH, sondern der Differenzsteuersatz die kritische Grenze für die Günstigerprüfung darstellt, fällt die Zahl der Steuerpflichtigen, für die eine Einbeziehung der Einkünfte aus Kapitalvermögen in die Veranlagung günstiger ist als die Abgeltungsteuer, wesentlich höher aus als vom Bundesministerium der Finanzen vermutet. Eine Auswertung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2002 führt zu dem Ergebnis, dass in diesem Veranlagungszeitraum bei Gültigkeit der Abgeltungsteuer sowohl in der Grundtabelle als auch in der Splittingtabelle für jeweils rund 55 vH der Betroffenen ein Antrag auf Veranlagung nach

§ 32d Absatz 6 EStG vorteilhaft gewesen wäre (Hechtner und Hundsdoerfer, 2008). Für rund die Hälfte der betroffenen Steuerpflichtigen stellt die Abgeltungsteuer also keinerlei Vereinfachung dar.

Schaubild 55



**389.** Auch bei **Ehegatten** kann der Antrag auf Einbeziehung der Einkünfte aus Kapitalvermögen in die Einkommensteuerveranlagung nur einheitlich für sämtliche Kapitalerträge beider Ehegatten gestellt werden. Die **Günstigerprüfung** führt dann aber nicht unbedingt auch zu der für den Steuerpflichtigen günstigeren Lösung. Dies liegt daran, dass das Finanzamt die Günstigerprüfung nur für die jeweils beantragte Veranlagungsform – Zusammenveranlagung oder getrennte Veranlagung – vornehmen kann. Nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer kann eine getrennte Veranlagung je nach Höhe der Kapitalerträge und der anderen Einkünfte und in Abhängigkeit von der Aufteilung der Einkünfte aus Kapitalvermögen auf die Ehegatten steuerlich vorteilhafter sein als eine Zusammenveranlagung. Der Steuerpflichtige selbst muss also über eine aufwändige Schattenveranlagung herausfinden, welches für ihn die steueroptimale Lösung ist.

Zur Illustration werden in der Tabelle 23, Seite 234 die Ehegatten A und B betrachtet, mit festen anderen (zu versteuernden) Einkünften und unterschiedlichen Fallkonstellationen bei den privaten Kapitalerträgen (jeweils nach Abzug der Sparer-Pauschbeträge). In den Fällen 1a und 2a ist eine Zusammenveranlagung vorteilhaft. Die vom Finanzamt auf Antrag durchgeführte Günstigerprüfung führt zu dem Ergebnis, dass im Fall 1a eine Einbeziehung der Kapitalerträge in die Veranlagung vorteilhaft ist, im Fall 2a hingegen die Anwendung der Abgeltungsteuer. Bei gleicher Höhe der gemeinsamen Kapitalerträge, aber einer veränderten Aufteilung auf die Ehegatten (Fälle 1b und 2b), ist eine getrennte Veranlagung vorteilhafter als eine Zusammenveranlagung. Bei gestelltem Antrag auf Einzelveranlagung ermitteln die Finanzbehörden im Rahmen der Günstigerprüfung zwar die für jeden Ehegatten vorteilhaftere Lösung. Ob allerdings eine Zusammenveranlagung oder eine getrennte Veranlagung beantragt werden sollte, müssen die Steuerpflichtigen alleine

herausfinden. Dies kann die Entscheidung über eine steueroptimale Umschichtung der Kapitalvermögen auf die Ehegatten einschließen – im Beispiel sind dies die für die Fälle 1b und 2b angegebenen Aufteilungen.

Tabelle 23

Abgeltungsteuer: Günstigerprüfung bei Zusammenveranlagung und getrennter Veranlagung								
Euro								
	Zusammenveranlagung				Getrennte Veranlagung			
	A	B	A	B	A	B	A	B
	Fall 1a		Fall 2a		Fall 1b		Fall 2b	
<b>Zu versteuerndes Einkommen</b>								
Kapitaleinkünfte .....	0	22 000	0	26 000	12 000	10 000	12 000	14 000
Andere Einkünfte .....	3 000	17 000	3 000	17 000	3 000	17 000	3 000	17 000
<b>Steuerbelastung<sup>1)</sup></b>								
Kapitaleinkünfte x 0,25 .....	5 500		<b>6 500</b>		3 000	<b>2 500</b>	3 000	<b>3 500</b>
ESt-Tarif 2008 für andere Einkünfte .....	796		<b>796</b>		0	<b>2 051</b>	0	<b>2 051</b>
ESt-Tarif 2008 für Kapital- und andere Einkünfte .....	<b>6 250</b>		7 378		<b>1 542</b>	4 872	<b>1 542</b>	6 128
<b>Günstigerprüfung</b>								
Steuerbelastung nach Günstigerprüfung .....	<b>6 250</b>		<b>7 296</b>		<b>6 093</b>		<b>7 093</b>	

1) Ohne Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer; der jeweils günstigere Fall ist gefettet.

*Daten zur Tabelle*

### 3. Vermeidung der Abgeltungsteuer durch Teileinkünftebesteuerung

**390.** Die Abgeltungsteuer gilt grundsätzlich für alle privaten Einkünfte aus Kapitalvermögen. Durchbrochen wird dieser Grundsatz allerdings für Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften, an denen der Veräußerer mit mindestens 1 vH beteiligt ist (§17 EStG), sowie für Dividenden, für welche die Veranlagungsoptionen nach § 32d Absatz 2 Nr. 3 EStG ausgeübt wird. Ausgenommen von der Abgeltungsteuer sind darüber hinaus betriebliche Kapitalerträge. Fallen Kapitalerträge in einem Betriebsvermögen an, werden sie der jeweiligen Gewinneinkunftsart (Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft oder selbständige Arbeit) zugeordnet und unterliegen wie bisher der tariflichen Regelbesteuerung. Für diese Dividenden und Veräußerungsgewinne wird ab dem Jahr 2009 das Halbeinkünfteverfahren durch das **Teileinkünfteverfahren (TEV)** ersetzt. Statt 50 vH unterliegen künftig 60 vH der entsprechenden Einkünfte der tariflichen Besteuerung. Korrespondierend können 60 vH der Beteiligungsaufwendungen als Betriebsausgaben geltend gemacht werden. Während im geltenden Recht die Besteuerung der Erträge von im Privatvermögen gehaltenen Kapitalanlagen regelmäßig günstiger ist als bei Anlage im Betriebsvermögen, wird es nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer in einer Vielzahl von Fällen vorteilhaft, Kapitalgesellschaftsanteile, nicht aber Anleihen, im Betriebsvermögen zu halten. Wann genau dies der Fall ist, hängt ab von der Höhe des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes, von der Höhe der Beteiligungsaufwendungen, von der Höhe anderer Einkünfte und von der Höhe der im Betriebs-

vermögen gehaltenen Beteiligung an der Kapitalgesellschaft. Ab einer Beteiligungsquote von 15 vH greift das gewerbsteuerliche Schachtelprivileg. Empfangene Dividenden sind dann von der Gewerbesteuer freigestellt und ein Abzug der damit zusammenhängenden Beteiligungsaufwendungen gewerbsteuerlich ausgeschlossen. Streubesitzdividenden hingegen unterliegen ungekürzt der Gewerbesteuer mit entsprechender Berücksichtigung von Beteiligungsaufwand. Die unzureichende Abstimmung der Abgeltungsteuer mit der Unternehmensbesteuerung eröffnet wieder steueroptimale Gestaltungsmöglichkeiten, verbunden mit einem gegebenenfalls erheblichen Anstieg der Steuerplanungskosten.

Die Bedeutung der unterschiedlichen Einflussfaktoren für die Höhe der Steuerbelastung wird durch eine Reihe von Fallkonstellationen deutlich (Tabelle 24). Ermittelt werden die durchschnittlichen Steuerbelastungen, wenn Kapitalgesellschaftsanteile einmal im Privatvermögen, das andere Mal im Betriebsvermögen gehalten werden. Auf Ebene der GmbH wird ein Gewinn vor Steuer von 500 000 Euro angenommen. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH beläuft sich die Tarifbelastung auf Unternehmensebene auf 29,825 vH [= 15 x (1+0,055) + 0,035 x 400], sodass nach Steuern ein Gewinn von 350 875 Euro verbleibt, der sofort ausgeschüttet wird. In den Fällen 1 und 2 werden die Kapitalgesellschaftsanteile im Privatvermögen gehalten und unterliegen der Abgeltungsteuer und dem Solidaritätszuschlag. Die im Fall 2 zusätzlich unterstellten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung unterliegen dem progressiven Einkommensteuertarif nach § 32a EStG. Zur Vereinfachung soll die Summe der Einkünfte jeweils dem zu versteuernden Einkommen entsprechen. Werden die Kapitalgesellschaftsanteile im Betriebsvermögen gehalten, fällt bei Schachteldividenden keine Gewerbesteuer an, sodass nur die tarifliche Einkommensteuer auf 60 vH der um den Beteiligungsaufwand gekürzten Dividenden zu ermitteln ist. Die Beteiligungsaufwendungen – etwa Finanzierungskosten im Zusammenhang mit dem Erwerb der Beteiligung – sollen 20 vH der zugeflossenen Dividenden betragen (Fälle 5 und 6). Fallen weder Beteiligungsaufwendungen noch andere Einkünfte an, ist ein Halten von Kapitalgesellschaftsanteilen im Betriebsvermögen (Fall 3) im Beispiel steuerlich günstiger als im Privatvermögen (Fall 1).

Tabelle 24

### Steuerbelastungen bei Kapitalgesellschaftsanteilen im Privatvermögen und Betriebsvermögen

Euro

	Privatvermögen		Betriebsvermögen			
<b>A: GmbH<sup>1)</sup></b>						
(1) Gewinn vor Steuern .....	500 000					
(2) Tarifbelastung						
Unternehmensebene.....	149 125					
(3) Gewinn nach Steuern .....	350 875					
<b>B: Betriebsvermögen</b>						
(4) Empfangene Dividenden.....	350 875	350 875	350 875	350 875	350 875	350 875
(5) Beteiligungsaufwand [0,2 x (4)].....	.	.	70 175	70 175	70 175	70 175
(6) Gewerbliche Einkünfte TEV [0,6 x ((4) - (5))].....	210 525	210 525	168 420	168 420	168 420	168 420
<b>C: Privater Kapitalgeber</b>						
(7) Einkünfte aus	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4	Fall 5	Fall 6
a) Kapitalvermögen.....	350 875	350 875	.	.	.	.
b) Gewerbebetrieb.....	.	.	210 525	210 525	168 420	168 420
c) Vermietung und Verpachtung.....	.	50 000	.	50 000	.	50 000
(8) Steuerbelastung <sup>2)</sup> .....	92 543	106 360	84 934	107 422	66 277	88 432

1) Gewerbesteuerhebesatz 400 vH.– 2) Auf Euro gerundet, ohne Kirchensteuer.

Daten zur Tabelle

Dies gilt unter den genannten Annahmen generell bis zu einem durchschnittlichen Einkommensteuersatz von 41,67 vH, der bei einem zu versteuernden Einkommen von 462 883 Euro erreicht wird. Wenn zusätzlich noch Beteiligungsaufwand bei den gewerblichen Einkünften abgezogen werden kann (Fall 5), wird ein Halten der Kapitalgesellschaftsanteile im Betriebsvermögen erst recht vorteilhaft. Liegen allerdings andere Einkünfte in hinreichendem Umfang vor, sind Kapitalgesellschaftsanteile im Privatvermögen günstiger als im Betriebsvermögen, wenn kein Beteiligungsaufwand vorliegt (oder dieser gering ist) – Fall 2 versus Fall 4 –, während eine Einlage in das Betriebsvermögen bei höheren absetzbaren Aufwendungen günstiger ist als das Halten der Anteile im Privatvermögen (Fall 6 versus Fall 2). Generell lässt sich sagen, dass das Vorliegen anderer Einkünfte tendenziell eine Einlage von Kapitalgesellschaftsanteilen im Privatvermögen begünstigt, während Beteiligungsaufwendungen aufgrund der Begrenzung des Sparer-Pauschbetrags für eine Einlage ins Betriebsvermögen sprechen. Welcher Effekt dominiert, hängt vom Einzelfall ab. Zur Vermeidung von Risiken und Nebenwirkungen sollte ein Steuerberater konsultiert werden.

**391.** Eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung der Abgeltungsteuer wird durch § 32d Absatz 2 Nr. 3 EStG eröffnet. Wenn ein Steuerpflichtiger zu mindestens 25 vH an einer Kapitalgesellschaft beteiligt ist oder zu mindestens 1 vH beteiligt ist und zusätzlich beruflich für die Kapitalgesellschaft tätig ist, kann bei Dividendeneinkünften auf Antrag statt der Abgeltungsteuer das Teileinkünfteverfahren zur Anwendung kommen. Im Hinblick auf die Vorteilhaftigkeit eines solchen Antrags gelten ganz analoge Überlegungen wie zuvor.

#### 4. Fazit

**392.** Die **Abgeltungsteuer**, genauer: ihre mangelhafte Verzahnung mit der Unternehmensbesteuerung, stellt die **Achillesferse der Unternehmensteuerreform** dar. Es treten nicht nur Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen, der Rechtsformwahl und bei der nationalen Investitionstätigkeit auf – darauf hat der Sachverständigenrat ausführlich in seinem letzten Jahresgutachten hingewiesen (JG 2007 Ziffern 404 ff.). Auch die eigentlich angestrebte Steuervereinfachung wird nur für einen kleinen Teil der Steuerpflichtigen eintreten. In vielen Fällen wird das Steuersystem nach Inkrafttreten der Abgeltungsteuer noch einmal komplizierter als es jetzt schon ist. Wie groß die durch fehlende Entscheidungsneutralität verursachten Verwerfungen bei den Finanzierungsentscheidungen und die realwirtschaftlichen Effekte auf die nationale Investitionstätigkeit sein werden, bleibt abzuwarten. Eine ganz erheblich ansteigende Komplexität des Steuersystems ist jetzt schon sicher. Die meisten Probleme ließen sich durch eine bessere Abstimmung von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung lösen oder zumindest abschwächen. In dieser Hinsicht besteht steuerpolitischer Handlungsbedarf in der kommenden Legislaturperiode. Der Sachverständigenrat hat einen möglichen Weg zur systematischen Integration von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung aufgezeigt.

