

# VIERTES KAPITEL

## Öffentliche Finanzen: Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung, mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung

- I. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte**
  - 1. Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts
  - 2. Die deutsche Schuldenregel und die Umsetzung des Fiskalvertrags
  - 3. Die Verschuldung der Kommunen
  
- II. Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen**
  - 1. Unternehmensteuerreform 2008/09 und Einführung der Abgeltungsteuer
  - 2. Folgen fehlender Finanzierungsneutralität
  - 3. Duale Einkommensteuer mit einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“
  - 4. Eine andere Meinung

Literatur

## Das Wichtigste in Kürze

### **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte**

Auf den ersten Blick entwickelten sich die öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 sehr gut. Erstmals seit der Krise dürfte ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo erreicht werden. Hierzu trägt insbesondere die Einnahmequote bei, die das Vorkrisenniveau sogar übersteigen wird. Auf den zweiten Blick ist die positive Entwicklung jedoch überwiegend auf Überschüsse der Sozialversicherungen zurückzuführen. Bund und Länder weisen hingegen weiterhin hohe Defizite auf. Zudem sind als vorübergehend einzustufende Sondereffekte, wie die stark gesunkenen Finanzierungskosten, Minderausgaben der Bundesagentur für Arbeit und unterdurchschnittliche Rentenzugänge zu beachten. Der Staatskonsum wird sich im Jahr 2012 hingegen abermals überproportional stark entwickeln. Da in Zukunft mit hohen Lasten durch den demografischen Wandel und durch die deutlich gestiegene öffentliche Verschuldung zu rechnen ist, dürften sich die bisherigen Konsolidierungserfolge ohne stärkere Rückführung der Ausgaben oder Steuervergünstigungen nicht aufrechterhalten lassen.

Auf kommunaler Ebene zeigen sich die negativen Folgen der Verwerfungen bei den Einnahmen und Ausgaben besonders deutlich. Viele Gemeinden haben strukturelle Defizite zunehmend über den wiederkehrenden Rückgriff auf kommunale Kassenkredite finanziert. Die Verschuldung beläuft sich in einigen Einzelfällen auf eine Größenordnung, die kaum mehr aus eigener Kraft getragen werden kann. Einzelne Länder müssen diesem Problem mittlerweile durch Altlastenregelungen begegnen. Ohne die richtigen Weichenstellungen für die Kommunalfinanzen lassen sich solche Fehlentwicklungen zukünftig nicht vermeiden.

### **Steuerpolitik: Duale Einkommensteuer zur Stärkung der inländischen Investitionen**

Mit der Unternehmensteuerreform 2008/09 und der Einführung der Abgeltungsteuer hat der Gesetzgeber bereits vor einigen Jahren wichtige Schritte zur Entlastung von Unternehmensgewinnen und privaten Kapitaleinkommen unternommen. Dies war angesichts des zunehmenden internationalen Steuerwettbewerbs notwendig. Diese Reformen blieben jedoch lückenhaft, weil die Finanzierungsneutralität der Investitionen damit nicht erreicht wurde. Insbesondere Gewinne aus eigenfinanzierten Unternehmensinvestitionen unterliegen nach wie vor einem Steuersatz von teilweise mehr als 45 %. In der Konsequenz bietet das geltende Recht große Gestaltungsspielräume und verursacht Entscheidungsverzerrungen. So bestehen für Unternehmen bedenkliche Anreize, ihre Fremdfinanzierung auszuweiten. Außerdem werden etablierte Unternehmen gegenüber neu gegründeten steuerlich begünstigt.

Der Sachverständigenrat schlägt mit der „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ eine konkrete Ausgestaltungsvariante der Dualen Einkommensteuer vor. Die Idee einer Dualen Einkommensteuer besteht in der einheitlichen, ermäßigten Belastung aller Kapitalerträge. Die vorgeschlagene Zinsbereinigung entlastet zielgenau die derzeit diskriminierten eigenfinanzierten Investitionen. Sie setzt damit positive Anreize zur Verbesserung der Eigenkapitalquoten und macht die Zinschranke überflüssig. Die vorgeschlagene Ausgestaltungsvariante ließe sich verhältnismäßig einfach in das bestehende Steuerrecht integrieren; die Abschaffung der Gewerbesteuer wäre nicht erforderlich. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen stellen mit 4,6 Mrd Euro ebenfalls keine unüberwindbare Hürde dar.

## I. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

**342.** Der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2012 dürfte einen Überschuss aufweisen, jedoch sind die Herausforderungen für die Haushaltskonsolidierung weiterhin hoch. Die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre gehen überwiegend auf die starke wirtschaftliche Erholung zurück. Zudem kann der Staat seine Schulden zu sehr günstigen Zinsen refinanzieren. Eine Konsolidierungsstrategie, mit der den in Zukunft auftretenden Lasten des demografischen Wandels begegnet werden könnte, ist nicht hinreichend zu erkennen. Auf kommunaler Ebene besteht ebenfalls Handlungsbedarf, da die Verschuldung über Kassenkredite in den letzten Jahren rasant zugenommen hat. Einzelne Kommunen sind auf Hilfe durch die Länder angewiesen, da sie ihre Verschuldung aus eigener Kraft kaum mehr tragen können.

### 1. Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

#### Öffentliche Haushalte im Jahr 2012

**343.** Erstmals seit der Finanzkrise wird der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2012 nach Prognose des Sachverständigenrates einen Überschuss aufweisen. Der gesamtstaatliche **Finanzierungssaldo** in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird sich von  $-0,8\%$  im Jahr 2011 auf  $+0,1\%$  verbessern. Die strukturelle Defizitquote nach Berechnungsweise des Sachverständigenrates (JG 2007 Anhang IV D) ist ebenfalls gesunken, zeigt allerdings immer noch ein Defizit in Höhe von  $0,4\%$  an. Die Haushalte der Gebietskörperschaften sind weiterhin deutlich defizitär ( $0,5\%$ ). Demgegenüber werden die Sozialversicherungen einen Überschuss von  $0,5\%$  erreichen.

**344.** Ursache für die deutliche Verbesserung der öffentlichen Haushalte ist insbesondere die Entwicklung der **staatlichen Einnahmen**. Insgesamt werden die Einnahmen über das Gesamtjahr um  $3,4\%$  anwachsen (Tabelle 25). Die Steuereinnahmen entwickeln sich weiterhin überproportional gut und werden eine Zuwachsrate von  $4,9\%$  aufweisen. Getrieben wird diese Entwicklung von hohen Zuwachsraten bei den gewinnabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und nicht veranlagte Einkommensteuer) und der Lohnsteuer. Die Situation bei den gewinnabhängigen Steuern ist nicht ausschließlich auf die laufende Gewinnentwicklung der Unternehmen zurückzuführen, sondern ist wesentlich von den Gewinnen der Vorjahre geprägt, die herausragend gut waren. Zudem spiegelt sich in den hohen, teilweise deutlich zweistelligen Zuwachsraten der stark ansteigende Verlauf im Vorjahr wider.

Die unterjährige Einnahmeentwicklung der gewinnabhängigen Steuern wird im Jahr 2012 allenfalls leicht aufwärtsgerichtet sein. Dies gilt jedoch nicht für die Lohnsteuer, die im Jahr 2011 ebenfalls deutliche unterjährige Zuwächse verzeichnete, an diese jedoch im Jahr 2012 nahtlos anknüpfen konnte. Erneut wird die Zuwachsrate bei dieser fiskalisch sehr ergiebigen Steuer mehr als  $6\%$  betragen. Zu einem gewichtigen Teil gehen diese Zuwächse auf die „kalte Progression“ zurück, wegen der ausschließlich auf die Geldentwertung zurückzuführende Einkommenszuwächse zu einem Anstieg der Durchschnittssteuerbelastung führen. Die Umsatzsteuereinnahmen entwickelten sich hingegen erwartungsgemäß und werden

eine Zuwachsrate von 2,8 % aufweisen. Das entspricht in etwa derjenigen des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Die Entwicklung der **Sozialbeiträge** wird weniger dynamisch sein als diejenige der Steuereinnahmen. Dämpfend wirkt der zu Beginn des Jahres gesunkene Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem blieben die Rentenerhöhungen im Jahr 2012 hinter der Lohnentwicklung zurück, sodass die Bemessungsgrundlagen für die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung geringere Zuwächse verzeichneten. Insgesamt werden die Sozialbeiträge allerdings mit einer Zuwachsrate von 2,3 % zum Anstieg der gesamtstaatlichen Einnahmen beitragen.

Tabelle 25

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

Art der Einnahmen und Ausgaben	2009	2010	2011	2012 <sup>3)</sup>	2009	2010	2011	2012 <sup>3)</sup>
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %			
<b>Einnahmen, insgesamt</b> .....	<b>1 071,7</b>	<b>1 087,4</b>	<b>1 154,9</b>	<b>1 194,3</b>	<b>- 1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>6,2</b>	<b>3,4</b>
davon:								
Steuern .....	547,5	548,8	589,5	618,2	- 4,4	0,2	7,4	4,9
davon:								
Direkte Steuern .....	273,9	273,1	296,6	319,5	- 9,5	- 0,3	8,6	7,7
Indirekte Steuern .....	273,5	275,7	292,9	298,8	1,4	0,8	6,3	2,0
Sozialbeiträge .....	410,8	421,1	436,9	447,0	0,6	2,5	3,7	2,3
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	88,3	90,4	101,7	102,8	6,0	2,5	12,5	1,1
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers .....	25,2	27,0	26,7	26,2	3,1	7,1	- 1,1	- 1,9
<b>Ausgaben, insgesamt</b> .....	<b>1 144,7</b>	<b>1 191,0</b>	<b>1 174,5</b>	<b>1 192,6</b>	<b>5,0</b>	<b>4,0</b>	<b>- 1,4</b>	<b>1,5</b>
davon:								
Vorleistungen .....	115,9	120,9	126,4	130,3	7,3	4,4	4,6	3,0
Arbeitnehmerentgelt .....	191,0	195,3	199,7	204,5	4,6	2,3	2,3	2,4
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen) ...	63,6	63,4	65,9	63,3	- 6,9	- 0,3	3,9	- 3,8
Subventionen .....	27,9	27,9	26,9	26,1	14,1	0,0	- 3,6	- 3,0
Monetäre Sozialleistungen .....	426,0	429,6	425,4	431,8	5,3	0,9	- 1,0	1,5
Soziale Sachleistungen .....	196,9	203,3	207,8	214,8	6,0	3,3	2,2	3,4
Sonstige laufende Transfers .....	51,5	54,1	53,8	57,8	10,9	5,1	- 0,5	7,4
Vermögenstransfers .....	31,8	60,2	27,2	25,1	- 3,3	89,1	- 54,9	- 7,7
Bruttoinvestitionen .....	41,6	41,9	42,7	40,3	6,9	0,8	2,0	- 5,8
Sonstige <sup>4)</sup> .....	- 1,3	- 5,7	- 1,3	- 1,4	x	x	x	x
<b>Finanzierungssaldo<sup>5)</sup></b> .....	<b>-73,0</b>	<b>-103,6</b>	<b>-19,7</b>	<b>1,6</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Finanzierungssaldo (%)<sup>6)</sup></b> .....	<b>- 3,1</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern (im Jahr 2010 im Wesentlichen Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro).– 5) 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.– 6) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Daten zur Tabelle

**345.** Die **Ausgaben des Staates** werden im Jahr 2012 um 1,5 % ansteigen. In einzelnen Bereichen sind hingegen Rückgänge zu erwarten. So wird die Entwicklung der Zinsausgaben infolge des nochmals stark gesunkenen Zinsniveaus weiter rückläufig sein und so den Staatshaushalt entlasten. Dies gilt, obwohl sich die Schulden durch Einzahlungen in den Europäi-

schen Stabilitätsmechanismus (ESM) und durch die Erfassung der zur Ersten Abwicklungsanstalt übertragenen Schulden der WestLB beim Sektor Staat weiter erhöhen. Das niedrige Zinsniveau ist allerdings gesamtwirtschaftlich ein zweiseitiges Schwert. So haben Kapitalanleger und insbesondere Versicherungen zunehmend Probleme, ihre Anlageziele zu erreichen. Menschen, die ausschließlich oder überwiegend auf kapitalgedeckte Altersvorsorge angewiesen sind, müssen ihre Planungen für den Ruhestand revidieren, und bei der privaten Krankenversicherung fallen die Beiträge höher aus.

Die Bruttoinvestitionen des Staates werden sogar recht deutlich zurückgehen, was die Folge der wegen der Konjunkturprogramme erhöhten Vorjahresbasis ist. Ausgabendämpfend wirkt zudem die sehr stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahlungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II werden auf Jahresbasis betrachtet weiter rückläufig sein, wenngleich diese im Jahresverlauf ihren Tiefpunkt durchschritten haben und entsprechend der Entwicklung am Arbeitsmarkt jüngst wieder ansteigen. Wegen der Rentenerhöhungen zum 1. Juli 2012 werden die monetären Sozialleistungen insgesamt allerdings einen leichten Anstieg von 1,5 % verzeichnen. Diesen rückläufigen und moderaten Entwicklungen stehen überdurchschnittliche Ausgabenanstiege beim Arbeitnehmerentgelt, den Ausgaben für Vorleistungen sowie für soziale Sachleistungen gegenüber. Damit wird der nominale Staatskonsum im Jahr 2012 erneut recht kräftig mit einer Rate von 3,2 % zulegen.

**346.** Die finanzpolitischen **Kennziffern** werden sich entsprechend der moderaten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des nominalen Bruttoinlandsprodukts nur wenig verändern. Die Staatsquote sinkt leicht, während die Abgabenquote leicht ansteigt (Tabelle 26). Die Zins-Steuer-Quote sollte allerdings erneut deutlich zurückgehen und dürfte mit

Tabelle 26

Finanzpolitische Kennziffern<sup>1)</sup>

%

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>3)</sup>
Finanzierungssaldo .....	- 1,7	0,2	- 0,1	- 3,1	- 4,1 <sup>a)</sup>	- 0,8	0,1
Struktureller Finanzierungssaldo <sup>4)</sup> .....	- 1,5	0,2	- 0,4	- 1,3	- 1,8	- 0,7	- 0,4
Struktureller Primärsaldo <sup>5)</sup> .....	1,3	2,8	2,1	1,3	0,7	1,9	2,2
Schuldenstandsquote .....	67,9	65,2	66,8	74,5	82,5	80,5	82,1
Staatsquote <sup>6)</sup> .....	45,3	43,5	44,1	48,2	47,7 <sup>a)</sup>	45,3	45,0
Abgabenquote <sup>7)</sup> .....	38,9	39,0	39,1	39,7	38,2	38,9	39,5
Steuerquote <sup>8)</sup> .....	22,6	23,5	23,7	23,5	22,4	23,2	23,7
Sozialbeitragsquote <sup>9)</sup> .....	16,3	15,5	15,5	16,2	15,8	15,8	15,8
Zins-Steuer-Quote <sup>10)</sup> .....	12,9	12,3	11,9	11,6	11,6	11,2	10,3

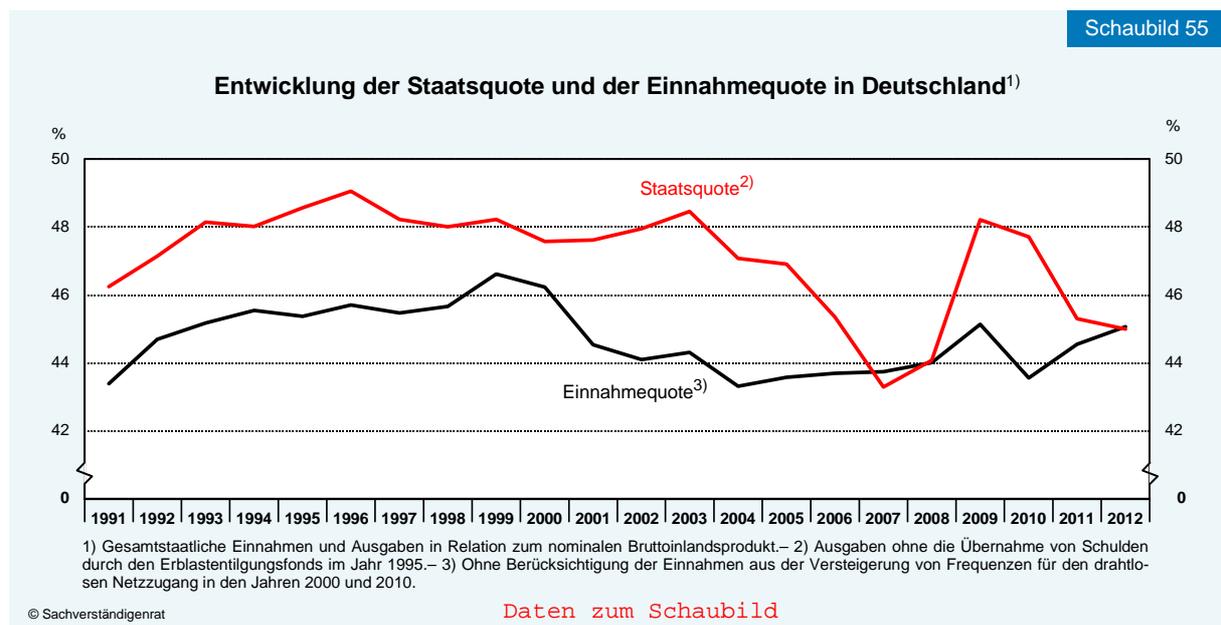
1) Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo.– 5) Struktureller Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 6) Gesamtstaatliche Ausgaben.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 8) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU.– 9) Tatsächliche Sozialbeiträge.– 10) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang hätte die Defizitquote bei 4,3 %, die Staatsquote bei 47,9 % gelegen.

Daten zur Tabelle

10,2 % ein historisch niedriges Niveau erreichen. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Schuldenstandsquote zunehmen und sich auf 82,1 % des Bruttoinlandsprodukts belaufen wird. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates steigt der strukturelle Primärüberschuss auf 2,2 % an. Nach den teils deutlichen Verwerfungen der finanzpolitischen Kennziffern in den Jahren seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigen sich die öffentlichen Haushalte nun wieder in einer ähnlich guten Verfassung wie unmittelbar vor der Krise.

### Analyse der Ausgabenentwicklung in den vergangenen Jahren

**347.** Die gute Lage der öffentlichen Haushalte im Jahr 2012 ist vor dem Hintergrund der Haushaltsentwicklungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten bemerkenswert. In den Jahren 1991 bis 2005 wiesen die öffentlichen Haushalte durchgehend Defizite auf. Im Durchschnitt lagen die jährlichen Defizite bei 2,9 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und damit nah an der 3-Prozent-Grenze des Vertrags von Maastricht, die mehrfach überschritten wurde. Die deutschen Staatsfinanzen gerieten in der Folge auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) in den vergangenen zwei Jahrzehnten unter erheblichen **Konsolidierungsdruck**. Aufgrund der Konsolidierungsbemühungen wurde in den Jahren 2007 und 2008 ein (nahezu) ausgeglichener Staatshaushalt erreicht. Dies gelang durch eine deutliche Reduktion der Staatsquote bei relativ stabiler Einnahmequote (Schaubild 55).



**348.** In den folgenden Jahren wurde die Entwicklung von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt: Bankenrettungsmaßnahmen, rückläufige Einnahmen infolge des Wirtschaftseinbruchs und erhöhte Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft ließen die **Defizite in den Jahren 2009 und 2010** erneut auf über 3 % des Bruttoinlandsprodukts ansteigen. Die staatlichen Einnahmen erholten sich bereits im Jahr 2011 jedoch wieder kräftig und erreichten gemessen am Bruttoinlandsprodukt sogar höhere Werte als in den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die Ausgaben konnten nach ihrem sprunghaften Anstieg im Jahr 2009 zwar ebenfalls reduziert werden, jedoch lagen sie in den Jahren 2011 und 2012 weiterhin auf einem höheren Niveau als vor der Krise.

**349.** Hinter dem Verlauf der Staatsquote in den vergangenen Jahren steht eine Vielzahl gegenläufiger **Entwicklungen in einzelnen Ausgabenbereichen**. Bei einer detaillierten Betrachtung lassen sich Ausgabenfelder identifizieren, die für die Konsolidierungserfolge von großer Bedeutung waren, und solche, die die Konsolidierungserfolge schmälerten. Dies liefert Hinweise auf die Erfolge und Versäumnisse bei der Haushaltskonsolidierung und auf die Herausforderungen, die damit verbunden sein werden, zukünftig ausgeglichene Haushalte zu erreichen und die Schuldenstandsquote zurückzuführen.

**350.** Gewählt wird im Folgenden eine Einteilung der Staatsausgaben in elf Bereiche (Tabelle 27). Abweichend von der üblichen Abgrenzung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) werden die geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen, die im Wesentlichen aus den Zinseinnahmen und -ausgaben des Staates bestehen, zusammengefasst. Durch Bankenrettungsmaßnahmen stiegen beide Positionen deutlich an, da einerseits die Verschuldung des Staates ausgeweitet wurde, andererseits das zum Staatssektor gehörende Finanzvermögen zugenommen hat.

Der Bereich „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ ist in Anlehnung an die staatlichen Konsumausgaben definiert und umfasst die Ausgaben für die zentralen staatlichen Aufgaben wie öffentliche Verwaltung, Schulen und Hochschulen, Kinderbetreuung, Justizwesen, Verteidigung und Innere Sicherheit. Er enthält zudem die „übrigen laufenden Transfers“, die Zuweisungen an Privatschulen und Kindertageseinrichtungen privater Träger sowie Ausgaben der

Tabelle 27

**Staatsausgaben nach Ausgabenbereichen im Jahr 2012<sup>1)</sup>**

	Mrd Euro	%
Bereitstellung staatlicher Leistungen <sup>2)</sup> .....	262,93	24,7
Sozialleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung <sup>3)</sup> .....	248,09	23,3
Sozialleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung <sup>4)</sup> .....	203,45	19,1
Sozialleistungen der Gebietskörperschaften .....	103,29	9,7
Pensionen und Beihilfen .....	57,18	5,4
Subventionen und Vermögenstransfers <sup>5)</sup> .....	48,52	4,6
Bruttoinvestitionen .....	41,12	3,9
Saldo der geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen <sup>6)</sup> .....	36,56	3,4
Transfers an die übrige Welt (EU, Entwicklungshilfe) <sup>7)</sup> .....	28,74	2,7
Sozialleistungen der Arbeitslosenversicherung <sup>4)</sup> .....	22,17	2,1
Sozialleistungen der Gesetzlichen Unfallversicherung und Sonstiges <sup>8)</sup> .....	12,51	1,2
<b>Zusammen</b> .....	<b>1 064,55</b>	<b>100</b>

1) Eigene Schätzung. Abgrenzung in Anlehnung an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Abweichend gemindert um empfangene Vermögensleistungen, Verkäufe, unterstellte Sozialbeiträge und Nettozugänge an nicht produzierten Vermögensgütern. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 2) Arbeitnehmerentgelt (ohne unterstellte Sozialbeiträge), Vorleistungen, sonstige geleistete Produktionsabgaben, abzüglich Verkäufe. Die Ausgaben entstehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit den Bereichen öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Polizei, Justiz, Schulen, Hochschulen und Kindertageseinrichtungen.– 3) Einschließlich landwirtschaftlicher Alterskasse.– 4) Ohne Leistungen an die übrige Welt.– 5) Ohne internationale Vermögenstransfers.– 6) Insbesondere Zinsausgaben für staatliche Schulden.– 7) Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers.– 8) Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung an die übrige Welt.

Daten zur Tabelle

Forschungsförderung. Die sozialen Sachleistungen sind jedoch nicht enthalten, sondern werden getrennt ausgewiesen.

**351.** Zu beachten ist außerdem, dass die Abgrenzung der **Subventionen und Vermögens-transfers** in den VGR relativ eng ist; die Abgrenzungen in den VGR sind mit der Zielsetzung vergleichbarer Ergebnisse europaweit einheitlich geregelt. Im Wesentlichen umfasst diese Position Zuschüsse und Zuweisungen an die Deutsche Bahn, Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs und Krankenhäuser, Subventionen an Unternehmen wie Zinsvergünstigungen bei Darlehen oder Mittelstandsförderprogramme und die Eingliederungshilfen der Arbeitsmarktpolitik.

Hingegen wird beispielsweise die Umlage für erneuerbare Energien in den VGR nicht als staatliche Einnahme berücksichtigt; im Gegenzug werden die erhöhten Vergütungen für eingespeisten Strom aus erneuerbaren Energien nicht als Subvention eingeordnet. Ursache hierfür dürfte insbesondere der gewählte Durchführungsweg über die privaten Netzbetreiber sein. Ökonomisch ergibt es jedoch wenig Sinn, die staatliche Förderung in diesem Bereich nicht als Subvention zu erfassen, genauso wie sich die Wirkungen der über den Strompreis gezahlten Umlage gemäß Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) nicht von denen einer Steuer unterscheiden. Die Förderung erneuerbarer Energien stellt eine fiskalische Aktivität dar, die aus dem staatlichen Haushalt ausgelagert ist.

Ebenfalls werden im Rahmen der VGR **Ausnahmen und Vergünstigungen im Steuerrecht** nur in wenigen Fällen als Subvention oder Transfer erfasst, obwohl die Wirkungen einer gezahlten Zulage und einer Steuervergünstigung vergleichbar sind. Beispiele für nicht erfasste Steuervergünstigungen sind die Abzugsfähigkeit von Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen, von Kinderbetreuungskosten oder von bestimmten Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer, die wirkungsgleich ebenso als Zulage ausgestaltet werden könnten.

**352.** Im Jahr 2012 wird der größte **Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben** mit 24,7 % auf die Ausgabenposition „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ entfallen. Knapp dahinter folgen die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung. Auf sie entfallen 23,3 % beziehungsweise 19,1 % aller staatlichen Ausgaben. Die Sozialleistungen, die direkt von den Gebietskörperschaften finanziert werden, sind für 9,7 % aller staatlichen Ausgaben verantwortlich. Dahinter stehen insbesondere die Zahlungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, für Sozialhilfe, Jugendhilfe und für familienpolitische Leistungen wie das Kindergeld und das Elterngeld. Für Beihilfen und Pensionen werden insgesamt 5,4 % der staatlichen Ausgaben aufgewendet. Die anderen Ausgabenbereiche belaufen sich auf jeweils weniger als 5 %.