**393.** „Steuervereinfachung“ war eines der zentralen Leitmotive nahezu aller Steuerreformen der letzten Jahre. Erreicht wurde in den meisten Fällen das Gegenteil: Das deutsche Steuersystem ist immer komplizierter geworden. Zum Teil ist das unvermeidbar. In einer immer komplexer werdenden Welt wird auch die Ermittlung „richtiger“ Bemessungsgrundlagen immer komplizierter. Die propagierten „Bierdeckelreformen“ eignen sich für das Feuilleton, aber nicht für die steuerpolitische Praxis. Zu einem wesentlichen Teil ist das Steuersystem aber komplizierter geworden, weil die Gewährleistung von Entscheidungsneutralität hinter andere Ziele zurückgestellt wurde. Das wäre prinzipiell korrigierbar, indem eines der im Vorfeld der Unternehmensteuerreform erarbeiteten Steuerreformkonzepte aufgegriffen würde.

Solange die Bedeutung der Entscheidungsneutralität von den für die Steuerpolitik Verantwortlichen nicht erkannt wird, lässt die von einigen Parteien für die nächste Legislaturperiode angekündigte „Vereinfachung des Steuersystems“ Schlimmes befürchten.

#### IV. Haushaltskonsolidierung, Steuersenkungen, Konjunkturprogramme: Was tun?

**394.** Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich im Abschwung. Nach zwei überraschend guten Jahren mit Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts erheblich über der Wachstumsrate des Produktionspotenzials hat eine Phase wirtschaftlicher Abschwächung eingesetzt. Ursächlich für die aktuelle konjunkturelle Abschwächung sind globale Entwicklungen: vor allem die internationale Immobilien- und Finanzkrise, der zeitweise starke Anstieg der Ölpreise und die phasenweise kräftige Aufwertung des Euro – trotz des erheblichen Rückgangs des Ölpreises und der Abwertung und Stabilisierung des Euro am aktuellen Rand. Dementsprechend ist eine wirtschaftliche Schwächephase nicht nur in Deutschland, sondern weltweit zu beobachten (Ziffern 33 ff.). Aufgrund der globalen Dimension der mit der Finanz- und Immobilienkrise einhergehenden Verwerfungen besteht erhebliche Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden Länge der wirtschaftlichen Schwächephase.

**395.** Die veränderte konjunkturelle Entwicklung hat unmittelbaren Einfluss auf die Finanzpolitik in Deutschland. Dabei wurde und wird die finanzpolitische Diskussion von den folgenden Themen und Argumentationssträngen geprägt. Lange Zeit war es erklärtes Ziel der Bundesregierung und speziell des Bundesfinanzministers, für das Jahr 2011 einen **ausgeglichenen Bundeshaushalt** vorzulegen. Von diesem Zeitplan wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise und der konjunkturellen Abschwächung Abstand genommen. Auch werden von einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung sowie Parteien und Verbänden weitreichende **Steuersenkungen** gefordert. Einige dieser Forderungen nach Steuerentlastungen leiten sich aus langfristigen Überlegungen ab und zielen auf die Beseitigung tatsächlicher oder vermeintlicher struktureller Schwächen des Steuersystems – etwa der „kalten Progression“; andere wiederum werden mit eher kurzfristigen Entwicklungen begründet – aktuell vor allem mit der konjunkturellen Abschwächung, vor nicht allzu langer Zeit aber auch mit den damals stark angestiegenen Öl- und Energiepreisen, aus denen Forderungen nach Wiedereinführung der Pendlerpauschale oder ein ermäßigter Umsatzsteuersatz für Energie abgeleitet wurden. Von besonderem Interesse ist gegenwärtig jedoch die Frage nach dem Sinn und der möglichen Ausgestaltung von finanzpolitischen Maßnahmen, einmal aufgrund systemischer Gefahren aus der Finanz- und Immobilienkrise, das andere Mal als Reaktion auf den abzusehenden schweren wirtschaftlichen Abschwung. Die im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes beschlossenen Maßnahmen wurden bereits ausführlich behandelt (Ziffern 173 ff.). Auch auf mögliche geldpolitische Reaktionen der Europäischen Zentralbank auf den europaweiten Abschwung wurde schon an anderer Stelle eingegangen. Deshalb geht es im Folgenden nur um die Diskussion ergänzender finanzpolitischer Maßnahmen als mögliche Reaktion auf die konjunkturelle Abschwächung.

Im Weiteren werden zunächst die sich bei längerfristiger Betrachtung stellenden Fragen behandelt. Danach wird auf die Erfolgsbedingungen und Erfahrungen mit einer kurzfristigen antizyklischen Finanzpolitik eingegangen. Schließlich wird ein Vorschlag für ein **konjunkturgerechtes Wachs-**

tumsprogramm begründet und ausgeführt, der das wachstumspolitisch Richtige mit dem konjunkturpolitisch Erforderlichen kombiniert.

## 1. Finanzpolitik in längerfristiger Perspektive

### Was wird aus der Haushaltskonsolidierung?

**396.** Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kann sich sinnvoll nur auf eine Reduzierung des **strukturellen Finanzierungsdefizits** beziehen, also auf das um konjunkturelle Effekte und Einmalmaßnahmen bereinigte Finanzierungsdefizit. Würde die Haushaltskonsolidierung am unbereinigten Finanzierungsdefizit festgemacht, könnte sie mit unerwünschten und schädlichen prozyklischen Effekten einhergehen. Für das laufende Jahr ist von einem strukturellen Finanzierungsdefizit des Staates von 0,2 vH auszugehen, nachdem im Jahr 2007 ein strukturell ausgeglichener Staatshaushalt erreicht wurde. Der Anstieg des strukturellen Finanzierungsdefizits resultiert vor allem aus Mindereinnahmen in Folge des Inkrafttretens der Unternehmensteuerreform und der Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung. Strukturelle Finanzierungsdefizite werden auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für den gesamten Staatssektor ermittelt; für die einzelnen staatlichen Ebenen – die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherung – wird keine Aufspaltung ihrer Finanzierungssalden in eine strukturelle und eine konjunkturell bedingte Komponente vorgenommen. Für die Wirkungen der Staatsverschuldung kommt es in der Tat nur auf die Höhe der gesamtstaatlichen strukturellen oder unbereinigten Finanzierungssalden an, nicht aber auf ihre Aufteilung auf die staatlichen Ebenen.

**397.** Mit der Reduzierung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits zielt Haushaltskonsolidierung auf die Erreichung langfristiger Ziele, insbesondere auf die Vermeidung einer übermäßigen Belastung zukünftiger Generationen. Über intergenerative Verteilungsurteile ist von vornherein kein Konsens zu erwarten. Dementsprechend sind eindeutige Aussagen über das „richtige“, das heißt anzustrebende Niveau des strukturellen Finanzierungssaldos kaum möglich. In der Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ hat sich der Sachverständigenrat (2007) für eine investitionsorientierte Verschuldung ausgesprochen, bei der die staatlichen Nettoinvestitionen eine Obergrenze für das langfristig zulässige strukturelle Finanzierungsdefizit darstellen. Mit diesem Kriterium wäre gleichzeitig auch eine Aufteilung der zulässigen strukturellen Finanzierungsdefizite auf die Gebietskörperschaften festgelegt. Demgegenüber hat sich das Bundesministerium der Finanzen in seinem Entwurf für eine neue Schuldenregelung im Grundgesetz für eine zulässige jährliche strukturelle Neuverschuldung von maximal 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts ausgesprochen, mit einer Aufteilung von 70:30 auf Bund und Ländergesamtheit. Auch wenn aktuell zwischen diesen beiden Vorschlägen in quantitativer Hinsicht kein großer Unterschied besteht, unterscheiden sie sich doch qualitativ, indem eine investitionsorientierte Verschuldung den sich ansonsten ergebenden Konflikt zwischen Haushaltskonsolidierung und konjunkturgerechter Wachstumspolitik tendenziell vermeidet. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer wirksamen Schuldenbegrenzung ist das Ziel einer langfristigen **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** bereits **sehr weitgehend erreicht**. Der Sachverständigenrat sieht in der Absicherung der Haushaltskonsolidierung durch eine Schuldenschranke über eine Neufassung des Artikel 115 Grundge-

setz das in längerfristiger Perspektive wichtigste, für den Rest der Legislaturperiode verbleibende finanzpolitische Projekt der Großen Koalition (Ziffern 343 ff.).

**398.** Die Unterscheidung von strukturellen und konjunkturell bedingten Finanzierungssalden ist von großer praktischer und konzeptioneller Bedeutung für die Ausrichtung der Finanzpolitik. Aber sie ist nicht unproblematisch. Strukturelle Finanzierungssalden stellen empirisch unbeobachtbare Größen dar und müssen geschätzt werden. Dazu kommen unterschiedliche Verfahren in Betracht, die jeweils bestimmte Annahmen erfordern und darüber einen gewissen Gestaltungsspielraum eröffnen. Weitaus wichtiger als dieses eher technische Problem ist aber ein Kommunikationsproblem gegenüber der Öffentlichkeit, der die Unterscheidung von bereinigten und unbereinigten Defiziten kaum zu vermitteln ist.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Absicht der Bundesregierung einordnen, im Jahr 2011 erstmals seit dem Jahr 1970 einen **ausgeglichenen Bundeshaushalt** vorzulegen. Streng genommen und isoliert betrachtet muss dieses Vorhaben nicht zwangsläufig zu einer Reduktion des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits beitragen und kann überdies durchaus problematisch sein. Zum einen wäre mit einem Budgetausgleich auf Bundesebene gesamtwirtschaftlich nichts gewonnen, wenn im Gegenzug die Finanzierungsdefizite anderer Gebietskörperschaften oder der Sozialversicherung ansteigen würden. So ließe sich etwa durch eine Erhöhung des von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu zahlenden Eingliederungsbeitrags ein Defizit vom Bund auf die Arbeitslosenversicherung verschieben. Es wäre nicht das erste Mal, dass auf eine solche „Verschiebebahnhofspolitik“ zurückgegriffen würde (JG 2006 Ziffer 319). Zum anderen ist die Fixierung auf einen ausgeglichenen Bundeshaushalt in einer konjunkturellen Schwächephase oder gar einer Rezession mit negativen, weil prozyklischen Wirkungen verbunden. Zumindest im Umfang der automatischen Stabilisatoren sollten Finanzierungsdefizite uneingeschränkt zugelassen werden. Schließlich besteht schon deshalb kein eindeutiger Zusammenhang zwischen einer am strukturellen Finanzierungsdefizit festgemachten Haushaltskonsolidierung und der Realisierung eines ausgeglichenen Bundeshaushalts, weil der Bundeshaushalt nach dem Regelwerk der Finanzstatistik aufgestellt wird, während strukturelle Finanzierungssalden auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelt werden.

**399.** Trotz dieser Einschränkungen war es richtig, auch über die Legislaturperiode hinaus einen ausgeglichenen Bundeshaushalt anzustreben. Die Bundesregierung hat ihre finanzpolitische Glaubwürdigkeit eng an die Erreichung eines ausgeglichenen Bundeshaushalts im Jahr 2011 geknüpft und die Erwartungen der Öffentlichkeit entsprechend verankert. Davon geht eine doppelte Bindungswirkung aus. Einerseits kann und muss sie überzogene Ausgabenwünsche ablehnen, an denen speziell in Wahlkampfzeiten kein Mangel herrscht, wenn sie einen Verlust an Glaubwürdigkeit vermeiden will. Andererseits dürfte von der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit eine gewisse Bindungswirkung auch für eine anders zusammengesetzte Bundesregierung in der nächsten Legislaturperiode ausgehen. Bei Vorgabe eines aus ökonomischer Sicht eigentlich relevanten strukturell (nahezu) ausgeglichenen Bundeshaushalts wären ähnliche Effekte wegen der Nicht-Beobachtbarkeit struktureller Finanzierungsdefizite schwieriger zu erreichen. Für die politische Auseinandersetzung und die Überzeugung der Öffentlichkeit ist der Bezug auf eine an den unbereinigten Finanzierungsdefiziten festmachende Haushaltskonsolidierung deshalb besser geeignet.



**400.** Man könnte meinen, dass das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts für das Jahr 2011 durch die im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes vorgesehenen Maßnahmen unerreichbar geworden ist und zeitlich verschoben werden muss. Das ist aber nicht automatisch der Fall. Die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds werden über Kreditaufnahme finanziert, für die Kreditermächtigungen bis zu einer Höhe von maximal 100 Mrd Euro erteilt wurden. Diese Kreditaufnahme wird nicht dem Bundeshaushalt, sondern dem als Sondervermögen des Bundes eingerichteten Fonds zugerechnet. Nach Abwicklung des Fonds verbleibende Defizite werden dann zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufgeteilt und erhöhen die jeweiligen Schuldenstände.

Auch das staatliche strukturelle Finanzierungsdefizit ist von dem Maßnahmenkatalog des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes nicht betroffen. Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist der Erwerb von staatlichen Beteiligungen neutral im Hinblick auf den Finanzierungssaldo (Ziffer 333). Demgegenüber erhöhen die erwarteten Zahlungsausfälle von maximal 20 Mrd Euro für die Garantiermächtigungen von 400 Mrd Euro zwar den unbereinigten, nicht aber den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo, da sie als Einmalmaßnahmen zählen.

Das im **Finanzmarktstabilisierungsgesetz** enthaltene Rettungspaket liefert deshalb keinen Grund, das Ziel einer **Haushaltskonsolidierung** vorschnell und unbedacht aufzugeben – weder einen ausgeglichenen Bundeshaushalt noch die Reduktion des strukturellen Finanzierungsdefizits.