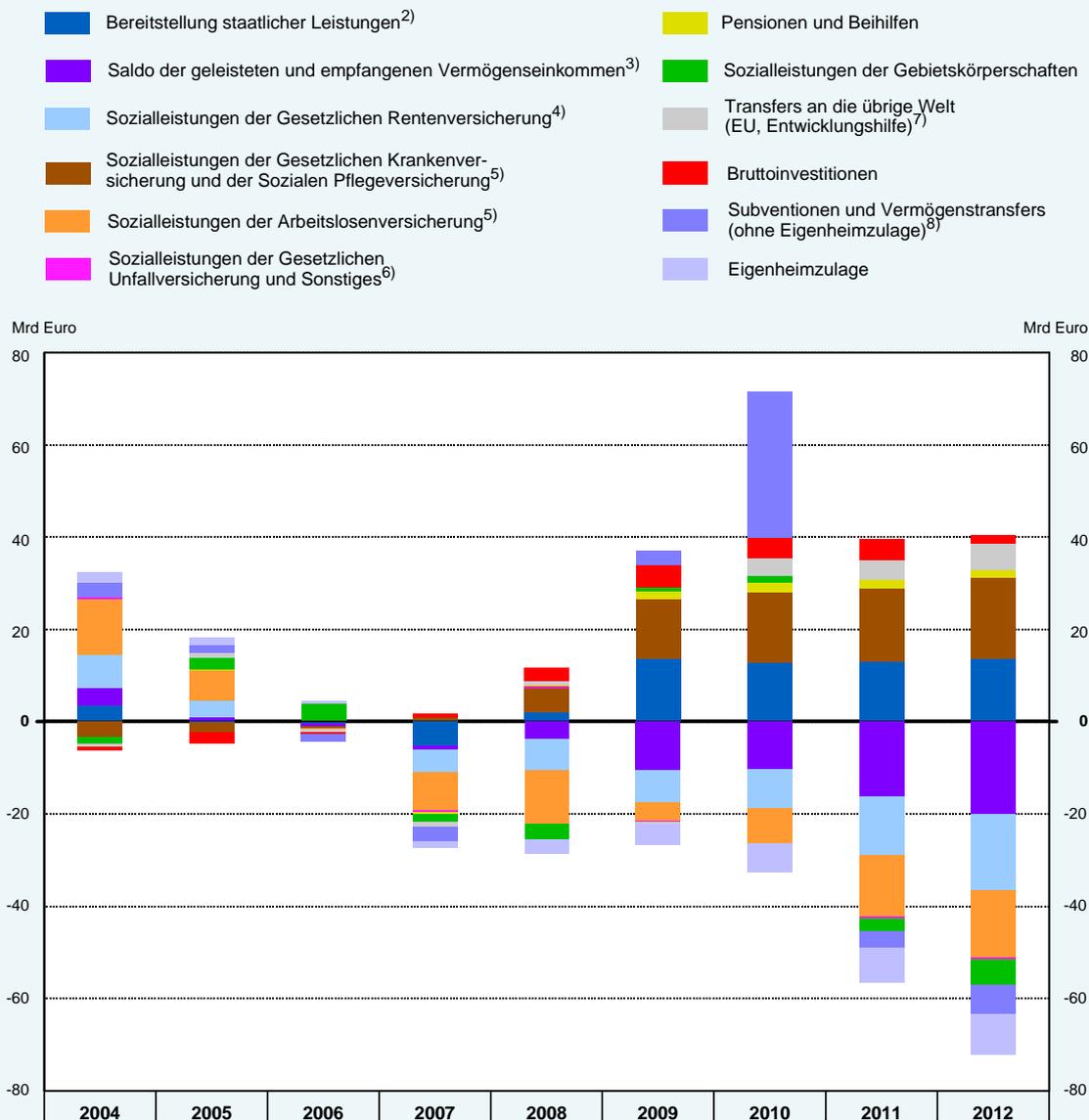
**353.** Inwieweit einzelne Bereiche in den vergangenen Jahren zur Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben beigetragen haben, lässt sich anhand der Veränderung ihrer Ausgabenquoten verdeutlichen. Diese Quoten werden hier bezogen auf das nominale Produktionspotenzial berechnet, um die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen zu verringern. Um die

Veränderungen jedes Ausgabenbereichs zu verdeutlichen, werden jeweils die Abweichungen von einer Referenzausgabenquote betrachtet. Als Referenz wird die durchschnittliche Ausgabenquote der Jahre 2004 bis 2008 gewählt.

Die Abweichungen der tatsächlichen Ausgabenquote von dieser Referenzquote können wiederum in absoluten Beträgen angegeben werden (Schaubild 56). Dadurch wird ersichtlich, um

Schaubild 56

**Budgetwirkungen der Entwicklung einzelner Ausgabenbereiche<sup>1)</sup>**



1) Eigene Berechnungen. Als Referenz dient jeweils die durchschnittliche am Produktionspotenzial gemessene Ausgabenquote des jeweiligen Bereichs in den Jahren 2004 bis 2008. Positive Werte bezeichnen Ausgabenanstiege gegenüber der Referenzquote.– 2) Arbeitnehmerentgelt (ohne unterstellte Sozialbeiträge), Vorleistungen, sonstige geleistete Produktionsabgaben, abzüglich Verkäufe. Die Ausgaben entstehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit den Bereichen öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Polizei, Justiz, Schulen, Hochschulen und Kindertageseinrichtungen.– 3) Insbesondere Zinsausgaben für staatliche Schulden.– 4) Einschließlich landwirtschaftlicher Alterskasse.– 5) Ohne Leistungen an die übrige Welt.– 6) Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung an die übrige Welt.– 7) Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers.– 8) Ohne internationale Vermögenstransfers. Im Jahr 2010 erhöht wegen der Gründung der FMS Wertmanagement.

Lesehilfe: Die Ausgaben des Bereichs „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ lagen im Jahr 2012 um 13,8 Mrd Euro über dem Wert, der sich bei einer Entwicklung im Einklang mit dem Bruttoinlandsprodukt - also bei Aufrechterhaltung der mittleren Ausgabenquote der Jahre 2004 bis 2008 - ergeben hätte.

welchen Betrag die Ausgaben eines Bereichs in einem Jahr höher oder niedriger als bei Aufrechterhaltung der Ausgabenquote lagen. Eine Rückführung oder Erhöhung auf das Niveau der Referenzausgabenquote würde somit Einsparungen oder Mehrausgaben in der angegebenen Höhe bedeuten. Eine Betrachtung über die dargestellten Jahre hinweg zeigt, welche Ausgabenbereiche die Haushalte kontinuierlich und zunehmend be- oder entlastet haben. Dadurch ergeben sich Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf.

**354. Positive Konsolidierungsbeiträge** haben sich in den vergangenen Jahren vor allem beim Saldo der geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen, den Sozialleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung ergeben. Sie sind im Wesentlichen konjunkturell bedingt oder resultieren aus den relativ günstigen Finanzierungsbedingungen Deutschlands im Zuge der Krise im Euro-Raum. Zusammen werden die Ausgaben in diesen Bereichen im Jahr 2012 um 51 Mrd Euro niedriger liegen als bei Fortschreibung der durchschnittlichen Ausgabenquoten der Jahre 2004 bis 2008.

**355.** Der positive Konsolidierungsbeitrag beim **Saldo der empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen** ist bemerkenswert, da die Staatsverschuldung in der jüngsten Zeit stark zugenommen hat. Die Kapitalerträge des angewachsenen Finanzvermögens und der kontinuierliche Rückgang der Finanzierungskosten für die staatlichen Schulden konnten diese Entwicklung jedoch deutlich überkompensieren. Insbesondere in den Jahren 2011 und 2012 weiteten sich die eingesparten Ausgaben in diesem Bereich stark aus.

**356.** Auf den ersten Blick überrascht angesichts der demografischen Entwicklung und der im Jahr 2009 beschlossenen Rentengarantie der **Ausgabenrückgang bei der Gesetzlichen Rentenversicherung**, der sich im Jahr 2012 auf 16,6 Mrd Euro belaufen dürfte. Durch die Rentengarantie lagen die Rentenzahlungen in den vergangenen Jahren über ihrer ursprünglichen regelgebundenen Fortschreibung und erhöhten das Ausgabenniveau (JG 2010 Ziffern 431 ff.). In der rückläufigen Ausgabenentwicklung spiegeln sich jedoch stärker die langfristig angelegten Reformmaßnahmen der Jahre 2001 bis 2005 wider, die die Entwicklung der Rentenausgaben insgesamt dämpften. Zudem hat die gemäßigte Entwicklung der beitragspflichtigen Lohnsumme – der wichtigsten Bezugsgröße für die Rentenanpassungen – die Ausgabenentwicklung abgeschwächt. Außerdem dürfte in den vergangenen Jahren entlastend gewirkt haben, dass relativ schwach besetzte Kohorten das Renteneintrittsalter erreichten. So stieg seit dem Jahr 2000 der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung zunächst kontinuierlich von 16,6 % auf 20,7 % im Jahr 2009 an. In den Jahren 2009 bis 2012 wird er hingegen in etwa auf diesem Niveau verbleiben. Diese kurzzeitige Unterbrechung des Aufwärtstrends ist auf die geringen Geburtenzahlen in den unmittelbaren Nachkriegsjahren zurückzuführen. Gemäß der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung wird der Anteil der über 65-Jährigen ab dem Jahr 2013 wieder deutlich ansteigen. Damit dürften die Rentenzahlungen wieder stärker anwachsen.

**357.** Die **Entlastung bei der Arbeitslosenversicherung** steht im Einklang mit der erheblich gesunkenen Anzahl von Arbeitslosen in den vergangenen Jahren. Deutlich zu erkennen sind die krisenbedingten Mehrausgaben im Jahr 2009. Während im Jahr 2008 noch ein positiver

Konsolidierungsbeitrag von 11,7 Mrd Euro ausgewiesen wurde, sank dieser im Jahr 2009 auf nur noch 3,9 Mrd Euro. Die Ausgabenquote hat sich im Jahr 2009 somit zwar erhöht, lag aber noch unter dem Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2008. In den Folgejahren gingen die Ausgaben wieder zurück und werden im Jahr 2012 sogar das Niveau des Jahres 2008 unterschreiten. Die positive Arbeitsmarktentwicklung hat ebenfalls zu dem Ausgabenrückgang bei den Sozialleistungen der Gebietskörperschaften beigetragen, von denen der größte Ausgabenbereich auf die Zahlungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes II entfällt.

**358.** Bei den **Subventionen und Vermögenstransfers** wurde nach dem Anstieg in den Jahren der Finanzkrise ebenfalls ein Rückgang der Ausgabenquote erzielt. Dieser ist jedoch beinahe vollständig auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen, die letztmals im Jahr 2006 für acht Jahre gewährt wurde und somit erst ab dem Jahr 2013 keine fiskalische Bedeutung mehr haben dürfte. Angesichts der Ausgaben von mehr als 47 Mrd Euro im Jahr 2012 für die verbleibenden Bereiche wurde mit einem Rückgang von etwas über 6 Mrd Euro beim Abbau der Subventionen in jüngerer Zeit nur wenig erreicht. Dieser geringe Rückgang würde bei Berücksichtigung der Zahlungen des EEG sogar überkompensiert. Die über die EEG-Umlage finanzierten Differenzkosten der Stromeinspeisung werden sich im Jahr 2012 auf etwa 15,7 Mrd Euro belaufen; im Mittel der Jahre 2004 bis 2008 waren es hingegen etwa 3,5 Mrd Euro. Unter Einbezug der EEG-Subventionen wäre ein Anstieg der gesamten Subventionen um rund 6 Mrd Euro statt des Rückgangs auszuweisen.

**359.** Der rückläufigen Entwicklung bei den dargestellten Ausgabenbereichen standen **deutliche Ausgabensteigerungen** bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Sozialen Pflegeversicherung und bei der „Bereitstellung staatlicher Leistungen“ entgegen. Trotz mehrerer Reformen, die den Ausgabenanstieg in der Gesetzlichen Krankenversicherung bremsen sollten, wurde dies in den vergangenen Jahren offensichtlich nicht erreicht. Vielmehr werden die Zahlungen im Jahr 2012 um 17,5 Mrd Euro über dem Referenzwert liegen, der sich bei Fortschreibung der Ausgabenquote der Jahre 2004 bis 2008 ergeben hätte.

Die angespannte Haushaltslage hatte die Ausgabenquote im **Bereich „Bereitstellung staatlicher Leistungen“** zunächst bis zum Jahr 2007 sinken lassen, seitdem stieg sie jedoch wieder an. Im Jahr 2012 werden die Ausgaben in diesem Bereich um etwa 19,0 Mrd Euro über dem Wert liegen, der sich bei konstanter Ausgabenquote seit dem Jahr 2007 ergeben hätte. Aufgrund der Vielzahl verschiedener Ausgaben in diesem Bereich lässt sich für diese Entwicklung keine einzelne zentrale Ursache benennen. Gerade in diesem Ausgabenbereich wären bei einer erfolgreichen Strategie der Haushaltskonsolidierung Fortschritte zu erwarten gewesen.

**360.** Es ist davon auszugehen, dass **Sondereffekte**, die zu den wichtigsten positiven Konsolidierungsbeiträgen geführt haben, mittelfristig zurückgehen oder sich sogar umkehren werden. Sollten in den nächsten Jahren die Zinssätze wieder ansteigen, wird die erhöhte Staatsverschuldung zu merklich höheren Zinsausgaben führen (Breuer et al., 2012). Die Rentenausgaben werden in Zukunft deutlicher ansteigen, sobald die geburtenstärkeren Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen. Die dämpfenden Effekte durch die Nachholung der infolge der Rentengarantie nicht durchgeführten Rentenkürzungen dürften voraussichtlich letztmals im

Jahr 2013 wirken. Es kann zudem nicht davon ausgegangen werden, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit in gleicher Geschwindigkeit voranschreitet. Vielmehr sind durchaus stagnierende oder steigende Arbeitslosenzahlen in den nächsten Jahren möglich. Damit ist in allen drei Ausgabenbereichen, in denen größere positive Konsolidierungsbeiträge erzielt wurden, nicht mit einer Fortsetzung dieser Entwicklung zu rechnen.

Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung sind die Ausgaben in den vergangenen Jahren bereits **überproportional gestiegen**. Angesichts der demografischen Entwicklung ist hier mit einem weiter zunehmenden Ausgabendruck zu rechnen. Ähnliches gilt für die Pensionszahlungen, die in den nächsten Jahren erheblich ansteigen werden, was insbesondere die Haushalte der Länder und Gemeinden belasten wird.

**361.** Die Ausgabensteigerungen im **Bereich der Sozialversicherungen** dürften zu einem Teil durch Beitragssatzerhöhungen finanziert werden. Darüber hinaus werden die Bundeszuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung nach geltenden Regeln jährlich deutlich aufgestockt. Letzteres wird erforderlich sein, um die implizite Steuerlast nicht auf ein Ausmaß anwachsen zu lassen, das die Legitimation der Gesetzlichen Rentenversicherung in Frage stellt. Im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung werden nach geltendem Recht zukünftig Zusatzbeiträge erhoben, um den Beitragssatz konstant zu halten. Für den vorgesehenen Sozialausgleich dürften mittelfristig ebenfalls zusätzliche Steuermittel in beachtlicher Höhe benötigt werden (Ziffern 603 ff.).

**362.** Insgesamt wird für die Gebietskörperschaften selbst bei positiver Entwicklung der Gesamtwirtschaft ein **Umsteuern erforderlich** sein, um die Abgabenbelastung auf dem derzeitigen Niveau zu halten und zugleich die Ziele der Schuldenregel zu erreichen. Die Risiken für die weitere Haushaltskonsolidierung sind darüber hinaus erheblich. Sollten die Finanzierungskosten des Staates auf historisch übliche Niveaus ansteigen, würde dies zu Mehrbelastungen im zweistelligen Milliardenbereich führen. Ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen würde ebenfalls Mehrausgaben bedeuten. Zuletzt schließe ein denkbarer, stärkerer Rückgang des Wirtschaftswachstums unmittelbar negativ auf die Zuwächse der Steuereinnahmen durch, die bislang den Anstieg bei den staatlichen Konsumausgaben abfangen konnten.

**363.** Angesichts der in Zukunft unvermeidlichen Erhöhungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen hält es der Sachverständigenrat für einen **Irrweg, Steuererhöhungen** zur Finanzierung weiterer Ausgaben anzustreben. Die Konsequenz wären Erhöhungen der Staats- und Abgabenquote. Die in einer Marktwirtschaft essenziellen Leistungsanreize würden dadurch geschwächt mit der Folge eines niedrigeren langfristigen Wachstumspfads, der wegen des demografischen Wandels und des damit verbundenen Ausgabenanstiegs ohnehin bereits gedämpft ist (Expertise 2011). Eine wachstumsfreundliche Neuausrichtung der staatlichen Ausgaben wird daher erforderlich sein, wozu unter anderem die Kürzung und Streichung von bestimmten Ausgaben gehört.

**364.** Das erste Ziel sollte hierbei die **Rückführung der staatlichen Konsumausgaben** sein, bei der seit dem Jahr 2007 keine Fortschritte mehr erzielt wurden. Einsparungen könnten

durch Personalabbau und eine zurückhaltende Verbeamtung sowie durch Nutzung von Effizienzreserven innerhalb der öffentlichen Verwaltung erzielt werden. Im Bildungsbereich darf das Leistungsniveau nicht reduziert werden, dennoch sind Potenziale bei der Anpassung an die demografisch bedingt rückläufige Anzahl an Schülern vorhanden, die genutzt werden sollten. Wie einschlägige Analysen zeigen, sind es zuallererst die Qualität der Lehrer, ein größerer Wettbewerb zwischen den Schulen und eine externe Leistungsüberprüfung, nicht aber die Ausgaben je Schüler, die zu einer höheren Bildungsqualität führen (Wößmann, 2011, 2006). Beim Versorgungsniveau der Beamten ist der Einstieg in eine langfristig angelegte Rückführung überfällig. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des bevorstehenden sinkenden Versorgungsniveaus bei der Gesetzlichen Rentenversicherung.

**365.** Das zweite Ziel sollte der **Abbau von Steuervergünstigungen** sein. Sowohl im Hinblick auf Verteilungseffekte als auch auf Effizienz schneiden die meisten Vergünstigungen und Finanzhilfen schlecht ab (BMF, 2012; Fifo et al., 2009; Koch und Steinbrück, 2003). Konkret erschließt sich dem Sachverständigenrat die Notwendigkeit oder Angemessenheit der folgenden Steuervergünstigungen nicht. Eine Abschaffung oder Eingrenzung folgender Vergünstigungen wäre somit erwägenswert:

- Pendlerpauschale (JG 2011 Ziffer 360),
- begünstigte Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen (JG 2011 Ziffer 358),
- Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit (JG 2011 Ziffer 359),
- Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, insbesondere bei Beherbergungsleistungen (JG 2010 Ziffern 374 ff.),
- Erbschaftsteuerbefreiung von Betriebsvermögen und der Verschonungsabschlag bei vermieteten Gebäuden (JG 2008 Ziffern 359 ff.),
- steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke bei der Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- und Umsatzsteuer (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2006a),
- steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (JG 2011 Ziffer 357),
- Strom- und Energiesteuerbefreiungen der Deutschen Bahn beziehungsweise des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei Immobilien im Privatvermögen,
- Steuerbegünstigung und erhöhte Absetzungen bei Baudenkmälern,
- Steuerbefreiung bei der unentgeltlichen Überlassung von Vermögensbeteiligungen durch die Arbeitgeber an den Arbeitnehmer,
- Freibetrag bei der Einkommensteuer für Gewinne aus Betriebsveräußerungen und -aufgaben,
- Sparerpauschbetrag.

Nicht alle der angeführten Steuervergünstigungen ließen sich allerdings vollständig und ohne kompensierende Maßnahmen abschaffen. Dies gilt zum Beispiel für den Sparerpauschbetrag, der zu einem gewissen Teil den Werbungskostenabzug pauschaliert, da tatsächliche Werbungskosten im Rahmen der Abgeltungsteuer nicht geltend gemacht werden können. Die Abschaffung der Verschonungsregeln bei der Erbschaftsteuer dürfte bei den hohen derzeitigen Steuersätzen Unternehmensfortführungen gefährden. Großzügige Steuerstundungsregelungen oder geringere Steuersätze könnten daher erforderlich werden (JG 2009 Ziffern 284 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2012). Zudem lassen sich Argumente für eine eng begrenzte steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke anführen. Diese sollte auf die Aktivitäten im gemeinnützigen Bereich beschränkt werden, mit denen die öffentliche Hand in der Daseinsvorsorge entlastet wird. In den Bereichen, in denen Anbieter gemeinnütziger Aktivitäten mit privaten Anbietern in Wettbewerb treten, sollte die steuerliche Förderung beschnitten werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2006a).

**366.** Als drittes Ziel sollten die teilweise sehr kleinteilig geregelten **Subventionen und Transfers an Unternehmen** zurückgeführt werden. Angesichts eines weiterhin bestehenden Förderprogramms „Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland“ scheinen die Maßstäbe bei der Evaluierung von Subventionen nicht sehr hoch zu sein. Eine Beschleunigung des Subventionsabbaus ist sinnvoll. In diesem Bereich wird es zudem darum gehen müssen, die Kosten der Subventionen im Bereich der erneuerbaren Energien so gering wie möglich zu halten.

**367.** Bei den **Sozialausgaben** geht es nicht um flächendeckende Kürzungen. Zu überprüfen sind aber mögliche Ineffizienzen aufgrund des Nebeneinanders zahlreicher verschiedener Leistungen. Die seit Langem erwarteten Ergebnisse der Evaluierung familienpolitischer Leistungen können Ansatzpunkte für eine effiziente Ausgestaltung liefern. Zudem sollten Sozialleistungen zielgerichtet und unter Berücksichtigung der individuellen Bedürftigkeit ausgestaltet sein. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Neuerungen der jüngeren Vergangenheit kritisch zu sehen: Einführung des Elterngelds, die Ausweitung der Kindergeldzahlungen auf Kinder mit eigenem, Existenz sicherndem Einkommen sowie die geplanten Einführungen von Zuschussrente, Betreuungsgeld oder Großelternzeit.

**368.** Eine Notwendigkeit für Steuererhöhungen besteht angesichts der umfassenden Kürzungsmöglichkeiten bei den Ausgaben und Steuervergünstigungen nicht. Vielmehr könnten neben der erforderlichen Haushaltskonsolidierung sogar Spielräume für wachstumsfördernde öffentliche Investitionen und sinnvolle Steuerstrukturreformen bestehen. Hierzu gehören aus Sicht des Sachverständigenrates regelmäßige Anpassungen der Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs an die Inflation (JG 2011 Ziffern 344 ff.). Ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt hierzu im Vermittlungsausschuss, wobei begleitende Gegenfinanzierungsmaßnahmen jedoch nicht vorgesehen sind. Weiterer grundsätzlicher Reformbedarf besteht bei der Unternehmensbesteuerung. Hierbei spricht sich der Sachverständigenrat nach wie vor dafür aus, den mit der Unternehmensteuerreform 2008/09 eingeschlagenen Weg einer Dualen Einkommensteuer konsequent zu Ende zu gehen (Ziffern 385 ff.).

## 2. Die deutsche Schuldenregel und die Umsetzung des Fiskalvertrags

**369.** Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo setzt sich zusammen aus den Finanzierungssalden des Bundes, der Länder, der Gemeinden sowie der Sozialversicherungen. Letztlich kann die Haushaltskonsolidierung nur gelingen, wenn alle Gebietskörperschaften, die jeweils eigenverantwortlich ihre Budgets aufstellen, einbezogen werden. Zu einem Großteil entfielen die hohen Defizite der Vergangenheit allerdings auf den Bund und die Länder.

Vor diesem Hintergrund wurde zum Jahr 2010 in Deutschland die neue Schuldenregel des Grundgesetzes eingeführt, die ab dem Jahr 2016 die maximale strukturelle Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Für die Länder sind ab dem Jahr 2020 sogar strukturell ausgeglichene Haushalte erforderlich. Der neu gegründete Stabilitätsrat überwacht und koordiniert die Haushaltspolitiken von Bund und Ländern. Der Sachverständigenrat hat sich im Vorfeld für die Einführung einer verfassungsrechtlichen Schuldenregel ausgesprochen und sich in den vergangenen Jahren kritisch mit ihrer Umsetzung auseinandergesetzt (Expertise 2007; JG 2010 Ziffern 342 ff.; JG 2011 Ziffern 304 ff.). Kritikpunkte sind die weiterhin nur zögerliche Verankerung der Schuldenregel in den Landesverfassungen und die fehlenden Abbaupfade für die Defizite der Länder, die keinen Anspruch auf Konsolidierungshilfen des Bundes haben. Die Gemeinden und Sozialversicherungen werden durch die verfassungsrechtliche Schuldenregel bislang überhaupt nicht erfasst, was den Erfolg der Schuldenregel schmälern könnte.

### Haushalte des Bundes und der Länder im zulässigen Rahmen der Schuldenregel

**370.** Der Entwurf zum **Bundshaushalt 2013** sieht ein strukturelles Defizit in Höhe von 9 Mrd Euro vor. Dies entspricht 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts des Vorjahrs, sodass bereits drei Jahre vor Ablauf der Übergangsfrist die Vorgabe der Schuldenregel eingehalten würde. Nach der mittelfristigen Finanzplanung ist vorgesehen, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2016 zu erreichen. Damit werden die **Vorgaben deutlich erfüllt**, die mit dem Abbaupfad im Jahr 2010 festgelegt wurden. Tatsächlich ist eine höhere Nettokreditaufnahme von 18,8 Mrd Euro geplant, was neben einem relativ geringen konjunkturbedingten Defizit vor allem auf die vorgezogenen Einzahlungen zum ESM zurückzuführen ist, die jeweils nicht zum strukturellen Defizit gezählt werden.

Ursächlich für die gute Entwicklung sind insbesondere die infolge der konjunkturellen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 gestiegenen Einnahmen. Bei den Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik konnten deutliche Einsparungen aufgrund der geringeren Anzahl von Beziehern des Arbeitslosengelds II erreicht werden; ebenso sinken die Zinsausgaben seit Jahren kontinuierlich. Kritisch sind die diskretionären Eingriffe in die Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen, die ausschließlich durch die Haushaltsentwicklung begründet sind (Kasten 14).

**371.** Ebenfalls dürften diejenigen **Länder**, die einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen des Bundes haben (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), ihre Vorgaben im Jahr 2012 erfüllen und ihre strukturellen Defizite innerhalb der für sie gültigen Grenzen des bis zum Jahr 2020 festgelegten Abbaupfads halten. Hierzu trugen wiederum die ho-

hen Steuereinnahmen und die hohen Ausgangswerte für den Abbaupfad aus dem Jahr 2010 bei. Doch nicht nur für diese Länder sind die Konsolidierungsanforderungen weiterhin sehr hoch. So betrug der gesamte kumulierte Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020 bezogen auf das Mittel der Jahre 2007 bis 2010 bei den Ländern und ihren Gemeinden teilweise mehr als 20 % der laufenden Primärausgaben (JG 2011 Ziffern 339 ff.). Mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Sachsen lag er jeweils über 10 %. Trotz des starken Anstiegs der Steuereinnahmen in den Jahren 2010 und 2011 erzielten viele Länder bei der Rückführung der strukturellen Defizite bislang nur geringe Erfolge. So wies die Gesamtheit der Länder nach aktualisierten Berechnungen im Jahr 2011 weiterhin einen Konsolidierungsbedarf von 8,5 % der laufenden Primärausgaben auf. Im Mittel der Jahre 2007 bis 2010 lag er mit 8,7 % nur geringfügig darüber. Dieser Konsolidierungsfortschritt in einem Jahr hoher Einnahmezuwächse ist unzureichend. Noch geringere Fortschritte waren im Saarland und in Hessen zu verzeichnen. Eine überdurchschnittlich positive Tendenz kann hingegen Berlin, Bremen und Sachsen-Anhalt attestiert werden.