**401.** Gleichwohl kann es sinnvoll sein, bei der Verfolgung des Konsolidierungsziels flexibel vorzugehen. Bezogen auf den Bundeshaushalt wäre es, wie erwähnt, geradezu falsch, mit Zähnen und Klauen am Ziel eines Haushaltsausgleichs im Jahr 2011 festzuhalten. Falls sich der wirtschaftliche Abschwung über mehrere Jahre hinzieht, sollten in jedem Fall konjunkturell bedingte, durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren verursachte Finanzierungsdefizite uneingeschränkt hingenommen werden. Derartige Defizite würden definitionsgemäß die Höhe des strukturellen Defizits – und damit die in ökonomischer Sicht eigentlich relevante Maßgröße für die Haushaltskonsolidierung – unbeeinflusst lassen. Gefahr für das Konsolidierungsziel droht deshalb nicht von konjunkturbedingten Defiziten, sondern von einer kreditfinanzierten kurz- oder langfristig angelegten diskretionären Finanzpolitik. Da sich in Deutschland ein schwerer wirtschaftlicher Abschwung abzeichnet, können aber diskretionär verursachte Budgetdefizite vorübergehend hingenommen werden.

### **Sollten die gesamtwirtschaftliche Steuerquote und Abgabenquote reduziert werden?**

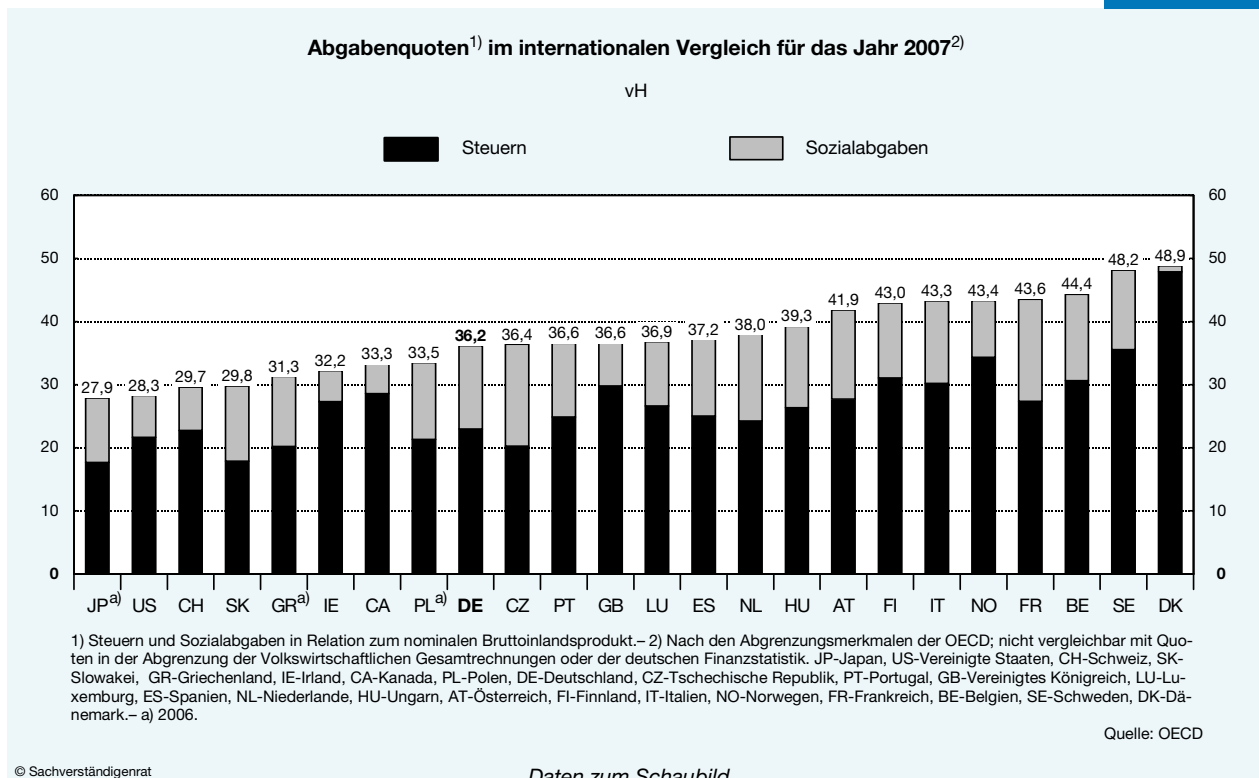
**402.** Parallel zur mittelfristig angestrebten Haushaltskonsolidierung werden von einzelnen Regierungs- und Oppositionsparteien unter dem Motto „Mehr Netto vom Brutto“ weitreichende dauerhafte Steuer- oder Abgabensenkungen gefordert. Grundsätzlich muss zwischen Haushaltskonsolidierung und Abgabensenkungen kein Widerspruch bestehen. Bei periodenübergreifender Betrachtung – technisch gesprochen: unter Berücksichtigung der **intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion** – müssen die Barwerte von staatlichen Einnahmen und Ausgaben übereinstimmen. Finanzierungssalden sind dann die Verbindungsglieder zwischen den periodischen und den periodenübergreifenden Budgetbeschränkungen. Eine über einnahme- und/oder ausgabenseitige Maßnahmen in der Gegenwart erreichte Haushaltskonsolidierung ermöglicht dann geringere Steuern

(oder höhere Ausgaben) in der Zukunft. Haushaltskonsolidierung in der Gegenwart ist bei gegebenem zeitlichen Ausgabenprofil also gleichbedeutend mit Steuerentlastungen in der Zukunft. Eben darum geht es ja bei allen Vorschlägen zur Begrenzung der staatlichen (Neu-)Verschuldung: Über geringere Steuern und ein höheres Einkommen pro Kopf sollen die zukünftigen Generationen einkommens- und vermögensmäßig besser gestellt werden.

**403.** Haushaltskonsolidierung und Steuerentlastungen **zur gleichen Zeit** sind rechnerisch allerdings nur mit entsprechend hohen Ausgabenkürzungen vereinbar. Bei festgeschriebenen staatlichen Ausgaben besteht innerhalb eines gegebenen Zeitraums ein nicht lösbarer Konflikt zwischen dem Ziel der Haushaltskonsolidierung und der Forderung nach Steuerentlastungen; beides zusammen geht zur gleichen Zeit nicht. Haushaltskonsolidierung sollte dabei grundsätzlich, das heißt in wirtschaftlichen Normallagen, Vorrang vor dauerhaften Abgabentlastungen in der Gegenwart haben. Nur bei schweren wirtschaftlichen Abschwüngen kann es angebracht sein, von diesem Grundsatz abzuweichen. Abstrahiert man jedoch gedanklich von konjunkturellen Schwankungen, ist nicht klar, warum eine Reduzierung der gesamtwirtschaftlichen Steuer- oder Abgabenquote erforderlich sein soll.

**404.** Im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit einer gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 22,9 vH im Jahr 2007 im unteren Drittel von 24 OECD-Ländern und nimmt mit einer Abgabenquote von 36,2 vH als Summe von Steuer- und Sozialabgabenquote einen unteren Mittelplatz ein (Schaubild 56).

Schaubild 56



Im Hinblick auf die aggregierten steuerlichen Kennziffern kann aus einem internationalen Vergleich jedenfalls **kein genereller Steuersenkungsbedarf** abgeleitet werden. Gleichwohl kann es

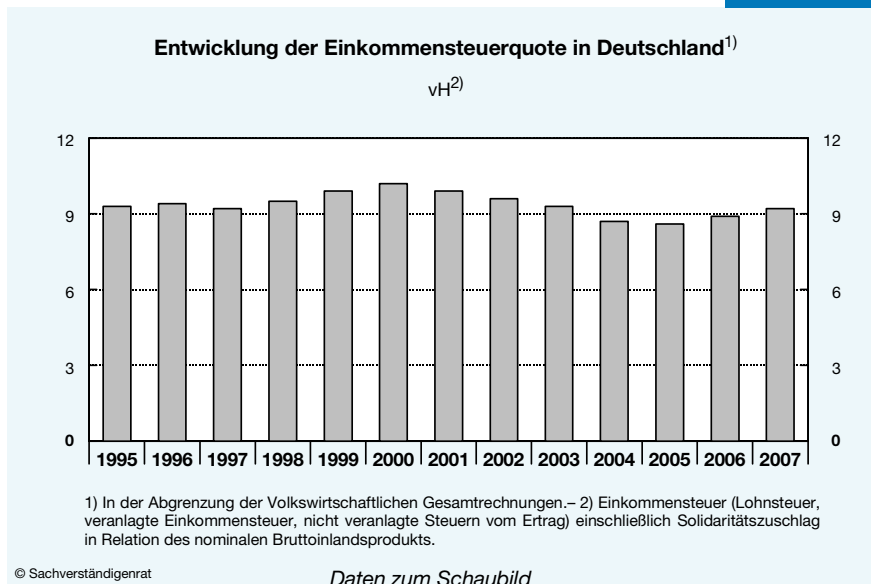
sinnvoll sein, innerhalb des Steuersystems eine längerfristige Neugewichtung vorzunehmen. Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten erweist sich dabei eine Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern als vorteilhaft (JG 2002 Ziffer 606). Betrachtet man die gesamte Abgabenquote, fällt auf, dass in Deutschland der Anteil der Sozialabgaben an den gesamtwirtschaftlichen Abgaben höher ist als in den meisten anderen Ländern. Insofern könnte eine dauerhafte Reduzierung der Sozialabgaben in Betracht gezogen werden. Wenn man die Leistungen der Systeme der Sozialen Sicherung beibehalten will, kann es hier aber nur um eine Umfinanzierung gehen, indem sogenannte versicherungsfremde Leistungen nicht mehr über Beiträge, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden (JG 2005 Ziffern 513 ff.). Man sollte sich davon aber nicht zu viel versprechen. Die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte dürften eher gering sein, da letztlich in den Sozialabgaben enthaltene implizite Steuern durch explizite Steuern ersetzt werden. Eine solche Umfinanzierung wäre vor allem wegen ihrer intra- und intergenerativen Verteilungswirkungen angebracht, da gesamtgesellschaftliche Aufgaben ordnungspolitisch korrekt nicht über Beiträge der Versicherten, sondern von allen Steuerzahlern finanziert würden (JG 2005 Ziffern 572 ff.). Ordnungspolitik steht momentan allerdings nicht im Vordergrund der politischen Agenda.

**405.** Im Zusammenhang mit der Steuersenkungsdebatte erweist sich der gegenwärtig in der öffentlichen Diskussion so populäre „**Tarif auf Rädern**“ mit regelgebundener Inflationsindexierung zur Milderung oder Beseitigung der kalten Progression als problematisch. Zwar ist richtig, dass sich die Steuerpflichtigen bei unverändertem Tarifverlauf real verschlechtern können, wenn ihr zu versteuerndes Einkommen in Höhe der Inflationsrate zunimmt. Die Steuerpolitik hat dem allerdings in der Vergangenheit durch unregelmäßige diskretionäre Tarifanpassungen entgegengewirkt. Die Einkommensteuerquote, das heißt das Einkommensteueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, ist in den letzten Jahren aufgrund der von der rot-grünen Bundesregierung in den beiden vergangenen Legislaturperioden vorgenommenen Einkommensteuerreformen nicht unerheblich gesunken (Schaubild 57). So wurden der Spitzensteuersatz zwischen den Jahren 1998 und 2005 um 11 Prozentpunkte und der Eingangssteuersatz um 10,9 Prozentpunkte gesenkt. Gleichzeitig wurde der Grundfreibetrag von 6 322 Euro auf 7 664 Euro angehoben. Erst die Große Koalition hat den Spitzensatz der Einkommensteuer dann wieder auf 45 vH erhöht. Zu bedenken ist auch, dass gegenwärtig rund die Hälfte aller Haushalte überhaupt keine Einkommensteuern zahlt und von einem Tarif auf Rädern gar nicht betroffen wäre. Zu fragen ist ferner, ob eine Inflationsindexierung auf den Einkommensteuertarif beschränkt werden kann oder sich nach dem Folgerichtigkeitsgebot auch auf staatliche Transfers und andere Sachverhalte erstrecken müsste. Eine generelle Preisindexierung wäre aber aus stabilitätspolitischer Sicht bedenklich, weil sie einer Verfestigung hoher Inflationsraten Vorschub leisten würde.

**406.** Grundsätzlich abzuraten ist von einer Verknüpfung steuerlicher Reformmaßnahmen mit jeweils aktuellen und möglicherweise vorübergehenden Entwicklungen. So lassen sich mit konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen keine dauerhaften Steuersenkungen finanzieren. Nicht minder verfehlt ist es, die Wiedereinführung der Pendlerpauschale oder eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Energie oder andere Produkte mit steigenden Energiepreisen zu begründen. Konsequenterweise müssten die entsprechenden Maßnahmen bei umgekehrter Preisentwicklung wieder rückgängig gemacht werden. Das Steuerrecht würde so immer erratischer und komplizierter. Nur

ein verlässliches und stabiles Steuersystem kann Investoren und Konsumenten die erforderliche Planungssicherheit gewährleisten. Dazu muss das Steuerrecht aber an langfristigen Grundsätzen – wie dem Leistungsfähigkeitsprinzip oder dem objektiven Netto-Prinzip – und klar formulierten und dauerhaften Zielen ausgerichtet sein.

Schaubild 57



## 2. Finanzpolitik in der kurzen Frist

**407.** Angesichts der aktuellen konjunkturellen Abschwächung in Deutschland und weltweit stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit und der Ausgestaltung eines Einsatzes geeigneter finanzpolitischer Instrumente in der kurzen Frist. Dabei geht es nicht um Maßnahmen, die auf die Verhinderung einer systemischen Krise des Finanzsystems zielen. Die Notwendigkeit solcher Eingriffe ist unbestritten, auch wenn ihre konkrete Ausgestaltung a priori offen ist. Darauf wurde bereits ausführlich im dritten Kapitel eingegangen. In diesem Abschnitt geht es demgegenüber zum einen um die Wirkungen der sogenannten automatischen Stabilisatoren, zum anderen um die Erfolgsbedingungen und die mögliche Ausgestaltung einer kurzfristigen antizyklischen Finanzpolitik. Darunter werden solche Maßnahmen verstanden, die temporär mit dem Ziel einer Glättung konjunktureller Schwankungen eingesetzt werden.