## Kasten 14

#### Entwicklung der Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren

Die Bundesregierung hat einen wesentlichen Teil der Rückführung ihrer strukturellen Kreditaufnahme in den vergangenen Jahren durch Kürzungen bei den Zuschüssen zu den Sozialversicherungen umgesetzt. Bereits im Sparpaket aus dem Frühjahr 2010 wurde vorgesehen, die Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher des Arbeitslosengeldes II in Höhe von etwa 2 Mrd Euro zu streichen. Im Rahmen der Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission wurde im Jahr 2011 die Kürzung des Zuschusses an die **Bundesagentur für Arbeit (BA)** beschlossen. Ab dem Jahr 2013 wird der Steuerzuschuss in Höhe von ursprünglich etwa 8,5 Mrd Euro nun gänzlich gestrichen. Im Gegenzug wird die BA um den Eingliederungsbeitrag entlastet, der im Jahr 2012 etwa 4 Mrd Euro beträgt. Zusammen bedeuten diese Maßnahmen somit eine Belastung des Haushalts der BA in Höhe von 4,5 Mrd Euro. Trotz der guten Beschäftigungsentwicklung wurde der Beitragssatz im Jahr 2011 auf 3,0 % erhöht.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2013 hat der Bund zudem eine weitere Absenkung der Bundeszuschüsse zur **Gesetzlichen Rentenversicherung** eingeplant, die sich zunächst im Jahr 2013 auf 1 Mrd Euro beläuft und im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2016 jeweils 1,25 Mrd Euro betragen wird. Zusammen mit den gestrichenen Rentenversicherungsbeiträgen für Bezieher des Arbeitslosengeldes II wird die Rentenversicherung damit jährlich etwas mehr als 3 Mrd Euro zur Haushaltskonsolidierung des Bundes beitragen. Der Bundeszuschuss zum **Gesundheitsfonds** wird im Jahr 2013 um 2 Mrd Euro auf 12 Mrd Euro gekürzt werden. Jedoch soll dies nur einmalig erfolgen, bereits im Jahr 2014 soll er wieder 14 Mrd Euro betragen. Dadurch kann der Bund erforderliche Einsparungen beim Staatskonsum zurückstellen. So wurden beispielsweise die ursprünglichen Einsparziele bei den Verteidigungsausgaben deutlich verfehlt, ohne dass der Bund Einsparungen an anderer Stelle vorsehen musste.

Aus **ordnungspolitischer Sicht** sind ausschließlich durch die Haushaltsentwicklung getriebene Kürzungen der Bundeszuschüsse abzulehnen. Vielmehr sollte eine Verknüpfung von versicherungsfremden Leistungen und Steuerzuschüssen bestehen (JG 2005 Ziffern 507 ff.; JG 2008 Ziffer 404). Hierbei geht es um die Frage, ob ausschließlich die sozialversicherungspflichtig Be-

schäftigten oder alle Steuerpflichtigen für die Finanzierung von bestimmten Ausgaben aufkommen sollten. Derzeit dürften die Bundeszuschüsse gemessen an den versicherungsfremden Leistungen insbesondere bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und Gesetzlichen Rentenversicherung zu gering bemessen sein; die umgesetzten und geplanten Kürzungen sind insofern nicht gerechtfertigt. Mit der angedachten Zuschussrente wäre sogar eine Ausweitung der versicherungsfremden Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung verbunden, ohne dass die Steuerzuschüsse entsprechend erhöht werden sollen. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte werden somit derzeit zu hoch belastet. Sie finanzieren gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die eigentlich von allen Steuerpflichtigen getragen werden sollten.

### Verabschiedung des Fiskalvertrags

**372.** Mit dem Fiskalvertrag haben sich Deutschland und andere EU-Staaten auf die rechtliche Verankerung von Schuldenregeln bestimmter Ausgestaltung verpflichtet (Ziffer 215). Die Politik ist daher gezwungen, wesentliche **Lücken bei der Schuldenregel** zu schließen. So dürfte der Stabilitätsrat die Kontrolle des gesamtstaatlichen Defizits auf seine Vereinbarkeit mit der 0,5 %-Grenze des Fiskalvertrags ergänzend übernehmen. Die Neuordnung der gegenseitigen Haushaltsüberwachung zwischen Bund und Ländern umfasst in Zukunft mögliche Defizite der Gemeinden und Sozialversicherungen. Für erstere tragen die Länder, für letztere der Bund die Verantwortung. Mit der 0,5 %-Grenze werden ebenfalls mögliche Rückschritte bei der Haushaltskonsolidierung der Länder erfasst, die sich daher auf Abbaupfade ihrer strukturellen Defizite festlegen sollen. Bisher gelten kontinuierliche Abbaupfade lediglich für die strukturellen Defizite des Bundes und derjenigen Länder mit Anspruch auf Konsolidierungshilfen.

**373.** Bei der Verabschiedung des Fiskalvertrags war die Bundesregierung auf die Zustimmung der Opposition und der Länder angewiesen. Der Bund musste den Ländern und Kommunen in den Verhandlungen daher einige **Zugeständnisse** machen. So werden die Gemeinden zukünftig bei den Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderung entlastet. Im Jahr 2010 beliefen sich die Ausgaben hierfür auf 12,5 Mrd Euro. Der Grad der Kostenübernahme durch den Bund wird erst in der nächsten Legislaturperiode durch ein neues Bundesleistungsgesetz konkretisiert werden. In Aussicht stehen Entlastungen der Gemeinden in einer Größenordnung von etwa 4 Mrd Euro jährlich. Zudem wird der Bund die Kosten der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereits früher übernehmen als in der Gemeindefinanzkommission vereinbart und weitere Zahlungen für die Errichtung und den Betrieb von Kindertagesstätten leisten. Hierdurch werden die Gemeinden insgesamt um weitere rund 5 Mrd Euro jährlich entlastet.

**374.** Die Übertragung von bundesweit einheitlich geregelten **Sozialausgaben** von den Gemeinden auf den Bund wird somit in Zukunft weiter voranschreiten. Dies entspricht der Vorstellung des Sachverständigenrates (JG 2011 Ziffer 340). So ist die gemeinsame finanzielle Verantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden bei den bundesweit einheitlich geregelten Sozialleistungen intransparent und schwächt wegen der gleichzeitig nur begrenzt gestaltbaren Einnahmen die Verantwortlichkeit der Länder und Gemeinden für ihre eigenen

Haushalte. Der Bundesrechnungshof hat zudem in einem Bericht unnötige Verwaltungsausgaben kritisiert, die mit dem Nebeneinander der verschiedenen Sozialleistungen und ihrer gegenseitigen Verrechnung entstehen (Bundesrechnungshof, 2012). Die aufwändige Verrechnung wirkt sich hierbei teilweise nicht auf die Höhe der Leistungen, sondern ausschließlich auf die Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften aus.

**375.** Als weiteres Zugeständnis des Bundes an die Länder werden ab dem Jahr 2013 **gemeinsame Anleihen von Bund und Ländern** ausgegeben, wobei der Umfang noch nicht geklärt ist. Dabei soll nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen jedoch nur eine teilschuldnerische Haftung gelten. Angesichts des bereits bestehenden Haftungsverbunds dürfte sich der Zinsvorteil überwiegend aus der höheren Liquidität der Anleihen ergeben (Pressemitteilung des BMF vom 25. Juni 2012).

**376.** Insbesondere die Stadtstaaten und andere größere Städte werden durch die Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen begünstigt, da diese deutlich überproportionale Ausgaben für die genannten Sozialleistungen tätigen. So wiesen die Stadtstaaten für diese Leistungen im Jahr 2009 zwischen 31 % und 62 % höhere Nettoausgaben je Einwohner auf. Mögliche Entlastungen durch die gemeinsamen Anleihen von Bund und Ländern dürften vornehmlich den hoch verschuldeten Ländern zugute kommen. Die Rahmenbedingungen dafür, dass die Länder und Gemeinden mit den höchsten Konsolidierungsanforderungen ihre immer noch hohen Defizite ausgleichen und die Schulden in den nächsten Jahren substanziell zurückführen können, wurden somit deutlich verbessert. Gleichwohl wurde insbesondere auf der Gemeindeebene einzelner Bundesländer in den vergangenen Jahren Vieles versäumt.

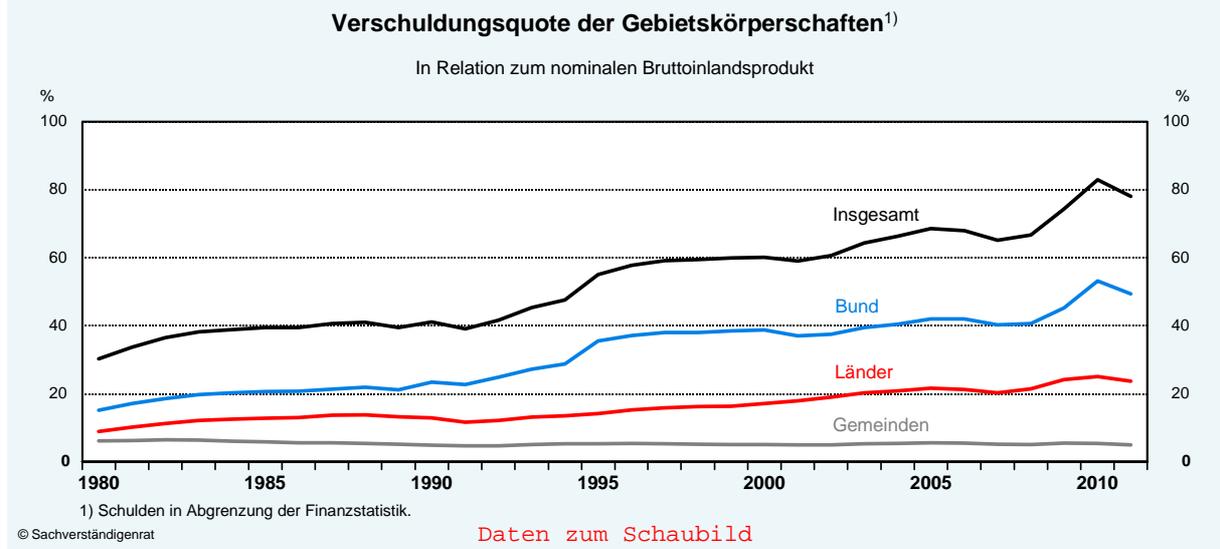
### 3. Die Verschuldung der Kommunen

**377.** Die Entwicklung der kommunalen Verschuldung war in den vergangenen Jahren besorgniserregend. Dies gilt nicht auf den ersten Blick, denn die bundesweite Gesamtverschuldung aller Kommunen hat nicht stark zugenommen. Sie lag im Jahr 2011 bei 139 Mrd Euro; zehn Jahre zuvor waren es 106 Mrd Euro. Die Schuldenstandsquote der Kommunen blieb im Gegensatz zu Bund und Ländern weitgehend konstant (Schaubild 57, Seite 216). Zudem kann eine Kreditfinanzierung von Investitionen – die zu den Kernaufgaben der Gemeinden zählen – durchaus sinnvoll sein. Auf den zweiten Blick stehen aber hinter diesen aggregierten Zahlen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und innerhalb der Länder zwischen den Kommunen.

**378.** Eine **Unterscheidung nach Ländern** ist sinnvoll, weil diese große Spielräume bei der Finanzausstattung und Aufgabenabgrenzung ihrer Gemeinden haben. Jedes Land muss dabei die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung beachten, die insbesondere ein Recht auf eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden beinhaltet. Zudem hat jedes Land eine Aufsichtsfunktion über die finanzielle Entwicklung seiner Kommunen, bis hin zu Genehmigungsvorbehalten für die Aufnahme kommunaler Kredite.

Für die Ursächlichkeit landesspezifischer, politischer Faktoren für die kommunale Verschuldung spricht zudem, dass es nicht die Städte und Gemeinden in den finanzschwächeren Län-

Schaubild 57

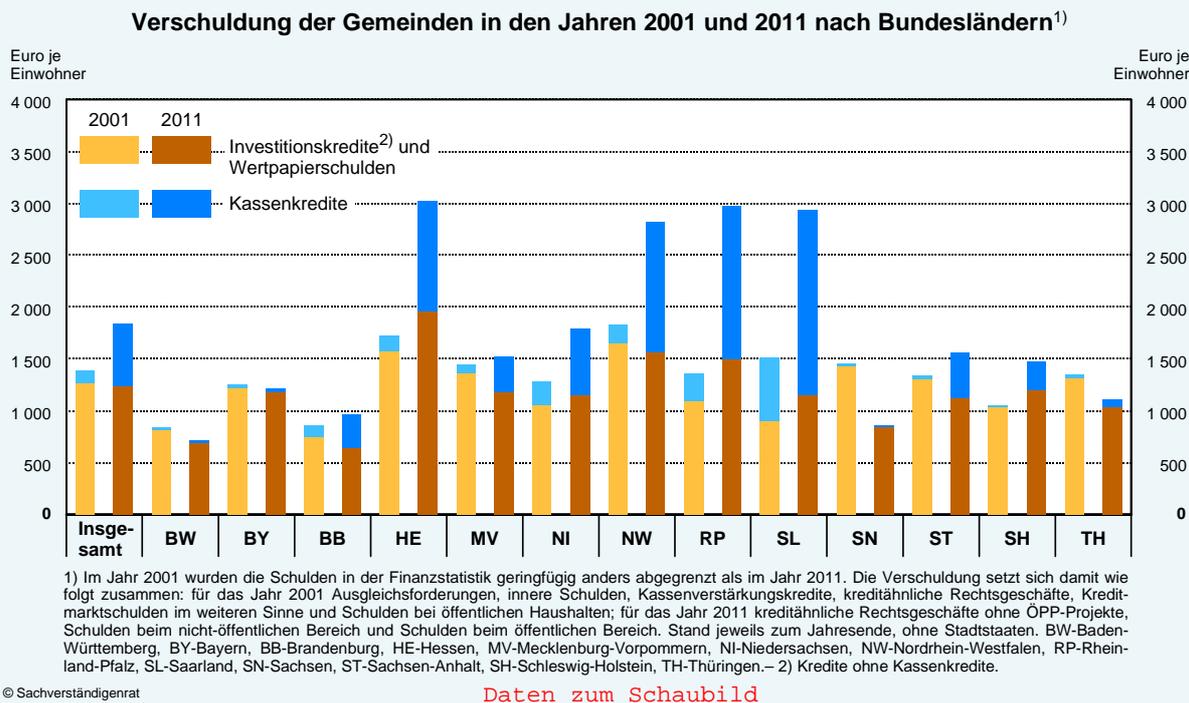


dern sind, die die höchste Verschuldung je Einwohner aufweisen. So verzeichneten die Kommunen in den ostdeutschen Ländern im Jahr 2011 unterdurchschnittliche Verschuldungsniveaus. In Thüringen und Sachsen konnte die Verschuldung je Einwohner vom Jahr 2001 bis zum Jahr 2011 sogar zurückgeführt werden, was ansonsten nur in Bayern und Baden-Württemberg gelang. Demgegenüber hat sie sich beispielsweise in Rheinland-Pfalz von 1 362 Euro auf 2 969 Euro in etwa verdoppelt und lag damit mehr als 60 % über dem Bundesdurchschnitt von 1 836 Euro je Einwohner (Schaubild 58). Ein ähnlich hohes kommunales Verschuldungsniveau verzeichneten das finanzstarke Hessen sowie Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

**379.** Auffällig ist die steigende Bedeutung der Kassenkredite für die gesamte Verschuldung. In den vier Ländern, in denen die kommunale Verschuldung je Einwohner den stärksten Zuwachs aufwies, wurde die Nutzung von **Kassenkrediten** erheblich ausgeweitet: Auf die Gemeinden in den westdeutschen Flächenländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland entfielen im Jahr 2011 etwa 80 % der bundesweiten kommunalen Kassenkredite. In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt war eine ähnliche, jedoch deutlich schwächere Entwicklung zu beobachten. Insgesamt zeichnet sich im Jahr 2012 ein weiterer deutlicher Zuwachs bei den Kassenkrediten ab.