### Vorteile einer Glättung von konjunkturellen Schwankungen

**408.** Konjunkturelle Schwankungen äußern sich darin, dass das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt von seinem langfristigen Trendwert, dem Produktionspotenzial, abweicht. Im Falle eines Konjunkturabschwungs kommt es zu einer Unterauslastung des Produktionspotenzials, die mit einem Rückgang und schließlich einem negativen Wert der relativen Output-Lücke – der Differenz von tatsächlichem Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotenzial einer Periode im Verhältnis zum Produktionspotenzial - einhergeht. Eine konjunkturelle Aufschwungphase ist durch eine Überauslastung der Kapazitäten charakterisiert und äußert sich in einer ansteigenden und positiven Output-Lücke. Die Ursachen konjunktureller Schwankungen können etwa in angebotsseitig wirkenden exogenen Schocks wie einer ungleichmäßigen technologischen Entwicklung in Kombination mit

verzögerten Marktanpassungen liegen, oder auch, und vermutlich wichtiger und aktuell relevanter, in Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, etwa bei sich ändernden Erwartungen in Folge platzender Vermögenspreisblasen oder bei einem Einbruch der Auslandsnachfrage.

**409.** Konsumenten haben in der Regel eine Präferenz für ein stabiles und gleichmäßiges Konsumwachstum; **zyklische Konsumschwankungen führen demgemäß zu Nutzeneinbußen.** Prinzipiell sind die Konsumenten dann bereit, auf einen Teil ihres Einkommens zu verzichten, wenn sie im Gegenzug zyklisch schwankenden gegen gleichmäßig wachsenden Konsum eintauschen können. Die Höhe dieser „Versicherungsprämie“, die als Wohlfahrtskosten eines zyklisch schwankenden Konsums interpretiert werden kann, hängt von der Risikoaversion der Konsumenten und dem Ausmaß der Volatilität des Konsums ab. Bezogen auf den aggregierten Konsum sind diese Wohlfahrtskosten eher bescheiden, da die Abweichungen des Konsums von seinem Trendwachstum gering sind. In Prozent des Barwerts der Konsumausgaben eines durchschnittlichen Konsumenten belaufen sie sich in den meisten in der einschlägigen Literatur vorgenommenen Berechnungen auf nicht mehr als 1 vH, wobei für bestimmte spezielle Nutzenfunktionen auch kleinere oder größere Werte resultieren können. Daraus wird gelegentlich die Schlussfolgerung gezogen, dass sich konjunkturstabilisierende Maßnahmen selbst bei zielgenauer Wirksamkeit unter Wohlfahrtsgesichtspunkten nicht wirklich lohnen. Eine solche Schlussfolgerung wäre allerdings voreilig. Zum einen werden die Wohlfahrtsverluste konjunktureller Schwankungen bei ausschließlicher Betrachtung der Konsumzyklik, aber ansonsten funktionierenden Märkten, nur unvollständig erfasst. Marktunvollkommenheiten und vor allem eine höhere Arbeitslosigkeit während konjunktureller Schwächephasen können zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten führen, die über die von Konsumschwankungen ausgelösten Effekte hinausgehen. Zum anderen verdeckt die aggregierte Betrachtung die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Haushaltstypen von konjunkturellen Schwankungen. Während nicht kreditrationierte Haushalte in der Lage sind, durch Kreditaufnahme oder verstärkte Spartätigkeit selbst für eine Glättung ihrer Konsumausgaben zu sorgen, werden kreditrationierte Haushalte stärker unter konjunkturellen Schwankungen leiden. Erst recht gilt dies für Personen, die von einem hohen, nicht vollständig versicherbaren Arbeitsplatzrisiko während konjunktureller Abschwungphasen betroffen sind. Bezieht man speziell die Wohlfahrtskosten von Arbeitslosigkeit in die Betrachtung ein, ergeben sich für die betroffenen Haushalte wesentlich höhere Wohlfahrtskosten von bis zu 4,4 vH ihres (Lebens-)Konsums (Beaudry und Pages, 2001).

**410. Zyklische Schwankungen** bewirken nicht nur direkte Wohlfahrtskosten für die Konsumenten, sie können auch das **Potenzialwachstum einer Volkswirtschaft** beeinflussen. Theoretisch sind allerdings weder die Wirkungsrichtung noch das Vorzeichen des Zusammenhangs zwischen Stärke der konjunkturellen Schwankungen und Trendwachstum eindeutig. Ein positiver Zusammenhang von Outputvolatilität und Trendwachstum – stärkere konjunkturelle Ausschläge führen zu einem höheren langfristigen Wachstum – ließe sich etwa mit dem Ausscheiden von ineffizienten Unternehmen während einer wirtschaftlichen Schwächephase und einem dadurch bedingten Anstieg der durchschnittlichen Produktivität begründen. Man könnte auch argumentieren, dass es in Aufschwungphasen wegen des Wegfalls von Finanzierungsbeschränkungen zu verstärkten Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen oder einem Aufbau von Humankapital kommt, mit dauerhaft positiven Wachstumseffekten. Derart begründete positive Auswirkungen zyklischer Schwankungen auf das Wirtschaftswachstum wurden in endogenen Wachstumsmodellen heraus-

gearbeitet. Auf der anderen Seite lassen sich auch überzeugende Argumente für einen negativen Einfluss von Konjunkturschwankungen auf das Trendwachstum finden. Dazu gehört einmal, dass die Entwicklung der Arbeitslosigkeit durch einen stufenweisen Anstieg gekennzeichnet ist, indem eine konjunkturell bedingte höhere Arbeitslosigkeit oft im Abschwung in nachfolgenden Erholungsphasen nicht vollständig zurückgeführt wird und die Arbeitslosigkeit auf einem höheren Niveau verharret (Persistenz). Eine solche Entwicklung war zwischen 1974 und 2005 in Deutschland zu beobachten (Expertise 2006 Ziffern 11 ff.). Zum anderen kann ein negativer Zusammenhang von konjunkturellen Schwankungen und Wachstum über eine verminderte Investitionstätigkeit während wirtschaftlicher Abschwungphasen begründet werden, die auf Kreditrestriktionen oder höhere Unsicherheit im Zusammenhang mit irreversiblen Investitionsentscheidungen zurückzuführen ist.

Letztlich muss also auf Basis empirischer Untersuchungen über den Zusammenhang von konjunkturellen Schwankungen und Potenzialwachstum entschieden werden. Allerdings kommt – wie zu erwarten – auch die empirische Literatur nicht zu ganz eindeutigen Ergebnissen. Während neuere empirische Studien auf der Basis aggregierter Querschnittsdaten einen deutlich negativen Zusammenhang von Outputvolatilität und Trendwachstum feststellen – nach Badinger (2008) führt eine Zunahme der über die Standardabweichung der Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf gemessenen Outputvolatilität von 1 vH zu einer Wachstumseinbuße von 0,3 Prozentpunkten –, können Buch und Döpke (2008) unter Verwendung firmenspezifischer Daten diesen Zusammenhang in Deutschland nur für kleinere Unternehmen nachweisen, während größere Unternehmen mit höherer Volatilität stärker wachsen.

**411.** Kurz zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die **Glättung konjunktureller Schwankungen** zu **Wohlfahrtsgewinnen** bei den Konsumenten führt, die im Durchschnitt zwar eher gering sind, für von Arbeitslosigkeit betroffene Haushalte aber durchaus beträchtlich sein können. Auch ist davon auszugehen, dass eine Reduzierung der Outputvolatilität zu einer langfristig höheren Wachstumsrate beiträgt. Grundsätzlich lassen sich stabilisierungspolitische Maßnahmen im Bereich der Geldpolitik oder der Finanzpolitik also begründen. Die kritische Frage ist, ob sie zielgenau ausgestaltet werden können.

### **Zur Wirksamkeit antizyklischer finanzpolitischer Maßnahmen**

**412.** Die Finanzpolitik kann in zweifacher Hinsicht zur Glättung konjunktureller Schwankungen beitragen. Einmal federn die sogenannten automatischen Stabilisatoren die konjunkturellen Schwankungen ab. Man kann davon ausgehen, dass allein das Wirkenlassen dieser automatischen Stabilisatoren konjunkturelle Schocks in Deutschland um etwa 20 vH glättet. Eine darüber hinausgehende Konjunkturstabilisierung kann prinzipiell auch durch eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik erreicht werden. Es bestehen allerdings erhebliche Zweifel an der zielgenauen Wirksamkeit derartiger Maßnahmen.

### ***Automatische Stabilisatoren***

**413.** Die **automatischen Stabilisierungswirkungen** der öffentlichen Haushalte hängen mit den Eigenschaften des Steuer- und Transfersystems zusammen. In einem konjunkturellen Abschwung

verringern sich mit dem unter das Produktionspotenzial fallenden Bruttoinlandsprodukt mehr oder weniger proportional die Steuereinnahmen, während die Staatsausgaben entweder unverändert bleiben oder sogar, wie im Fall arbeitsmarktbedingter Ausgaben, noch zunehmen. Ohne Zutun der Regierung kommt es gleichsam automatisch zu einem konjunkturbedingten Finanzierungsdefizit. In einer konjunkturellen Abschwungphase geht von den öffentlichen Haushalten also ein automatischer expansiver Nachfrageimpuls aus. Ganz analog kommt es in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs zu automatischen Finanzierungsüberschüssen, die eine bremsende Wirkung entfalten. Bei einem annähernd symmetrischen Konjunkturzyklus gleichen sich Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse im Zeitablauf in etwa aus, sodass das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren den langfristigen staatlichen Schuldenstand im Wesentlichen unverändert lässt.

Es besteht durchgängig Einigkeit, dass die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren nicht beschränkt werden sollte und die damit einhergehenden konjunkturellen Finanzierungssalden hinzunehmen sind.

**414.** Als automatische Stabilisatoren bezeichnet man gemeinhin nur die konjunkturstabilisierenden Effekte, die „automatisch“, das heißt ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen, von den öffentlichen Haushalten ausgehen. Daneben können auch Marktprozesse mit endogenen Preisadjustierungen eine quasi automatische Stabilisierungswirkung entfalten. Das markanteste Beispiel für eine solche endogene Entwicklung ist der in Folge der globalen konjunkturellen Abschwächung gesunkene Ölpreis. So sank der Preis für die Ölsorte Brent zwischen Anfang Juli und Ende September 2008 in US-Dollar pro Barrel um fast 40 vH und in Euro um mehr als 25 vH. Zwar kommt dieser Preisrückgang erst verzögert bei den Nachfragern in Deutschland an, führt dann aber zu einer erheblichen Stärkung der Kaufkraft und einer Glättung konjunktureller Schwankungen.

**415.** Das Ausmaß und die Glättungseigenschaften der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte nehmen mit der Größe des Staatssektors und der Progressivität des Steuersystems zu. Je höher die Staatsquote, je großzügiger die Sozialtransfers und je progressiver das Steuersystem, desto geringer fallen tendenziell die Konjunkturschwankungen aus. Umgekehrt führen Reformen, die auf eine Zurückdrängung der Staatstätigkeit, einen schlankeren Sozialstaat und eine weniger progressive Einkommensteuer zielen, zu geringeren automatischen Stabilisierungswirkungen. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass solche Reformen in die falsche Richtung gehen. Großzügige Sozialleistungssysteme führen häufig zu Fehlanreizen auf dem Arbeitsmarkt; progressive Steuersysteme haben negative Arbeitsangebotswirkungen; eine Ausweitung der Staatstätigkeit ist zwangsläufig mit einer höheren Steuerbelastung und in der Regel mit negativen Anreizeffekten auf Konsum und Investitionen verbunden. Man muss also abwägen zwischen den positiv zu beurteilenden automatischen Stabilisierungswirkungen, die von großzügigen Transfersystemen und progressiven Einkommensteuern ausgehen, und ihren negativ einzuschätzenden Fehlanreizen und Effizienzeffekten. Es wäre eine äußerst einseitige Betrachtungsweise, wollte man die Beurteilung des Steuer- und Transfersystems allein oder überwiegend an ihren Stabilisierungseigenschaften festmachen.

**416.** Das **quantitative Ausmaß der** auf die **automatischen Stabilisatoren** zurückzuführenden Glättungswirkungen kann auf der Basis von makroökonomischen Modellen ermittelt werden. So zeigt eine Studie der OECD, dass die automatischen Stabilisatoren bei voller Wirksamkeit die konjunkturellen Schwankungen in Deutschland um etwa ein Drittel vermindern (van den Noord, 2000). Eine andere Studie stellt fest, dass die automatischen Stabilisatoren im ersten Jahr rund ein Fünftel eines exogenen Schocks absorbieren (Scharnagl und Tödter, 2004). Allerdings ist die Datenbasis in beiden Studien veraltet. So könnte es durchaus sein, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren in den vergangenen Jahren abgenommen hat, da die Einkommensteuerreformen der letzten Jahre den Progressionsgrad des Steuersystems reduziert und auch die Reformen der Arbeitslosenversicherung zu einer geringeren Konjunkturereagibilität geführt haben. Alles in allem kann davon ausgegangen werden, dass die automatischen Stabilisatoren in Deutschland etwa 20 vH der Outputeffekte konjunktureller Schocks glätten.

Zu prüfen ist jetzt, ob oder wann darüber hinausgehende diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen eingesetzt werden sollten.

### **Diskretionäre antizyklische Finanzpolitik**

**417.** Eine über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren hinausgehende Glättung des Konjunkturverlaufs kann neben der Geldpolitik durch eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik angestrebt werden. Derartige Maßnahmen sind vor allem dann zu erwägen, wenn die Wirkung der automatischen Stabilisatoren gering ist oder wegen grundlegender Reformen des Steuer- und Transfersystems abgenommen hat und ein schwerer Wirtschaftsabschwung droht. Letzteres ist aller Voraussicht nach der Fall.

Für antizyklische finanzpolitische Maßnahmen spricht, dass sie vergleichsweise schnell wirken, häufig bereits in den beiden Quartalen bei und nach Inkrafttreten der Programme. Grundlegende Anforderungen an eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik sind: Die Maßnahmen müssen **schnell** in Kraft treten; sie müssen **zielgenau** sein; und sie sollten nur **temporär** mit möglichst geringen schädlichen Nebenwirkungen eingesetzt werden. Zielgenau bedeutet in diesem Zusammenhang, dass pro eingesetztem Euro eine möglichst hohe Nachfragewirkung erzielt wird. Das ist tendenziell bei staatlichen Ausgabenprogrammen eher der Fall als bei Steuersenkungen. Die Maßnahmen sollten überdies temporär und nicht dauerhaft angelegt sein. Auch temporäre Defizit finanzierte Ausgabenprogramme erhöhen zwar einmalig den staatlichen Schuldenstand und bewirken eine Lastverschiebung in die Zukunft. Aber zum einen kann der höhere Schuldenstand durch gegenläufige Maßnahmen in konjunkturellen Aufschwungphasen wieder reduziert werden, zum anderen würde die sich in der langen Frist einstellende Schuldenstandsquote selbst von einer dauerhaften einmaligen Schuldenstandserhöhung unbeeinflusst bleiben. Zu beachten ist schließlich, dass die Instrumente einer antizyklischen Finanzpolitik möglichst wenig mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen in Konflikt geraten sollten.

**418.** Neuere empirische Untersuchungen zu den **Wirkungen diskretionärer antizyklischer Finanzpolitik** ergeben kein ganz eindeutiges Bild. Die empirischen Analysen des Internationalen



Währungsfonds (2008) kommen zu der Schlussfolgerung, dass die Effekte eines finanzpolitischen Impulsprogramms positiv sein können, aber – insbesondere im Vergleich zu den Wirkungen der automatischen Stabilisatoren – eher gering ausfallen. Vor allem in den angelsächsischen Ländern (Vereinigte Staaten, Kanada und Vereinigtes Königreich) konnten merkliche antizyklische Effekte der Geld- und Finanzpolitik festgestellt werden. Andere empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik in der Vergangenheit eher geschadet als genutzt hat. So zeigt Cimadomo (2008) für 19 Industrienationen zwischen 1994 und 2006, dass die Finanzpolitik in diesen Ländern während des Untersuchungszeitraums tatsächlich prozyklisch gewirkt hat, obwohl sie aus ex-ante-Sicht, das heißt unter Zugrundelegung von Echtzeitdaten, antizyklisch angelegt war. Neben Wirkungsverzögerungen sind dafür vor allem Schätz- und Datenrevisionen verantwortlich. Die im Rahmen des sogenannten Impulsprogramms der Großen Koalition enthaltene und in den Jahren 2006 und 2007 in Kraft gewesene Verbesserung der Abschreibungsbedingungen stellen ein Beispiel für eine ex post prozyklische, aber ex ante antizyklische finanzpolitische Maßnahme dar. Der negative Befund über die zyklischen Wirkungen der Finanzpolitik begründet demgemäß keine Schuldzuweisungen an die handelnden Finanzpolitiker, sondern ist eher Ausdruck der Schwierigkeit, konjunkturelle Wendepunkte zuverlässig zu prognostizieren.

Auch Badinger (2008) kommt auf Basis einer Untersuchung für 88 Länder im Zeitraum zwischen den Jahren 1960 und 2004 zu der Schlussfolgerung, dass die diskretionäre Finanzpolitik die Outputvolatilität letztlich erhöht und darüber das Trendwachstum reduziert hat. Schließlich zeigen verschiedene Analysen unter Verwendung von strukturellen Vektor-Autoregressionsmodellen speziell für Deutschland – ein Überblick findet sich bei Roos (2007) –, dass die Stabilisierungseffekte der Finanzpolitik nicht eindeutig bestimmt werden können, aber unabhängig vom Vorzeichen eher gering sind.

**419.** Nimmt man neuere empirische Untersuchungen zu den Wirkungen diskretionärer Finanzpolitik zur Kenntnis und ernst, kann man sich einer tiefen **Skepsis gegenüber** Versuchen einer **konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik** grundsätzlich kaum verschließen. Unstrittig ist lediglich, dass die automatischen Stabilisatoren ungehindert wirken sollen.

### 3. Konjunkturgerechte Wachstumspolitik: Der schwierige Spagat zwischen Haushaltskonsolidierung, Konjunkturstabilisierung und Wachstumspolitik

**420.** Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich in einem zyklischen Abschwung, der von den Folgewirkungen multipler externer Schocks deutlich verstärkt wird. Die Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts wird sich von 1,7 vH im Jahr 2008 auf 0,0 vH im Jahr 2009 verringern; die relative Output-Lücke – ermittelt über den Durchschnitt verschiedener Verfahren – wird von 0,9 vH auf -0,5 vH zurückgehen. Damit sind die Kriterien (Kasten 2, Seite 78) für einen **gravierenden konjunkturellen Abschwung** erfüllt, nämlich ein Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der Potenzialwachstumsrate einhergehend mit einer aktuell negativen Output-Lücke. Die automatischen Stabilisierungswirkungen sind in diesem Rückgang schon enthalten. Nicht auszuschließen ist, dass die Abschwungphase über das kommende Jahr hinaus andauern wird. Bei aller Skepsis gegenüber kurzfristigen Konjunkturprogrammen kann im Fall eines

schweren und länger anhaltenden wirtschaftlichen Abschwungs auch die Finanzpolitik nicht untätig bleiben.

Neben der konjunkturellen Abschwächung ist die deutsche Volkswirtschaft seit Mitte der neunziger Jahre mit einem längerfristigen Wachstumsproblem konfrontiert, das sich in einem vergleichsweise **niedrigen Potenzialwachstum** äußert. Zwar ist die Wachstumsrate des Produktionspotenzials nicht zuletzt auf Grund der in den beiden vergangenen Legislaturperioden erfolgten weitreichenden Reformen auf den Feldern der Besteuerung, des Arbeitsmarkts und der Sozialen Sicherung angestiegen (Ziffern 138 ff.), sie liegt aber immer noch unter dem Niveau anderer entwickelter Volkswirtschaften.

Eine **konjunkturgerechte Wachstumspolitik** kombiniert das wachstumspolitisch Richtige mit dem konjunkturpolitisch Erforderlichen, indem die auf die Erhöhung des Potenzialwachstums gerichteten finanzpolitischen Maßnahmen in einer konjunkturellen Schwächephase implementiert werden und so gleichzeitig zu einer Stärkung der Binnennachfrage und der Wachstumskräfte beitragen.

### **Schwierigkeiten und Grundzüge einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik**

**421.** Eine konjunkturgerechte Wachstumspolitik steht vor der Schwierigkeit, zwei auf die Realisierung unterschiedlicher gesamtwirtschaftlicher Ziele gerichtete Maßnahmenbündel zu kombinieren. Eine **antizyklische Finanzpolitik** ist konzeptionell kurzfristig angelegt und beinhaltet temporäre Maßnahmen in Abhängigkeit der konkreten konjunkturellen Lage. Damit es in einer konjunkturellen Abschwungphase zu expansiven Nachfrageeffekten kommt, sollten konjunkturpolitisch motivierte Steuersenkungen oder staatliche Ausgabenerhöhungen über eine entsprechende Ausweitung der staatlichen Finanzierungsdefizite finanziert werden. Demgegenüber beinhaltet eine **Wachstumspolitik** im Grundsatz einen dauerhaften oder jedenfalls längerfristigen Einsatz geeigneter einnahme- oder ausgabenpolitischer Instrumente, ohne dass es zu einer anhaltenden Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme kommt. Ein dauerhafter Anstieg der staatlichen Defizitquote und Schuldenstandsquote würde zu einer Beeinträchtigung des Potenzialwachstums führen und stünde somit in Konflikt mit dem langfristigen Wachstumsziel. Der einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik inhärente Grundkonflikt lässt sich also letztlich am gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo und dem Ziel der Haushaltskonsolidierung festmachen: Während langfristige Wachstumspolitik und Haushaltskonsolidierung zwei Seiten derselben Medaille sind, verhält es sich kurzfristig mit Konjunkturpolitik und Haushaltskonsolidierung wie mit Feuer und Wasser.

**422.** In der Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ hat der Sachverständigenrat (2007) einen Vorschlag in drei Modulen unterbreitet, der den **Konflikt** zwischen wachstumspolitisch erforderlicher Haushaltskonsolidierung und konjunkturell gebotener Kreditfinanzierung diskretionärer finanzpolitischer Programme wenn nicht vermeidet, so doch so weit wie möglich **begrenzt**.

Modul 1 dieses Vorschlags erlaubt eine langfristige Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der Nettoinvestitionen einer Gebietskörperschaft (Goldene Regel der Finanzpolitik). Eine Erhöhung der staatlichen Nettoinvestitionen – einerlei, ob wachstums- oder konjunkturpolitisch motiviert –

könnte danach über eine höhere Neuverschuldung finanziert werden, ohne dass es zu einem Konflikt zwischen Wachstumspolitik, Konjunkturpolitik und Haushaltskonsolidierung kommt. Die als Modul 2 vorgeschlagene Schuldenschanke erlaubt zum einen in vollem Umfang konjunkturell bedingte Finanzierungsdefizite, die auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen sind, lässt aber zum anderen auch eine Nettokreditaufnahme zu, die entweder wegen „außergewöhnlicher Ereignisse“ eingegangen wird – dazu gehören etwa Naturkatastrophen sowie schwere wirtschaftliche Abschwünge – oder in Folge diskretionärer finanzpolitischer Eingriffe zur Glättung von konjunkturellen Schwankungen anfällt. Über ein sogenanntes Ausgleichskonto und in einem Modul 3 vorgesehene Verfahrensregeln und Sanktionen wird sichergestellt, dass die über diskretionäre Maßnahmen verursachten höheren Finanzierungssalden innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums wieder abzubauen sind. Damit ist gewährleistet, dass eine vorübergehende Kreditfinanzierung expansiver staatlicher Maßnahmen nicht mit dem langfristigen Ziel einer Begrenzung der staatlichen Verschuldung kollidiert.

**423.** Da weder dieser Vorschlag des Sachverständigenrates noch das im Hinblick auf die Module 2 und 3 ähnliche Konzept des Bundesministeriums der Finanzen bislang gesetzlich verankert wurden, muss der mögliche Konflikt zwischen dem Ziel der Haushaltskonsolidierung und einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik auf andere Weise gelöst werden. Als **Lösung** bietet sich an, dass in der aktuellen Schwächephase ein auf die Stärkung der Wachstumskräfte gerichtetes Maßnahmenpaket unter den folgenden allgemeinen Vorgaben beschlossen wird: Wachstumsstärkende einnahme- oder ausgabenseitige finanzpolitische Maßnahmen können über Kreditaufnahme finanziert werden, solange der wirtschaftliche Abschwung anhält und die Output-Lücke negativ ist. Spätestens wenn die Output-Lücke aus ex-ante-Sicht über mindestens zwei Quartale positiv wird, muss die Gegenfinanzierung der betroffenen Maßnahmen über eine Anpassung „ordentlicher“ staatlicher Einnahmen oder Primärausgaben erfolgen. Im Rahmen der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen investitionsorientierten Verschuldung könnten lediglich die staatlichen Nettoinvestitionen über eine dauerhaft höhere Kreditaufnahme finanziert werden. Wichtig wäre, dass die nach Überwindung der konjunkturellen Schwächephase vorzunehmende wachstumskompatible Gegenfinanzierung der zunächst kreditfinanzierten Einnahme- oder Ausgabenprogramme schon im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren festgehalten wird. Auch wenn eine über die Legislaturperiode hinausgehende rechtliche Bindung nicht möglich ist, würde von solchen Beschlüssen doch ein erheblicher Druck auf den zukünftigen Gesetzgeber ausgehen. Gewährleistet wäre so, dass die Finanzpolitik in der aktuellen Schwächephase expansive konjunkturelle Impulse setzt und gleichzeitig das langfristige Potenzialwachstum erhöht. Genau das ist das Ziel einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik.

### **Finanzpolitische Maßnahmen zur Stärkung des Potenzialwachstums**

**424.** Ein Maßnahmenpaket, das unter der Überschrift „konjunkturgerechte Wachstumspolitik“ firmiert, beschränkt die finanzpolitischen Instrumente auf solche Eingriffe, die gleichzeitig langfristig wachstumsfördernd und kurzfristig expansiv wirken. Zu fragen ist deshalb zunächst nach den Determinanten des Potenzialwachstums und den Möglichkeiten ihrer Beeinflussung durch finanzpolitische Maßnahmen. Die in diesem Abschnitt begründeten und beschriebenen Maßnahmen sind ausschließlich auf die **Realisierung des Wachstumsziels** gerichtet, unabhängig davon, ob sie auch unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten geeignet sind. Dabei handelt es sich um

eine umfassende Zusammenstellung wachstumsfördernder Maßnahmen, die innerhalb eines längeren Zeitraums umgesetzt werden sollten, etwa im Rahmen einer **Wachstumsagenda 2020**. Eine gleichzeitige und kurzfristige Umsetzung aller Maßnahmen ist weder möglich noch sinnvoll.

In einem zweiten Schritt sind dann die als wachstumspolitisch adäquat erkannten finanzpolitischen Eingriffe im Hinblick auf ihre konjunkturelle Wirksamkeit und ihre Finanzierbarkeit zu untersuchen.

**425.** In seinem Jahrgutachten 2002/03 hat sich der Sachverständigenrat ausführlich mit den **Einflussfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums** in Industrieländern beschäftigt (JG 2002 Ziffern 594 ff.). Bezogen auf die finanzpolitischen Variablen erwiesen sich dabei als wachstumsfördernd:

- höhere staatliche Investitionen;
- geringere staatliche Konsumausgaben;
- geringere staatliche Defizit- und Schuldenstandsquoten;
- eine geringere Sozialabgabenquote;
- geringere direkte Steuern, wenn ihr Einfluss auf das Investitionsverhalten der Unternehmen berücksichtigt wird.

Daneben gehen positive Wachstumswirkungen aus von

- der Investitionstätigkeit der Unternehmen;
- den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) vor allem im Unternehmensbereich und im Bildungsbereich;
- dem Bestand an und der Qualität von Humankapital;
- einer geringeren strukturellen Arbeitslosigkeit.