Mit den kommunalen Kassenkrediten wurde ursprünglich der Zweck verfolgt, unterjährige oder zumindest vorübergehende Liquiditätsengpässe auszugleichen, die aus Abweichungen zwischen Einnahme- und Ausgabenentwicklungen entstehen. Ihre Bedeutung für die Gesamtverschuldung der Gemeinden war bis zum Ende der 1990er-Jahre vernachlässigbar. In den vergangenen Jahren wurden Kassenkredite aber zunehmend missbräuchlich zur Finanzierung von Ausgaben der laufenden Rechnung verwendet (Heinemann et al., 2009). Da Gemeinden gewöhnliche Finanzierungskredite ausschließlich für Zwecke der Vermögensrechnung – also für Investitionszwecke – aufnehmen dürfen, stellt die vermehrte Verschuldung über Kassenkredite einen guten Indikator für strukturelle Defizite dar.

Schaubild 58



**380.** Neben der hohen **Konzentration der kommunalen Verschuldung** und insbesondere der Kassenkredite auf wenige Länder fällt die Verschuldung zwischen den einzelnen Gemeinden dieser Länder nochmals sehr unterschiedlich aus. Für eine sinnvolle Betrachtung müssen die Schulden übergeordneter Ebenen, wie etwa diejenigen der Zweckverbände und Landkreise, auf die zugehörigen Gemeinden umgelegt werden. Wichtig ist zudem, dass auf kommunaler Ebene wesentliche Schulden über Eigenbetriebe aufgenommen werden. In der bundesweiten Schuldenstatistik werden jedoch nicht alle Schulden dieser Eigenbetriebe erfasst, sodass die im Folgenden dargestellten Verschuldungswerte etwas höher liegen (Tabelle 28). Es zeigt sich mit Ausnahme von Hessen, dass die **größeren Gemeinden und Städte** in den vier

Tabelle 28

Verschuldung der Gemeinden in ausgewählten Bundesländern im Jahr 2010

Euro

		Durchschnittliche Verschuldung je Einwohner der Städte und Gemeinden ...		
		mit mehr als 30 000 Einwohnern	mit bis zu 30 000 Einwohnern	insgesamt
Hessen .....	Insgesamt <sup>1)</sup> .....	3 337	2 903	3 079
	darunter: Kassenkredite ...	840	802	817
Nordrhein-Westfalen ....	Insgesamt <sup>1)</sup> .....	3 428	1 851	3 009
	darunter: Kassenkredite ...	1 361	383	1 132
Rheinland-Pfalz .....	Insgesamt <sup>1)</sup> .....	5 116	2 993	3 609
	darunter: Kassenkredite ...	3 014	662	1 345
Saarland .....	Insgesamt <sup>1)</sup> .....	4 666	2 743	3 520
	darunter: Kassenkredite ...	2 277	1 185	1 626

1) Einschließlich kommunaler Eigenbetriebe.

Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen

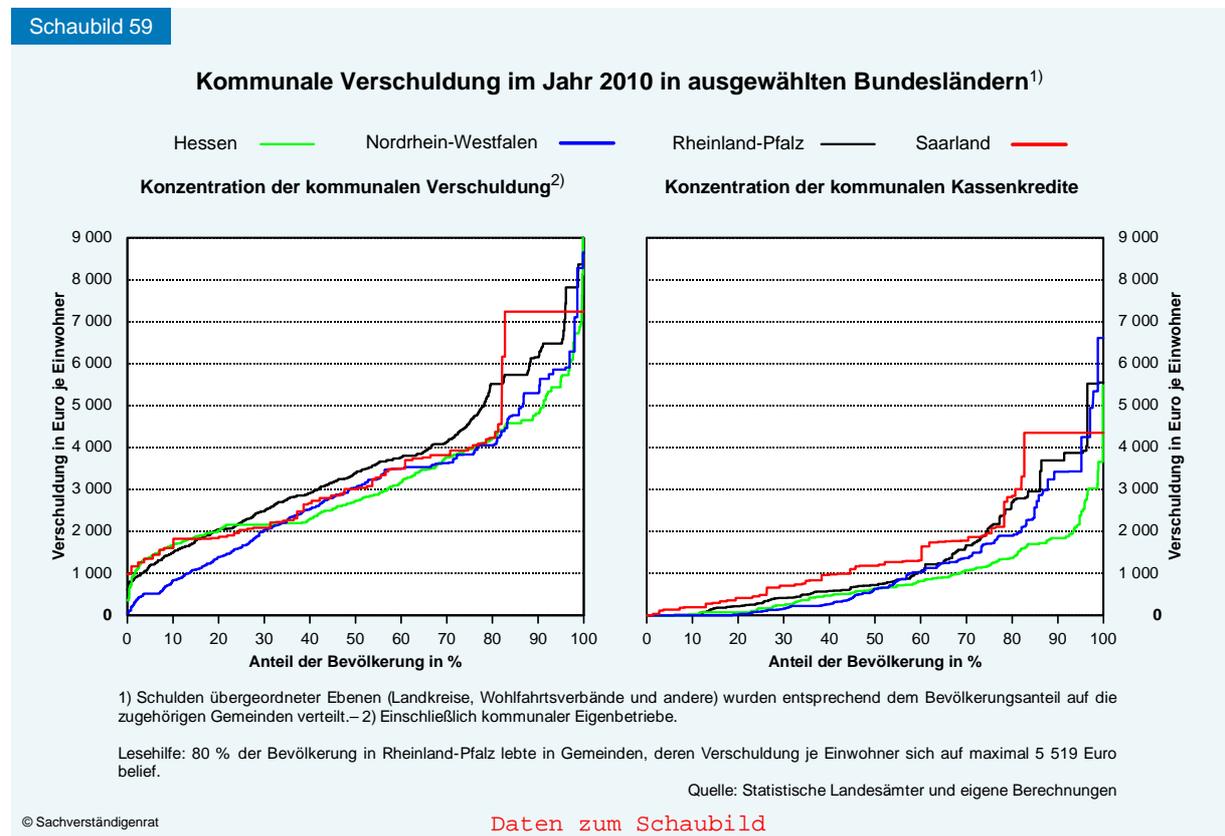
Daten zur Tabelle

genannten Ländern deutlich höher verschuldet sind als die kleineren Gemeinden. In Rheinland-Pfalz lag die Verschuldung in den Städten und Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern durchschnittlich bei 5 116 Euro je Einwohner, in den kleineren Gemeinden hingegen durchschnittlich nur bei 2 993 Euro je Einwohner. Allerdings wiesen einzelne kleinere Gemeinden ebenfalls eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung auf.

**381.** Die Unterschiede in der Verschuldung zwischen den **einzelnen Gemeinden eines Landes** sind in den vier betrachteten Ländern hoch. Hessen weist die gleichmäßigste Verschuldung seiner Gemeinden auf. Hier lebten etwa 15 % der Bevölkerung in Gemeinden mit einer Verschuldung je Einwohner von mehr als 4 580 Euro, während umgekehrt 20 % in Gemeinden mit einer Verschuldung von weniger als 2 020 Euro je Einwohner lebten (Schaubild 59, links). In Rheinland-Pfalz beliefen sich die entsprechenden Grenzen auf mehr als 5 730 Euro und weniger als 2 030 Euro. Die Verschuldung ist hier folglich ungleichmäßiger verteilt. In Saarbrücken – wo allein mehr als 17 % der Bevölkerung des Saarlands leben – beläuft sich die Verschuldung je Einwohner mit 7 240 Euro auf einen der höchsten Werte bundesweit. Die anderen Gemeinden des Saarlands weisen eine deutlich geringere Verschuldung auf, wenngleich sie im Verhältnis zu den Gemeinden in anderen Ländern noch immer relativ hoch ist.

Beschränkt man die Betrachtung ausschließlich auf den Bestand an **Kassenkrediten**, so zeigt sich eine nochmals deutlich höhere Konzentration (Schaubild 59, rechts). Mit Ausnahme des Saarlands wohnten jeweils 50 % der Einwohner jedes Landes in Gemeinden mit weniger als 730 Euro Kassenkrediten je Einwohner. Demgegenüber lebte in allen vier Ländern ein kleiner aber nicht unbedeutender Anteil der Bevölkerung in Kommunen, die mit mehreren Tausend Euro Kassenkrediten je Einwohner verschuldet waren.

Schaubild 59



**382.** Zu Recht gibt es **Zweifel** daran, ob die am höchsten verschuldeten Kommunen in diesen Ländern ihre Schulden aus eigener Kraft zurückführen können. Die Kommunalaufsichten der betreffenden Länder haben offensichtlich im Hinblick auf den Gebrauch der Kassenkredite versagt. Die Anreize der Kommunalaufsicht, stärker durchzugreifen, waren zu schwach ausgeprägt, weil dies unpopuläre Kürzungen bei den Ausgaben oder eine höhere Finanzausstattung dieser Gemeinden erfordert hätte. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat jüngst festgestellt, dass die Kommunen von Landesseite in Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung nur unzureichende Mittel für ihre Aufgaben zur Verfügung gestellt bekommen (Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, 2012). Insbesondere seien die stark gestiegenen Sozialausgaben auf Gemeindeebene nicht ausreichend berücksichtigt worden.

**383.** In der Tat belegen empirische Untersuchungen, dass Kommunen mit einer höheren Sozialhilfeempfängerquote und einer höheren Veränderung der Arbeitslosenquote signifikant höhere Kassenkredite haben (Heinemann et al., 2009; Gröpl et al., 2010). Weder das Einkommen, noch die Bevölkerungsgröße oder -dichte haben einen signifikanten Effekt auf die kommunalen Kassenkredite. Vielmehr spielt die Finanzsituation des Landes eine große Rolle: Je höher die Verschuldung eines Landes, umso höher sind die kommunalen Kassenkredite in diesem Land. Je geringer die Schlüsselzuweisungen des Landes an seine Kommunen je Einwohner sind, umso höher sind die Kassenkredite. Schließlich hat die Kommunalaufsicht der Länder einen erheblichen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Kassenkredite.

**384.** In jüngerer Vergangenheit wurden erste Sonderprogramme zur Sanierung überschuldeter kommunaler Haushalte in den Ländern auf den Weg gebracht. So übernimmt zum Beispiel das Land Hessen mit dem „**Kommunalen Schutzschirm**“ für hoch verschuldete Städte und Gemeinden die Refinanzierung und Tilgung von 46 % der gesamten Schulden, die zum Stichtag 31. Dezember 2009 bestanden. Darüber hinaus werden Zinsbeihilfen geleistet. Im Gegenzug verpflichten sich die betroffenen Kommunen, mittelfristig ausgeglichene Haushalte zu erreichen und beizubehalten. Im Rahmen des „**Kommunalen Entschuldungsfonds**“ in Rheinland-Pfalz werden hingegen ausschließlich jährliche Finanzausweisungen geleistet. Er zielt auf die Reduktion der Kassenkredite, macht ausgeglichene Haushalte jedoch nicht zur Bedingung für die Zuweisungen. In Nordrhein-Westfalen zielt der „**Stärkungspakt Stadtfinanzen**“ nicht direkt auf den Schuldenabbau der am höchsten verschuldeten Städte und Gemeinden, sondern nur auf die Herstellung ausgeglichener Haushalte bis zum Jahr 2020. Zu diesem Zweck werden bis zum Jahr 2020 zusätzliche jährliche Zuweisungen geleistet. Im Saarland befindet sich ein „**Kommunaler Entschuldungsfonds**“ in der Planung.

Mit derartigen Sonderprogrammen wird ein erster Schritt zur Bereinigung der Altlasten unternommen. Da die am höchsten verschuldeten Gemeinden am stärksten entlastet werden, bestehen zukünftig aber verstärkt Anreize, eine hohe Verschuldung einzugehen und anschließend auf Hilfen durch das Land zu vertrauen. Daher ist es wichtig, die Nutzung von Kassenkrediten in Zukunft vorbeugend stärker zu kontrollieren und zu begrenzen. Zudem muss festgestellt werden, dass viele Kommunen in der Vergangenheit durch überdimensionierte Baumaßnahmen mit erheblichen Folgekosten belastet wurden.