### ***Wachstumspolitik über einnahmeseitige Maßnahmen***

**426. Steuerpolitische Maßnahmen** im Rahmen einer langfristig orientierten Wachstumspolitik sollten bei den direkten Steuern ansetzen. Konkret bieten sich dazu die folgenden Stellschrauben an:

- „**Aufräumarbeiten**“ bei der **Unternehmensteuerreform**, die eine Beseitigung der Korrektur derjenigen Reformbestandteile beinhalten, die die unternehmerische Investitionstätigkeit beeinträchtigen;
- **Korrekturen des Einkommensteuertarifs**, indem der steile Anstieg der Grenzsteuersätze in der ersten Progressionszone („Mittelstandsbauch“) reduziert und in einen durchgängig linearprogressiven Tarifverlauf überführt wird, verbunden mit einem Hinausschieben des Auslaufens der direkten Progression bei einem zu versteuernden Einkommen von gegenwärtig 52 151 Euro auf zum Beispiel 55 000 Euro oder 60 000 Euro;

- die Einführung einer systematischen steuerlichen **FuE-Förderung über Steuergutschriften** (Tax Credits).

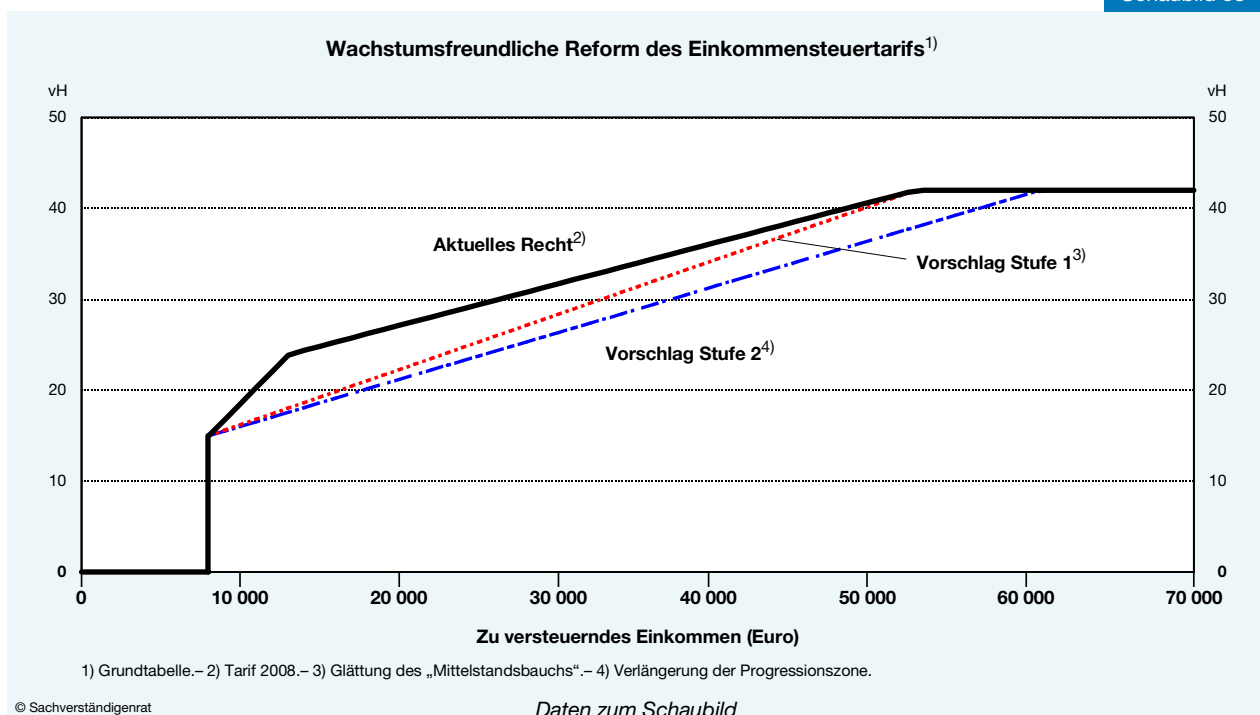
**427.** Der Sachverständigenrat hat die im Rahmen der **Unternehmensteuerreform** vorgesehene Senkung der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften ausdrücklich begrüßt, aber auch auf eine Reihe von Defekten dieser Reform aufmerksam gemacht, die die Investitionstätigkeit der Unternehmen behindern und speziell die Gründungsdynamik und Gründungsfinanzierung beeinträchtigen (Expertise 2008 Ziffern 104 ff.). Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Beschränkungen von Verlustvorträgen beim Anteilskauf („Mantelkauf“) sowie die beschränkten Möglichkeiten der Verrechnung von Verlusten mit künftigen Gewinnen („Mindestbesteuerung“). Die Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs von Zinsaufwendungen durch die Zinsschranke benachteiligt junge und dynamische Unternehmen, die ihre Investitionen vorrangig über die Aufnahme von Fremdkapital finanzieren. Von den mit der Unternehmensteuerreform eingeführten Bestimmungen zur Besteuerung von Funktionsverlagerungen gehen Anreize aus, speziell die Investitionen in FuE von vornherein im Ausland durchzuführen. Negative Investitionsanreize gehen auch vom Übergang von der degressiven zur linearen Abschreibung aus. Schließlich führt das unkoordinierte Nebeneinander von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungsteuer zu einer Beeinträchtigung der nationalen Investitionstätigkeit sowie einer Verzerrung der Finanzierungsentscheidungen. Korrekturen der durch die Unternehmensteuerreform eingeführten Verzerrungen der unternehmerischen Entscheidungen, Verletzungen der Steuersystematik und der insgesamt noch weiter gestiegenen Komplexität des Steuersystems stellen eine zentrale Aufgabe der Steuerpolitik dar und tragen zu einer wachstumsfördernden Stärkung der Investitionstätigkeit der Unternehmen bei. Die im Vorfeld der Unternehmensteuerreform von wissenschaftlicher Seite ausgearbeiteten Steuerreformkonzepte bieten dazu eine Orientierungshilfe.

**428.** Im Bereich des **Einkommensteuertarifs** besteht unter Wachstumsgesichtspunkten vor allem bei den folgenden Sachverhalten Handlungsbedarf. Vom steilen Anstieg der Grenzsteuersätze im unteren Einkommensbereich gehen leistungs- und anreizfeindliche Wirkungen auf das Arbeitsangebot der privaten Haushalte und die Investitionstätigkeit ertragsschwacher Unternehmen aus. Für ertragsstarke Unternehmen und gut verdienende Alleinstehende greift der – abgesehen von der „Reichensteuer“ – Spitzensteuersatz von 42 vH bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 52 152 Euro. Bei diesem zu versteuernden Einkommen wurde der Grenzsteuersatz zwischen den Jahren 1998 und 2005 lediglich um 5,5 Prozentpunkte gesenkt und ist seitdem unverändert geblieben. Im gleichen Zeitraum wurden die Grenzsteuersätze für deutlich höhere Einkommen um das Doppelte reduziert – und fast um das Doppelte für Einkommensbezieher knapp oberhalb der jeweiligen Grundfreibeträge. Berücksichtigt man, dass nicht zuletzt wegen der „kalten Progression“ in den letzten Jahren immer mehr Haushalte und Unternehmen in die erste obere Proportionalzone mit dem aktuellen Grenzsteuersatz von 42 vH hinein gewachsen sind, besteht an dieser speziellen Stelle des Tarifs größerer Handlungsbedarf als beim Eingangsteuersatz oder einer weiteren generellen Senkung des Spitzensteuersatzes. Im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte bietet es sich deshalb an, den Verlauf des Grenzsatztarifs durch Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ zu glätten und den Beginn der ersten oberen Proportionalzone hinauszuschieben. Dabei könnte in zwei Stufen vorgegangen werden (Schaubild 58), um die resultierenden Steuermindereinnahmen zeitlich zu strecken. Denkbar wäre etwa, dass in der ersten Stufe nur der „Mit-

telstandsbauch“ beseitigt wird – allein diese Maßnahme ist nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen mit Mindereinnahmen von 26 Mrd Euro verbunden – und in einer späteren Reformstufe dann der Beginn der oberen Proportionalzone hinausgeschoben wird. Eine Verschiebung des Beginns dieser Tarifzone von 52 152 Euro auf zum Beispiel 60 000 Euro führt zu weiteren Steuerausfällen von etwa 7,6 Mrd Euro.

Steuerausfälle in dieser Größenordnung dürften auf absehbare Zeit kaum verkraftbar sein und nicht durch entsprechende Erhöhungen etwa der indirekten Steuern oder Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden können. Gleichwohl stellt eine solche Tarifreform eine wachstumspolitisch gut begründete Maßnahme dar, die integraler Bestandteil einer längerfristigen Reformagenda sein sollte.

Schaubild 58



**429.** Von den **FuE-Ausgaben im Unternehmensbereich** geht ein eindeutig positiver Einfluss auf das langfristige Wachstum aus. Ohne staatliche Eingriffe kommt es wegen Spillover-Effekten, Informationsasymmetrien und Unteilbarkeiten allerdings zu einem Marktversagen und einer zu geringen FuE-Tätigkeit. Aufgrund empirischer Studien ist davon auszugehen, dass die gesamtwirtschaftliche Rendite von FuE-Aktivitäten ganz erheblich über der privaten Rendite liegt (Griffith, 2000). Immer dann, wenn die gesamtwirtschaftlichen die privaten Grenzerträge übersteigen, sind Subventionen oder steuerliche Erleichterungen ein adäquates Instrument zur Korrektur von Marktunvollkommenheiten. Gegenwärtig wird die FuE-Tätigkeit von Bund und Ländern durch eine Reihe von Förderprogrammen unterstützt. Diese Förderung ist aber hoch selektiv und mit hohem Bewerbungsaufwand und Bürokratiekosten verbunden. Überdies ist der Finanzierungsanteil des Staates an den FuE-Aufwendungen im Unternehmensbereich im Zeitablauf drastisch zurückgegangen. Als einfache und transparente steuerliche FuE-Förderung bietet sich eine von einer Arbeitsgruppe der Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft (Spengel, 2008) empfohlene Steuer-gutschrift an, die von der Höhe des Fördersatzes her begrenzt werden kann, ansonsten aber allen

Unternehmen bei Vorliegen qualifizierender FuE-Aufwendungen gewährt werden sollte. Die Implementierung einer solchen Maßnahme erfordert allerdings eine detailliertere Vorbereitung, etwa im Hinblick auf die Abgrenzung der geförderten FuE-Aktivitäten oder um Doppelförderungen und unerwünschte Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Angesichts der großen Bedeutung von FuE-Aufwendungen für das wirtschaftliche Wachstum, gehört eine steuerliche Förderung über Tax Credits in jede Reformagenda mit dem Ziel, die Investitionen in FuE zu erhöhen und die langfristigen Wachstumskräfte zu stärken.

### *Wachstumspolitik über ausgabenseitige Maßnahmen*

**430.** Als **ausgabenseitige Maßnahmen** eines Wachstumsprogramms kommen vor allem eine stärkere Gewichtung staatlicher Investitionsausgaben und Bildungsausgaben in den öffentlichen Haushalten in Frage. Konkret sind die folgenden Maßnahmen in Betracht zu ziehen:

- eine **Aufstockung der staatlichen Infrastrukturinvestitionen** im Bereich des Straßenverkehrs- und Schienennetzes sowie der **Abbau kommunaler Infrastrukturdefizite**;
- ein Programm zur **Erhöhung der Bildungsausgaben**, insbesondere **im Bereich der frühkindlichen Bildung**.

Im Gegenzug sollten langfristig die staatlichen Konsumausgaben eingeschränkt werden.

**431.** Unter den staatlichen Investitionsausgaben kommt der **Modernisierung des Straßenverkehrs- und Schienennetzes** eine besondere Bedeutung zu. Empirische Untersuchungen kommen durchweg zu dem Schluss, dass insbesondere öffentliche Verkehrsinfrastrukturinvestitionen einen hohen Wachstumsbeitrag liefern. Bedarfsschätzungen belegen zudem, dass auch in Zukunft mit einem starken Anstieg der Nutzungsintensität von Verkehrsinfrastrukturen zu rechnen ist (van Suntum et al., 2008). Deshalb ist es sinnvoll, investive Ausgaben nicht nur zu stabilisieren, sondern auch dauerhaft stärker zu gewichten, um der erhöhten Nachfrage, die insbesondere durch den Güterverkehr hervorgerufen wird, zu begegnen. Aus diesen Gründen empfiehlt es sich im Rahmen eines Wachstumsprogramms gerade diese Ausgabenkomponente zu stärken. Reine Erhaltungsinvestitionen werden dabei aber kaum ausreichen. Deshalb sollte ein Teil der Ausgaben eines Wachstumsprogramms auch für den Aus- und Neubau verwendet werden. Einschlägige Nutzen-Kosten-Analysen liegen im Bundesverkehrswegeplan vor und können als Kriterium zur Auswahl der in Frage kommenden Maßnahmen herangezogen werden. Dabei sind die Interdependenzen zwischen einzelnen Verkehrswegen zu berücksichtigen, sodass sowohl Ausbau- als auch Erhaltungsinvestitionen bei Bundesfernstraßen und dem Schienennetz der Deutschen Bahn getätigt werden sollten.

Auch im Bereich der **kommunalen Infrastruktur** besteht in einigen Bereichen ein erheblicher Nachholbedarf (Reidenbach et al., 2008). Dieser ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Kommunen in der Regel über Kassenverstärkungskredite nur temporär Defizite anhäufen können und die kommunalen Infrastrukturinvestitionen eine disponible Größe sind, die in Zeiten knapper Haushaltsmittel besonders leicht anzupassen ist. Was den Ausbau der kommunalen Investitionstätigkeit betrifft, ist zu beachten, dass Infrastrukturdefizite nicht über alle Kommunen gleich verteilt

sind. Vor allem im Straßenbau, bei den Schulen und den kommunalen Abwasseranlagen sind in einigen Regionen aber erhebliche Investitionsdefizite festzustellen, die als Bestandteil eines Wachstumsprogramms in Frage kommen.

**432.** Ein zentraler Faktor für das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft ist der Bestand an Humankapital. Ein **leistungsfähiges Bildungssystem** bildet dabei die entscheidende Grundlage für die Vermeidung von wachstumsschädlichen Engpässen. Der Sachverständigenrat hat bereits früher dem deutschen Bildungssystem insgesamt kein gutes Zeugnis ausgestellt und einen erheblichen Reform- und Erweiterungsbedarf identifiziert (JG 2004 Ziffern 556 ff.). Zudem zeigt die jüngste Debatte um einen aktuell akuten und in Zukunft aus demografischen Gründen aller Voraussicht nach sich verschärfenden Fachkräftemangel, dass die Ausschöpfung ungenutzter Potenziale im Bereich des Humankapitals dringend angebracht ist. Aus wachstumspolitischer Sicht erscheint eine gezielte Ausweitung der Investitionen im Bereich der Bildung deshalb als äußerst sinnvoll.

**433.** Vordringlichen Handlungsbedarf hat der Sachverständigenrat dabei vor allem im Bereich der **frühkindlichen Bildung** identifiziert. An konkreten Maßnahmen bietet sich unter anderem ein kostenloses und verpflichtendes Förder- und Betreuungsangebot schon im Vorschulbereich an, wobei auch die Qualifizierung der Erzieherinnen in den Blick genommen werden muss. Dies ermöglicht insbesondere eine frühzeitige Förderung von Kindern, die aufgrund ihres sozialen Hintergrunds benachteiligt sind. Daneben sind ein qualitativer und quantitativer Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren sowie ein weiterer Ausbau des Angebots von Ganztagsgrundschulen und der zugehörigen Förderinfrastruktur angezeigt.

Speziell für Deutschland belegt eine Vielzahl von Studien die positiven Wirkungen von Bildungsinvestitionen im frühkindlichen Bereich. Pfeiffer und Reuß (2008) illustrieren dies im Hinblick auf die Humankapitalbildung, die Reduzierung von Ungleichheit und das wirtschaftliche Wachstum. Koppel und Plünnecke (2008) untersuchen unter anderem die Wachstumswirkungen eines Maßnahmenpakets für den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2047 mit durchschnittlichen (langfristigen) jährlichen Kosten von 8,2 Mrd Euro, bestehend vor allem aus der Ausweitung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren (2,3 Mrd Euro), einer Gebührenfreiheit im Kindergarten für einen Halbtagsplatz (1,3 Mrd Euro), einer Höherqualifizierung der Erzieherinnen (1,3 Mrd Euro) und einem Ausbau von Ganztagsgrundschulen und zugehöriger Förderinfrastruktur (3,8 Mrd Euro). Bis zum Jahr 2016 übersteigen zunächst die jährlichen Ausgaben die jährlichen Einnahmen. Mit dem Eintritt zunehmend besser qualifizierter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt, die aufgrund einer steigenden Produktivität mehr Steuern und Sozialversicherungseinnahmen generieren, entsteht im Zeitablauf eine vergleichsweise hohe Rendite dieser Bildungsinvestitionen für den Staat. Für den Zeitraum der Jahre 2008 bis 2047 ergibt sich so eine jährliche reale Rendite dieser zusätzlichen Staatsausgaben von 13 vH; dies entspricht einer Erhöhung der Potenzialwachstumsrate um 0,1 Prozentpunkte. Zur Berechnung dieser Wachstumswirkungen verwenden die Autoren ein Modell, welches der Sachverständigenrat zur Bestimmung von Wachstumsfaktoren entwickelt hat (JG 2002 Ziffern 594 ff.). Insbesondere die aufgrund der genannten Maßnahmen steigende Qualifikation der Personen im erwerbsfähigen Alter und der damit zusammenhängende Rückgang der Arbeitslosigkeit führen hier zu den genannten Wachstumsimpulsen. Finanziert werden kann dieses Maßnahmenpaket, indem Ausgabensenkungen im Bildungssystem verursacht durch rückläufige Schülerjahrgänge („demografische Rendite“) im Bildungssystem verbleiben. Die IW-Studie von Anger et al. (2007) bildet die Grundlage für die Studie von Koppel und Plünnecke und kommt insgesamt zu ganz ähnlichen Ergebnissen. Die Investitionen in ein qualitativ besseres frühkindliches Bildungssystem lohnen sich für den Staat, da die reale fiskalische Rendite des Staates mit etwa 8 vH größer als die reale Rendite von Staatsanleihen ist. Investitionen nur in gegebene Strukturen sind dagegen aus fiskalischer Sicht nicht sinnvoll.



Eine aktuelle Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zum volkswirtschaftlichen Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland betont ebenfalls die langfristig positiven Effekte von Bildungsinvestitionen im frühkindlichen Bereich, hier bei Krippenkindern (Fritschi und Oesch, 2008). Die Autoren weisen einen positiven Effekt des Besuchs einer Kinderkrippe auf die Wahrscheinlichkeit des Kindes, später ein Gymnasium zu besuchen, und damit auf dessen erwartetes Lebenseinkommen nach. Für den Durchschnitt der betrachteten Kinder erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, von 36 vH auf etwa 50 vH, wenn sie eine Kinderkrippe besucht haben. Für benachteiligte Kinder (Migrationshintergrund oder geringe Bildung der Eltern) ergibt sich im Vergleich zum Durchschnitt eine noch stärkere relative Verbesserung der Bildungschancen; so erhöht sich deren Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs durch den Krippenbesuch um rund zwei Drittel. Aus der Tatsache, dass ein Gymnasialabschluss die Wahrscheinlichkeit erhöht, ein höheres Lebenseinkommen zu erzielen, leiten Fritschi und Oesch einen langfristigen volkswirtschaftlichen Nutzen des Ausbaus von Kinderkrippenplätzen ab. Ihre Berechnungen resultieren in einem (Netto-)Nutzen von 13 616 Euro je betreutes Kind; dies entspricht einer langjährigen Verzinsung dieser frühkindlichen Bildungsinvestitionen in Höhe von 7,3 vH.

### *Weitere wachstumspolitische Maßnahmen*

**434.** Isoliert betrachtet würden sowohl eine Ausweitung der staatlichen Bildungsausgaben oder Infrastrukturausgaben als auch Entlastungen bei den direkten Steuern zu einer Erhöhung der staatlichen Finanzierungsdefizite führen. Höhere Defizit- oder Schuldenstandsquoten reduzieren allerdings das Potenzialwachstum. **Wachstumspolitik** erfordert deshalb eine **Konsolidierung** der öffentlichen Haushalte. Umgekehrt bedeutet dies, dass Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen vor allem dann Wachstumseffekte mit sich bringen, wenn sie über eine Senkung solcher staatlicher Ausgaben oder Erhöhungen solcher Steuern gegenfinanziert werden, deren Wachstumswirkungen gering oder gar negativ sind. Konkret bieten sich eine veränderte Ausgabenstruktur mit einer geringeren Gewichtung der staatlichen Konsumausgaben, eine veränderte Einnahmestruktur mit einer stärkeren Gewichtung der indirekten Steuern oder eine Kombination dieser Maßnahmen an.

Neben den finanzpolitischen Wachstumsdeterminanten haben die Berechnungen des Sachverständigenrates die Bedeutung einer **geringeren strukturellen Arbeitslosigkeit** für das Potenzialwachstum aufgezeigt. Die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung haben die NAIRU als Maßgröße für die nicht-konjunkturell verursachte Arbeitslosigkeit um fast 2 Prozentpunkte gesenkt (Ziffer 477) und damit zu einer Erhöhung der langfristigen Wachstumskräfte beigetragen. Dieser Weg muss fortgesetzt werden. Deshalb entwickelt der Sachverständigenrat komplementär zu den einnahme- und ausgabenseitigen Maßnahmen auch ein arbeitsmarktpolitisches Programm zur Stärkung der Wachstumskräfte (Ziffern 531 ff.).

### **Maßnahmen für ein konjunkturgerechtes Wachstumspaket**

**435.** Aus den in einer wachstumspolitischen Reformagenda enthaltenen Bestandteilen sind für ein konjunkturgerechtes Wachstumsprogramm diejenigen Maßnahmen auszuwählen, von denen kurzfristig ein merklicher **konjunktureller Impuls** ausgeht. Dazu gehören vor allem die staatlichen **Infrastrukturausgaben** (Perotti, 2004; Heppke-Falk et al., 2006). In konjunktureller Hinsicht sind Maßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur insofern von Vorteil, als Wirkungslags begrenzt sind. Im Rahmen der Verkehrswegeplanung liegen bereits zahlreiche Projekte vor, die zügig in Angriff genommen werden könnten. Da – gerade bei Erhaltungsinvestitionen – die auszuführenden Maßnahmen relativ arbeitsintensiv sind und typischerweise von eher mittelständischen Unter-

nehmen durchgeführt werden, können durch ein Vorziehen und eine Stabilisierung der öffentlichen Infrastrukturausgaben sowohl konjunkturelle als auch wachstumspolitische Impulse gesetzt werden.

In konjunktureller Hinsicht weniger ergiebig, aber immerhin mit schwach positiven Impulsen versehen, sind wachstumsfördernde Politiken, die auf die Erhöhung der **Bildungsausgaben** insbesondere im frühkindlichen Bereich zielen. Mit der geplanten Bereitstellung von insgesamt 4 Mrd Euro für zusätzliche Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren bis zum Jahr 2013 geht der Bund in diesem Bereich einen Schritt in die richtige Richtung. Angesichts des sich deutlich abzeichnenden konjunkturellen Einbruchs wäre es angebracht, Teile dieses Ausbaus zeitlich vorzuziehen. Ebenso könnte die Schaffung zusätzlicher Plätze in bestehenden Ganztagsgrundschulen vergleichsweise schnell erreicht werden. Der Aufbau neuer Ganztagsgrundschulen sowie die Höherqualifizierung von Erzieherinnen im Kindergartenbereich sind hingegen eher als langfristige Projekte anzusehen. Unter regionalen Aspekten ist zudem zu beachten, dass in Ostdeutschland das Kinderbetreuungsangebot sehr viel weiter fortgeschritten ist als in den alten Bundesländern.

Schließlich sollten solche Korrekturen bei der **Unternehmensteuerreform** vorgenommen werden, von denen unmittelbar positive Auswirkungen auf die unternehmerische Investitionsnachfrage ausgehen. Dazu gehören einmal Lockerungen bei den Regelungen zur Zinsschranke, die gerade in wirtschaftlichen Schwächephasen zu nachteiligen Wirkungen führen, indem Unternehmen, die sich in einer Rentabilitäts- und Liquiditätskrise befinden, selbst bei Verlusten mit Gewinnsteuern belastet werden. Auch der Wegfall der degressiven und der Übergang zur linearen Abschreibung bei ab dem Jahr 2008 angeschafften beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens führt zu verringerten Investitionsanreizen. Die Bundesregierung hat in Zeiten der Hochkonjunktur für nach dem 31. Dezember 2005 und vor dem 1. Januar 2008 angeschaffte oder hergestellte Wirtschaftsgüter den degressiven AfA-Satz vom bis dahin zulässigen Zweifachen auf das Dreifache des linearen Abschreibungssatzes erhöht und sie erwägt ähnliches jetzt wieder für die Zeit der konjunkturellen Abschwächung. An Stelle dieses Hin und Her wäre eine generelle Rückkehr zur früher zulässigen degressiven Abschreibung zum 1. Januar 2009 im Hinblick auf eine Erhöhung der Investitionsnachfrage sinnvoll.

**436.** Damit die erwünschten konjunkturstabilisierenden Wirkungen eintreten, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens ist eine vorübergehende **Kreditfinanzierung** von Einnahmeausfällen oder Ausgabenerhöhungen zuzulassen. Soweit es sich um eine Erhöhung der staatlichen Nettoinvestitionen handelt, kann nach dem Konzept einer investitionsorientierten Verschuldung auch eine dauerhafte Kreditfinanzierung vorgenommen werden. Ansonsten ist die Finanzierung über Kredite bei verbesserter konjunktureller Lage in eine wachstumsfreundliche Gegenfinanzierung zu überführen. Zweitens sollten die zu beschließenden Maßnahmen ein bestimmtes Mindestvolumen aufweisen, damit merkliche expansive Nachfrageeffekte auftreten. Dieses sollte anfangs in einer Größenordnung von etwa 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts liegen.

### **Zum Maßnahmenpaket der Bundesregierung**

**437.** Anfang November 2008 hat die Bundesregierung zur „**Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung**“ ein Maßnahmenpaket vorgelegt. Unter Berücksichtigung bereits früher

beschlossener Entlastungsmaßnahmen sollen durch das Programm in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 32 Mrd Euro aus dem öffentlichen Gesamthaushalt zur Verfügung gestellt werden, um Bürger und Unternehmen zu entlasten, den Konsum zu beleben und Beschäftigungserfolge zu sichern. Das Ziel eines Bundeshaushalts ohne Neuverschuldung wird vom Jahr 2011 auf einen späteren, nicht näher spezifizierten Zeitraum verschoben.

In drei Bereichen sind insgesamt 15 unterschiedliche Einzelmaßnahmen vorgesehen:

- Um die **Kreditversorgung** der Wirtschaft und insbesondere des Mittelstands zu sichern, wird bei der KfW Bankengruppe zeitlich befristet bis Ende des Jahres 2009 ein zusätzliches Finanzierungsinstrument mit einem Volumen von bis zu 15 Mrd Euro geschaffen, mit dem das Kreditangebot der Banken verstärkt werden soll.
- **Impulse für Investitionen** sollen durch die Wiedereinführung einer auf zwei Jahre befristeten degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens in Höhe von 25 vH sowie durch die befristete Erweiterung von Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Unternehmen gesetzt werden. Daneben wird das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm in den Jahren 2009 bis 2011 um 3 Mrd Euro aufgestockt. Die Mittel für kommunale Infrastrukturvorhaben sollen erhöht und verbesserte und zeitlich befristete Zinskonditionen für entsprechende Investitionen gewährt werden. Schließlich sollen dringliche Verkehrsinvestitionen in einer Größenordnung von insgesamt etwa 2 Mrd Euro in den Jahren 2009 und 2010 beschleunigt umgesetzt werden und zusätzlich Mittel in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Infrastruktur“ fließen.
- An **flankierenden Maßnahmen und Entlastungen für die privaten Haushalte** sind vorgesehen: eine Verdopplung der Beträge bei der Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen; eine Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer bis längstens 31. Dezember 2010 für Erstzulassungen von PKW; eine europäische Regelung für zulässige CO<sub>2</sub>-Emissionen ab dem Jahr 2012 für PKW mit verkräfter Belastungen für die deutsche Automobilindustrie; Bemühungen um eine Aufstockung der Finanzierungsmittel der Europäischen Investitionsbank für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationskredite insbesondere an die Automobilindustrie und ihre Zuliefererbetriebe; ein „Sicherheitsnetz für Beschäftigte“ über drei von der Bundesagentur für Arbeit zu finanzierende Maßnahmen, nämlich der Ausbau des Sonderprogramms für ältere und geringqualifizierte Personen, der Schaffung von 1 000 zusätzlichen Vermittlerstellen sowie einer befristeten Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds von bisher 12 auf 18 Monate.