Außerdem dürfen die betroffenen Gemeinden bei der Sanierung der Haushalte nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Die Landesregierungen sollten als Bedingung für die Teilnahme an Entschuldungsprogrammen auf weitere Kürzungen auf der Ausgabenseite drängen. Die Einsicht auf der kommunalen Ebene muss wachsen, dass deutlich unterkapazitär genutzte Einrichtungen (beispielsweise Schwimmbäder, Sportanlagen, Bürgerhäuser, kulturelle Einrichtungen) geschlossen werden müssen. Um Kürzungen bei den Personalausgaben zu erreichen, könnten einzelne Gemeinden zudem erwägen, aus dem jeweiligen kommunalen Arbeitgeberverband auszutreten. Zwischen den Ländern ist eine Differenzierung bei der Entlohnung des Personals möglich und wird genutzt. So sieht zum Beispiel das Land Rheinland-Pfalz für seine Beamten bis zum Jahr 2016 nur noch Erhöhungen des Besoldungsniveaus in Höhe von 1 % pro Jahr vor, was unterhalb der Erhöhungen in anderen Ländern liegen dürfte. Die Anpassungen bei den kommunalen Angestellten sind derzeit hingegen bundesweit einheitlich geregelt. In vielen Kommunen dürfte der Abbau von Personalstellen jedoch naheliegender und leichter zu bewerkstelligen sein. Er muss gleichwohl angegangen werden.

## II. Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen

**385.** Seit der Unternehmensteuerreform 2008/09 und der Einführung der Abgeltungsteuer werden Unternehmensgewinne und private Kapitalerträge teilweise deutlich voneinander abweichenden Steuersätzen unterworfen. Durch diese Steuersatzdifferenzen werden Finanzierungsentscheidungen verzerrt; es besteht für Unternehmen ein bedenklicher Anreiz zur Ausweitung ihrer Fremdfinanzierungsquoten. Etablierte Unternehmen werden außerdem gegenüber neu gegründeten steuerlich bevorzugt, wovon negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit ausgehen dürften. Bei Umsetzung einer Dualen Einkommensteuer, für die sich der Sachverständigenrat bereits im Jahr 2006 ausgesprochen hat, wären diese negativen Folgen vermieden worden.

Mit der hier im Detail diskutierten Ausgestaltungsvariante einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ besteht eine einfach umsetzbare Möglichkeit, den eingeschlagenen Weg zur Dualen Einkommensteuer zu vollenden. Kernelement ist ein Abzug kalkulatorischer Zinsen, ähnlich dem einer zinsbereinigten Einkommensteuer, mit dem die Belastungsunterschiede zwischen den Finanzierungswegen aufgehoben werden. Die Gewerbesteuer und die einheitliche Belastung von Zinsen und Dividenden im Rahmen der Abgeltungsteuer können bei dieser Variante wie heute bestehen bleiben. Die Steuerausfälle dürften etwa 4,6 Mrd Euro betragen. Dies ist angesichts der zu erwartenden positiven Wirkungen fiskalisch vertretbar und könnte beispielsweise durch Rückführung des Staatskonsums oder den Abbau von Steuervergünstigungen finanziert werden.

### 1. Unternehmensteuerreform 2008/09 und Einführung der Abgeltungsteuer

**386.** Zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts war die Besteuerung von Kapitalgesellschaften in Deutschland durch eine sehr hohe tarifliche Belastung mit Körperschaft- und Gewerbeertragsteuer für einbehaltene Gewinne von über 50 % gekennzeichnet. Mit der **Unternehmensteuerreform 2008/09** wurde die zweite bedeutende Senkung des Steuersatzes innerhalb ei-

nes Jahrzehnts umgesetzt. Er beläuft sich nun auf knapp unter 30 %. Dies ist im internationalen Vergleich weiterhin überdurchschnittlich.

Gleichzeitig wurde mit der Unternehmensteuerreform 2008/09 die **Besteuerung von empfangenen Gewinnausschüttungen** bei natürlichen Personen als Anteilseigner erhöht. Diese werden seit dem 1. Januar 2009 grundsätzlich im Rahmen der Abgeltungsteuer mit einem Steuersatz von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag belastet. Die kombinierte Belastung aus direkter Besteuerung des Unternehmensgewinns und der Dividendenbesteuerung liegt heute bei etwa 48 % und damit nur wenig niedriger als vor der Reform, als diese typischerweise 47 % bis 54 % betrug.

Letztlich wurde die Erhöhung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch eine **Verlagerung der Besteuerung von der Unternehmens- auf die Eignerebene** umgesetzt. Da ausländische Anteilseigner im Allgemeinen nicht von der Dividendenbesteuerung betroffen sind – diesbezüglich kommt das Besteuerungsrecht regelmäßig dem Ansässigkeitsstaat des Anteilseigners zu –, ist für ihre Investitionsentscheidungen nur der durch die Reform reduzierte Gewinnsteuersatz von Bedeutung, sodass die Standortattraktivität erhöht wurde.

**387.** Seit der Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 unterliegen **Zinseinkünfte** ebenso wie Dividenden dem einheitlichen Abgeltungsteuersatz in Höhe von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag und nicht länger dem Einkommensteuersatz von bis zu 45 % zuzüglich Solidaritätszuschlag. Hiermit ist Deutschland von seiner internationalen Sonderstellung abgerückt, denn in Europa liegt die tarifliche Belastung von Zinserträgen nur noch in Dänemark und dem Vereinigten Königreich oberhalb von 30 %. Eine ermäßigte Besteuerung von Zinserträgen ist zudem aus mehreren Gründen geboten.

Erstens kommt es bei einer Zinsbesteuerung aufgrund von **Inflation** zu einer Besteuerung von Erträgen, die keinen Zugewinn an Kaufkraft für den Kapitalanleger bedeuten. Die effektive Steuerbelastung der realen Erträge wird hierdurch deutlich erhöht. Der Anteil der Zinserträge, der auf die Inflation zurückzuführen ist, wäre daher idealerweise selbst bei einer synthetischen Einkommensteuer nicht zu besteuern. Ein ermäßigter Steuersatz wirkt dieser übermäßigen Belastung entgegen. Zweitens trägt ein niedrigerer Steuersatz dem **internationalen Steuerwettbewerb** Rechnung, indem das besonders mobile Kapital geringer belastet wird.

**388.** Drittens entstehen erhebliche Steuergestaltungsspielräume, wenn ein niedriger Unternehmensteuersatz mit einer deutlich höheren Belastung von Zinserträgen kombiniert wird. Dies wäre in Deutschland eingetreten, wenn die Steuersatzsenkung der Unternehmensteuerreform 2008/09 umgesetzt, zugleich aber auf die Einführung der Abgeltungsteuer verzichtet worden wäre. In einer solchen Konstellation treten Anreize auf, private Finanzvermögen in eigens hierfür gegründete **vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften** einzubringen, um die vergleichsweise geringere Unternehmensteuerbelastung zu nutzen. Zwar tritt bei Kapitalgesellschaften noch die Ausschüttungsbelastung hinzu. Jedoch kann die effektive Steuerlast vermindert werden, indem die Ausschüttungsbelastung durch interne Wiederanlage innerhalb der Kapitalgesellschaft in die Zukunft verschoben wird. Die Kapitalanlage in vermögensver-

waltenden Kapitalgesellschaften durchweg besser zu stellen als die private Direktanlage wäre politisch kaum vermittelbar gewesen. Die damit verbundene Ungleichbelastung hätte darüber hinaus verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen können. Dieses Problem wird immer dann vermieden, wenn der Gewinnsteuersatz auf Unternehmensebene und der Steuersatz für private Kapitalerträge in etwa die gleiche Höhe aufweisen. Seit dem Jahr 2009 gilt näherungsweise eine solche Belastungsgleichheit für einbehaltene Gewinne und private Kapitalerträge auf einem Niveau von etwa 26 % bis 30 %.

**389.** Durch diese simultane Absenkung der Steuersätze auf Unternehmensgewinne und private Zinseinkommen wurden zentrale Bestandteile einer **Dualen Einkommensteuer** umgesetzt, die sich dadurch auszeichnet, dass Kapitaleinkommen einem einheitlichen, niedrigeren Steuersatz unterworfen werden, während Arbeitseinkommen weiterhin dem progressiven Steuertarif unterliegen. Allerdings wurde im Zuge der Reformmaßnahmen auf den vollständigen Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer verzichtet, weil für einige Kapitalerträge weiterhin der um bis zu 20 Prozentpunkte höhere progressive Steuertarif gilt. Insbesondere trifft dies auf eigenfinanzierte Unternehmensinvestitionen zu. So wurde die Besteuerung von Gewinnen bei Personenunternehmen durch die Unternehmensteuerreform nicht entsprechend geändert; die im Übrigen äußerst selten in Anspruch genommene Option zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne ändert nichts an der fehlenden Belastungsgleichheit. Bei Kapitalgesellschaften mangelt es an der erforderlichen Abstimmung zwischen der Besteuerung auf Unternehmens- und Eignerebene.

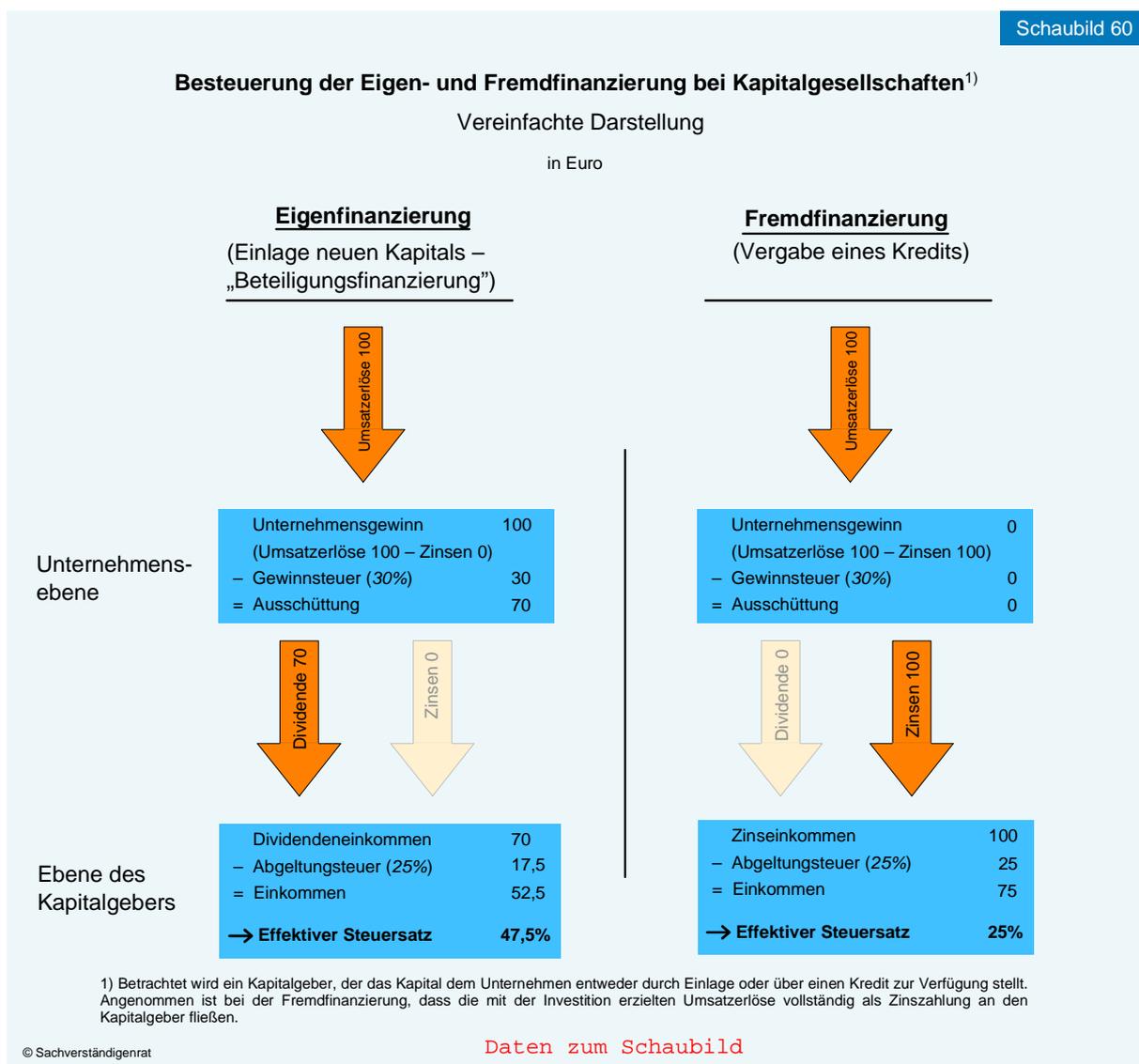
**390.** Der unvollständige Übergang zur Dualen Einkommensteuer führt selbst bei ökonomisch weitgehend gleichwertigen Sachverhalten zu Belastungsunterschieden. Es kommt zu starken **Entscheidungsverzerrungen**, da durch geschickte Gestaltung die Steuerlast teilweise erheblich reduziert werden kann. Wegen der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung ist bei den Entscheidungswirkungen zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften zu unterscheiden.

Bei einem **Personenunternehmen** ist es etwa steuerlich von Vorteil, laufend alle überschüssigen finanziellen Mittel ins Privatvermögen zu überführen. Durch diese einfache Gestaltung werden die Zinserträge der Abgeltungsteuer unterworfen und nicht länger als Unternehmensgewinn der Einkommen- und Gewerbesteuer. Kann der Finanzierungsbedarf des Unternehmens durch eine Ausweitung von externem Fremdkapital gedeckt werden, wird ein steuerlicher **Arbitragegewinn** gegenüber der Einlage der zuvor entnommenen Mittel erzielt, zumindest solange die Sollzinsen die Habenzinsen nicht erheblich übersteigen. Die Fremdfinanzierung bei Personengesellschaften ist also steuerlich günstiger als die Eigenfinanzierung.