**438.** Die Bundesregierung interpretiert ihr Maßnahmenpaket als eine „konjunkturgerechte Wachstumspolitik“, die langfristig sinnvolle und zugleich kurzfristig umsetzbare und rasch wirksame Maßnahmen enthält. Tatsächlich handelt es sich aber um ein **Sammelsurium von Einzelmaßnahmen**, das zwar den Eindruck vermitteln mag „Wir tun was“, ansonsten aber nur bedingt auf die Erhöhung des Potenzialwachstums bei gleichzeitigem konjunkturellen Impuls zielt.

Wachstumsfördernd und konjunkturgerecht, und deshalb positiv zu bewerten, sind die vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der **Verkehrsinfrastruktur** und bei der Beseitigung kommunaler Infrastrukturdefizite. Positiv zu sehen ist sicherlich auch die befristete Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds. Kurzarbeit erhöht die betriebsinterne Flexibilität, vermeidet Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten und trägt zur Stabilität der Beschäftigung bei. Sofern durch Kurzarbeitergeld Entlassungen verhindert werden, ist diese Maßnahme für die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung günstiger als die Finanzierung von Arbeitslosengeld.

Die vorgesehene Bereitstellung eines zusätzlichen **Finanzierungsinstruments bei der KfW Bankengruppe** – die im Übrigen in jüngster Zeit nicht gerade durch besondere Effizienz bei der Kreditvergabe aufgefallen ist – mit dem Ziel einer besseren Kreditversorgung des Mittelstands könnte im Fall einer Kreditklemme durchaus sinnvoll sein. Kreditengpässe sind allerdings gegenwärtig in Deutschland nicht in großem Umfang zu beobachten. Offen ist auch, warum überhaupt eine weitere Kreditbegünstigung des Mittelstands erforderlich sein soll, da der Staat schon im Rahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds Einfluss auf die Kreditvergabe der sich an diesem Programm beteiligenden Banken an mittelständische Unternehmen ausüben kann.

Grundsätzlich gehen von **beschleunigten Abschreibungen** positive Investitionsanreize aus. Deshalb schlägt der Sachverständigenrat auch vor, den zum 1. Januar 2008 vorgenommenen Übergang von der degressiven zur linearen Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens rückgängig zu machen. Eine **befristete** Gewährung beschleunigter Abschreibungen kann über Vorzieheffekte zu einer temporären Erhöhung der Investitionsnachfrage führen. Allerdings hat die Bundesregierung schon im Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 eine aus ex-ante-Sicht antizyklische, aber ex post prozyklisch wirkende degressive Abschreibung eingeführt. Eine Reihe für später geplante Investitionsobjekte wurde in diese Jahre vorgezogen. Dass jetzt noch einmal Vorzieheffekte in nennenswertem Umfang induziert werden können, ist eher unwahrscheinlich. Statt einer erratischen und zum Teil prozyklisch wirkenden Abschreibungspolitik ist eine dauerhafte und verlässliche Steuerpolitik vorzuziehen.

**439.** Generell kritisch zu sehen sind die Maßnahmen zur Erleichterung des sektorspezifischen Anpassungsprozesses in der **Automobilbranche**. Richtig ist, dass diese Branche auf Grund ihrer starken Exportabhängigkeit vom Einbruch der Auslandsnachfrage stark betroffen ist. Von dem sich bis in das Jahr 2009 hinziehenden wirtschaftlichen Abschwung werden allerdings auch andere Wirtschaftsbereiche mehr oder weniger stark betroffen sein. Wie zu erwarten, fordern bereits andere Wirtschaftsbereiche – die Speditions- und Logistikindustrie, die Bauindustrie, die Flugzeugbauer, der Handel und die Chipherstellerbranche – ähnliche Unterstützungsprogramme wie für die Automobilbranche. Grundsätzlich bewirken branchenbezogene Fördermaßnahmen eine Verzerrung der sektoralen Kapitalallokation, die in einem alle oder die meisten Branchen erfassenden Abschwung nicht zu begründen sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass zum Teil nur Substitutionseffekte ausgelöst werden, indem etwa Gebrauchtwagen durch Neuwagen substituiert werden. Im Übrigen kann eine befristete Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer nicht ohne Zustimmung der Bundesländer beschlossen werden, da ihnen die Ertragshoheit zusteht. Nachdem seit Jahren erfolglos über eine Übertragung dieser Steuer auf den Bund verhandelt wurde und bis zum letzten Euro über eine finanzielle Kompensation gefeilscht wird, erstaunt es schon, dass der Bund von einer kurzfristig realisierbaren Lösung ausgeht, die noch dazu ganz oder teilweise zu Lasten der Länder gehen soll. Und warum das Eintreten der Bundesregierung für „industriefreundliche“ CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für PKW ab dem Jahr 2012 (!) eine – bezogen auf den aktuellen Abschwung – konjunkturgerechte Maßnahme darstellen soll, erschließt sich auch nach längerem Nachdenken nicht.

**440.** Weder wachstumsfördernd noch konjunkturgerecht ist auch die Verdopplung der Beträge bei der **Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen** bei Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen auf 20 vH von 6 000 Euro ab dem 1. Januar 2009. Der davon ausgehende Nachfrageimpuls dürfte im Jahr 2009 nicht sehr hoch sein, zumal die entsprechenden Steuererleichterungen erst im Veranlagungsverfahren nach Ablauf des Jahres anfallen. Es handelt sich bei dieser Maßnahme schlicht und einfach um die Ausweitung einer steuersystematisch falschen branchenspezifischen Subvention. Man könnte allenfalls argumentieren, dass dadurch die Schwarzarbeit bekämpft wird. Aber dann ist immer noch zu fragen, warum nicht andere schwarzarbeitsintensivere Branchen einbezogen werden und ob es nicht wirksamere und umfassendere Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft gibt.

In Ergänzung des mit einem Volumen von 480 Mrd Euro ausgestatteten „Schutzschirms für Banken“ sieht die Bundesregierung im Rahmen ihres Maßnahmenpakets ein „**Sicherheitsnetz für Beschäftigte**“ vor. Im Vergleich zu dem mit 480 Mrd Euro ausgestatteten Stabilisierungsfonds wirkt die Schaffung von 1 000 zusätzlichen Vermittlerstellen in den Arbeitsagenturen als wesentlicher Bestandteil eines Schutzschirms für die Beschäftigten dann aber doch einigermaßen putzig.

#### 4. Fazit

**441.** Gemessen am strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizit ist das Ziel der Haushaltskonsolidierung weitgehend erreicht. Jetzt muss dieses Ziel durch eine grundgesetzlich verankerte Schuldenschanke längerfristig gesichert werden. Aus finanzpolitischer Sicht gehört dies zu den wichtigen, für den Rest der Legislaturperiode verbleibenden Projekten der Großen Koalition.

Die Finanzpolitik kann angesichts des bereits eingetretenen und bis in das nächste Jahr anhaltenden schweren wirtschaftlichen Abschwungs nicht untätig bleiben. In jedem Fall sollten Finanzierungsdefizite uneingeschränkt zugelassen werden, die auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen sind. Eine darüber hinausgehende temporär angelegte, antizyklische Finanzpolitik sieht der Sachverständigenrat sehr skeptisch. Da neben der konjunkturellen Abschwächung auch das Potenzialwachstum in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern nach wie vor niedrig ist, sollten langfristig wirksame wachstumsfördernde Maßnahmen ergriffen und in das Jahr 2009 vorgezogen werden. Dazu gehören in erster Linie öffentliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sowie der Abbau kommunaler Infrastrukturdefizite, höhere Bildungsausgaben insbesondere für die frühkindliche Erziehung sowie „Aufräumarbeiten“ zur Korrektur investitionshemmender Bestandteile der Unternehmensteuerreform. Vorübergehend können diese Maßnahmen über eine staatliche Kreditaufnahme finanziert werden, um expansive Nachfragewirkungen zu entfalten. Nach Beendigung der konjunkturellen Schwächephase sind sie über eine Erhöhung „ordentlicher“ Einnahmen oder eine veränderte Ausgabenstruktur zu Lasten konsumtiver Staatsausgaben gegenzufinanzieren. Eine solche konjunkturgerechte Wachstumspolitik verbindet das wachstumspolitisch Richtige mit dem konjunkturpolitisch Erforderlichen.

## Literatur

- Anger, C., A. Plünnecke und M. Tröger (2007) *Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich*, IW Köln.
- Badinger, H. (2008) *Cyclical Fiscal Policy, Output Volatility, and Economic Growth*, CESifo-Working Paper No. 2268.
- Beaudry, P. und C. Pages (2001) *The Cost of Business Cycles and the Stabilization Value of Unemployment Insurance*, European Economic Review 45, 1545 – 1572.
- Bundesministerium der Finanzen (2007) *Monatsbericht des BMF, Oktober*.
- Broekelschen, W. und R. Maiterth (2008) *Die geplante erbschaftsteuerliche Bewertung bebauter Grundstücke in Anlehnung an die WertV*, Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht, 90 (15) 698 – 709.
- Buch, C.M. und J. Döpke (2008) *Growth, Volatility, and Credit Market Imperfections: Evidence from German Firms*, Journal of Economic Studies 35, 263 – 277.
- Bundestags-Drucksache 17/7918 (2008) *Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (ErbStRG)*.
- Bundestags-Drucksache 16/10309 (2008) *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Steuerautonomie in den Ländern (Erbschaftsteuerreformgesetz)*.
- BVerfG (2006) *1BvL 10/02*, Urteil vom 7. November 2006.
- BVerfG (2008) *2BvL 1/06*, Urteil vom 13. Februar 2008.
- Cimadomo, J. (2008) *Fiscal Policy in Real Time*, European Central Bank, Working Paper Series No. 919, July.
- European Commission (2008) *Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States and Norway*, 2008 edition, Luxembourg.
- Fritschi, T. und T. Oesch (2008) *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland*, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS AG, Bern.
- Griffith, R. (2000) *How Important is Business R&D for Economic Growth and Should the Government Subsidise it?*, IFS Briefing Note No. 12, London.
- Hechtner, F. und J. Hundsdoerfer (2008) *Steuerbelastung privater Kapitaleinkünfte nach Einführung der Abgeltungsteuer unter besonderer Berücksichtigung der Günstigerprüfung: Unsystematische Grenzbelastungen und neue Gestaltungsmöglichkeiten*, arqus Diskussionsbeiträge zur Quantitativen Steuerlehre Nr. 52.
- Heppke-Falk, K.H., J. Tenhofen und G.B. Wolff (2006) *The Macroeconomic Effects of Exogenous Fiscal Policy Shocks in Germany: A Disaggregated SVAR Analysis*, Bundesbank Discussion Paper, No. 41.

- Internationaler Währungsfonds (2008) *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns, and Recoveries*, Washington.
- Koppel, O. und A. Plünnecke (2008) *Wachstums- und Fiskaleffekte von Maßnahmen gegen Fachkräftemangel in Deutschland – Bildungsökonomische Analyse und politische Handlungsempfehlungen insbesondere im MINT-Bereich*, IW, Köln.
- Lehmann, D. und O. Treptow (2006) *Zusammensetzung und Diskrepanz der Erbschaft- und Schenkungsteuer 2002*, *Wirtschaft und Statistik*, 9, 952 – 973.
- Perotti, R. (2004) *Public Investment: Another (Different) Look*, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Working Paper 277.
- Pfeiffer, F. und K. Reuß (2008) *Age-dependent Skill Formation and Returns to Education*, *Labour Economics*, 15, 631 – 646.
- Reidenbach, M., T. Bracher, B. Grabow, S. Schneider und A. Seidel-Schulze (2008) *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien*, Berlin.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003) *Ermittlung von Tax Compliance Cost*, Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen.
- Roos, M.W.M. (2007) *Die makroökonomischen Wirkungen diskretionärer Fiskalpolitik in Deutschland – Was wissen wir empirisch?*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* (8), Nr. 4 293 – 308.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2006) *Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer*, BMF Schriftenreihe Band 79, Berlin.
- Sachverständigenrat (2006) *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2007) *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2008) *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen*. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden.
- Scharnagl, M. und K.-H. Tödter (2004) *How Effective Are Automatic Stabilisers? Theory and Empirical Results for Germany and Other OECD countries*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Center, 21.
- Seitz, H. (2008) *Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben*, Universität Dresden, [http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/Seitz\(2008\)\\_BundesbestimmtheitderLaenderausgaben.pdf](http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/Seitz(2008)_BundesbestimmtheitderLaenderausgaben.pdf).
- Spengel, C. und C. Elschner (2008) *Bewertung von Betriebsvermögen und Grundvermögen im Rahmen des ErbStRG – Gelingt eine einheitliche Bewertung mit dem gemeinen Wert?*, *Die Unternehmensbesteuerung*, 408 – 414.

- Spengel, C., Hrsg. (2008) *Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformoptionen*, Heidelberg u.a.O.
- Van den Noord, P. (2000) *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond*, OECD Economics Department Working Papers No. 230.
- Van Suntum, U. (2008) *Bedeutung der Infrastrukturen im internationalen Standortwettbewerb und ihre Lage in Deutschland*, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Münster.