Als **Beispiel** soll ein Unternehmen mit einem Kapitalbedarf in Höhe von 100 000 Euro betrachtet werden. Einerseits könnte der Unternehmer diesen Betrag durch privates Finanzvermögen decken. Andererseits bestehe die Möglichkeit, einen Kredit in entsprechender Höhe aufzunehmen. Bei der Aufnahme des Kredits erzielt der Unternehmer mit dem privaten Finanzvermögen weiterhin eine Kapitalrendite in Höhe von angenommen 4 % vor Steuern. Nach der Besteuerung mit dem Abgeltungsteuersatz von 25 % erhält er

somit jährlich 3 000 Euro. Die zukünftigen Gewinne des Unternehmens werden jedoch durch die Zinszahlungen für den Kredit geschmälert. Der vereinbarte Zinssatz für den Kredit soll 5 % betragen und der Gewinnsteuersatz 45 %. Die Zinszahlungen von 5 000 Euro führen dann – unter Vernachlässigung der gewerbsteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften – zu einer um 2 250 Euro geringeren Steuerschuld. Zusammenfassend erhält der Unternehmer bei Finanzierung durch den Kredit somit nach Steuern 3 000 Euro zusätzlich wegen der Erträge des höheren Privatvermögens und 2 750 Euro weniger wegen der Zinszahlungen des Unternehmens. Im Saldo verbleibt ein Überschuss von jährlich 250 Euro gegenüber der Einlage des privaten Kapitals. Dies gilt in diesem Beispiel, obwohl ein Kreditzins angenommen wurde, der oberhalb des Habenzinssatzes liegt.

**391.** Trotz des geringeren Unternehmensteuersatzes wird bei **Kapitalgesellschaften** die Fremdkapitalaufnahme ebenfalls gegenüber der Zuführung neuen Eigenkapitals bevorzugt (Schaubild 60). Dies resultiert daraus, dass Eigenkapitalerträge zunächst auf Unternehmens-ebene als Gewinn der Körperschaftsteuer (in Deutschland zusätzlich der Gewerbesteuer) und bei Ausschüttung an den Anteilseigner als Dividenden zusätzlich der Abgeltungsteuer unterliegen. Fremdkapitalzinsen mindern hingegen den Gewinn, und die Belastung auf Unterneh-



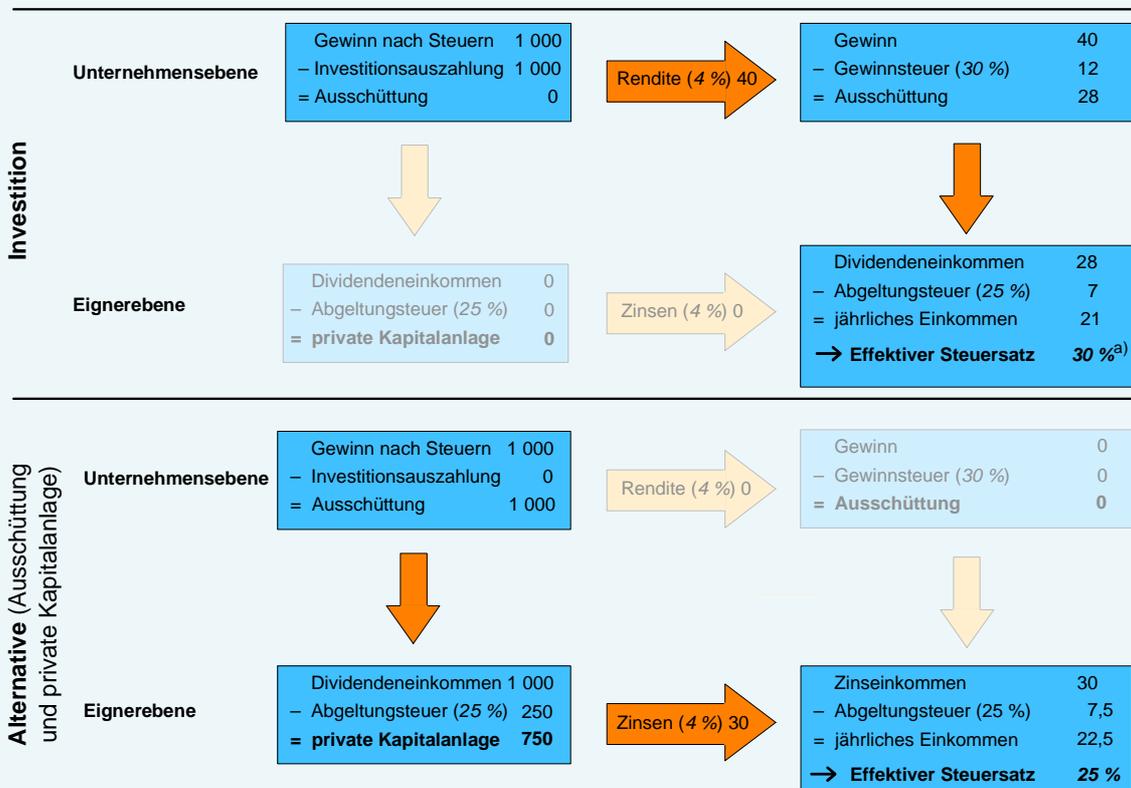
mensebene wird so reduziert. Auf Ebene des Kapitalgebers werden die Zinseinkünfte dann ebenso wie die Dividenden dem Abgeltungsteuersatz unterworfen. Letztlich sind die Rückflüsse für den Kapitalgeber bei der Fremdfinanzierung somit höher oder der effektive Steuersatz geringer als bei der Finanzierung durch Einlage neuen Eigenkapitals. Die Gesellschafter-Fremdfinanzierung, also die Vergabe eines Darlehens durch den Unternehmer an sein eigenes Unternehmen, stellt die direkte Form dar, dieses Steuersatzgefälle zu nutzen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber diese Möglichkeit in vielen Fällen eingeschränkt; zudem werden 25 % der Zinszahlungen im Rahmen der gewerbsteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften erfasst.

**392.** Die Entscheidungssituation zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung stellt sich anders dar, wenn statt der Einlage neuen Eigenkapitals (**Beteiligungsfinanzierung**) die Verwendung von Gewinnen (**Selbstfinanzierung**) betrachtet wird (Schaubild 61). Bei Personengesellschaften besteht der Unterschied nur bei Nutzung der selten vorteilhaften steuerlichen Sondervorschrift über die „Begünstigung nicht entnommener Gewinne“ (JG 2007 Ziffern 400 ff.), ansonsten gilt eine steuerliche Belastung, die unabhängig davon ist, ob Gewinne oder neues Eigenkapital verwendet werden.

Schaubild 61

**Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften bei Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen**

Vereinfachte Darstellung  
in Euro



a) Der effektive Steuersatz gibt an, welcher Bruchteil der jährlichen Rückflüsse durch die Steuerzahlung nicht dem Privatvermögen zufließt. Er wird ermittelt, indem eine fiktive Anlage im Privatvermögen mit derselben Rendite wie die des Investitionsobjekts als Referenz herangezogen wird. Hier: Rückflüsse der Referenzanlage:  $750 \cdot 4\% = 30$ . Tatsächliche Rückflüsse der Investition nach Steuern: 21. Damit ergibt sich für den effektiven Steuersatz:  $(30-21) / 30 = 30\%$ . Dies entspricht dem Gewinnsteuersatz auf Unternehmensebene.

Bei **Kapitalgesellschaften** gehen hingegen von der Dividendenbesteuerung besondere Wirkungen aus. Behalten diese Gesellschaften die Gewinne zur Finanzierung von Investitionen ein, wird die Dividendenbesteuerung in die Zukunft verschoben, und es wird ein höherer Betrag investiert, als alternativ dem Anteilseigner bei Ausschüttung zugeflossen wäre. Jedoch gilt dann, dass alle Erträge auf Unternehmensebene als Gewinn und zudem bei der Ausschüttung besteuert werden.

**393.** Es lässt sich zeigen, dass es bei der Selbstfinanzierung letztlich zu keiner zusätzlichen steuerlichen Belastung durch die Dividendenbesteuerung kommt, da sich die Wirkungen der anfänglichen Steuerfreistellung und der anschließenden doppelten Belastung exakt aufheben. Die effektive Steuerbelastung ergibt sich somit ausschließlich durch den Steuersatz auf Unternehmensgewinne.

Einbehaltene und im Unternehmen reinvestierte Gewinne werden hinsichtlich der Dividendenbesteuerung einer vollständig nachgelagerten Besteuerung unterzogen. Dazu gehört, dass (i) im Anlagezeitpunkt ein unbesteuertes Betrag angelegt werden kann, (ii) während der Akkumulationsphase keine Steuer anfällt und (iii) zum Abschluss das gesamte Vermögen und nicht nur der Vermögenszuwachs besteuert wird. Die Wirkungen lassen sich formal verdeutlichen, indem die effektive Steuerbelastung bestimmt wird. Hierbei bezeichne  $A$  das eingesetzte Kapital,  $r$  die Vorsteuerrendite und  $\tau^U$  sowie  $\tau^D$  die Steuersätze auf den Unternehmensgewinn beziehungsweise auf die Dividende.  $\tau^{eff}$  sei der effektive Steuersatz, der als der hypothetisch bei einer Referenzanlage zu erhebende Steuersatz definiert ist:

$$A \cdot (1 + r \cdot (1 - \tau^{eff})) = \frac{A}{(1 - \tau^D)} \cdot (1 + r \cdot (1 - \tau^U)) \cdot (1 - \tau^D)$$

$$\Leftrightarrow \tau^{eff} = \tau^U$$

Für diesen Zusammenhang ist bedeutend, dass das investierte Kapital bei der nachgelagerten Besteuerung höher ist als bei der vorgelagerten, da bei der nachgelagerten Besteuerung ein unverteuerter Betrag angelegt werden kann. Dies zeigt sich in dem Bruch auf der rechten Seite der Gleichung. Durch den fehlenden Steuerzugriff im Investitionszeitpunkt erhöht sich das investierte Kapital um die zu Beginn gesparte Steuer.

**394.** Kapitalgesellschaften müssen damit bei einer Investitionsentscheidung, die aus einbehaltenen Gewinnen finanziert wird, nicht die mit der zweistufigen Besteuerung – Unternehmensgewinn und anschließende Ausschüttung – verbundene Doppelbelastung beachten, sondern nur die Besteuerung des Unternehmensgewinns. Es verbleibt bei der Selbstfinanzierung ausschließlich eine effektive Belastung in Höhe des Gewinnsteuersatzes auf Unternehmensebene in Höhe von rund 30 %, was in etwa der Belastung von privaten Kapitalerträgen entspricht. Die Diskriminierung der Eigenfinanzierung erstreckt sich daher überwiegend nur auf die Beteiligungsfinanzierung, während die Selbstfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung in annähernd gleicher Höhe belastet wird.

## 2. Folgen fehlender Finanzierungsneutralität

**395.** Vom Sachverständigenrat wurde die fehlende Finanzierungsneutralität des derzeitigen Steuersystems bereits deutlich **kritisiert** (JG 2008 Ziffern 378 ff.; JG 2007 Ziffern 394 ff.). Mit Hilfe eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells lässt sich feststellen, dass ein erheblicher Teil der wachstumsschädlichen Aspekte der bestehenden deutschen Unternehmensbesteuerung auf die fehlende Finanzierungsneutralität zurückgeht (Büttner et al., 2012). Obwohl ungleiche Belastungen zwischen den Finanzierungswegen international eher die Regel als die Ausnahme sind (Devereux et al., 2009), bestehen vielfältige Nachteile insbesondere durch die steuerliche Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung.

**396.** Die Diskriminierung des Eigenkapitals führt zu einer beachtlichen **Verkomplizierung des Steuerrechts**. Im derzeitigen Steuerrecht bestehen Ausnahmen, mit denen der Gesetzgeber versucht, eine „übermäßige“ Nutzung der steuerlich günstigen Fremdfinanzierung zu unterbinden. Hierunter fallen Beschränkungen bei der Gesellschafter-Fremdfinanzierung und die häufig kritisierte „Zinsschranke“ (JG 2007 Ziffer 419; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2006b). Insgesamt zeichnen sich diese Ausnahmen dadurch aus, dass häufig willkürlich anmutende Grenzen zwischen „akzeptabler“ und „übermäßiger“ Fremdfinanzierung gezogen werden, mit denen schwer nachvollziehbare Belastungssprünge an den Grenzen verbunden sind. So unterliegen Zinsen aus einem Darlehen grundsätzlich der Abgeltungsteuer von 25 %, jedoch dem Einkommensteuersatz von bis zu 45 %, wenn der Gläubiger eine „dem Unternehmer nahe stehende Person“ ist.

**397.** Diese Beschränkungen verhindern aber nicht, dass Unternehmen versuchen, ihren **Eigenkapitaleinsatz** so weit wie möglich zu reduzieren und insbesondere die Einlage neuen Eigenkapitals zu vermeiden. Die Auswirkungen von Steuern auf die Eigenkapitalausstattung sind empirisch umfassend untersucht worden. Die Ergebnisse stellen überwiegend einen substantiellen Einfluss der Besteuerung fest (Feld et al., 2011; Fuest et al., 2011; Mintz und Weichenrieder, 2010; Büttner et al., 2009). In Zeiten starker Investitionstätigkeit weiten Unternehmen daher ihre Fremdfinanzierung teilweise erheblich aus. Dies gilt insbesondere für multinationale Unternehmen. Die Zuführung neuen Eigenkapitals, beispielsweise über Kapitalerhöhungen, wird hingegen nur selten als ernsthafte Handlungsoption erwogen, da dies angesichts der steuerlichen Rahmenbedingungen als negatives Signal für die Entwicklung des Unternehmens aufgefasst werden kann. Dies ist durchaus plausibel, da bei steueroptimierter Planung eine Reduktion der Ausschüttungen in den Vorjahren einer Kapitalerhöhung vorzuziehen wäre.

Vor diesem Hintergrund kann es für Unternehmen vorteilhaft sein, Investitionsvorhaben entweder gänzlich zu unterlassen oder deren Verwirklichung auf zukünftige Jahre zu verschieben, wenn so Eigenkapitalzuführungen vermieden werden können. Empirisch finden sich Anhaltspunkte für die Abhängigkeit der Investitionstätigkeit vom Umfang der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten (Becker et al., 2012). Insgesamt kann sich also ein **ineffizient geringes Investitionsvolumen** der Unternehmen ergeben. Die Präferenz für die Fremdfinanzierung bei den Unternehmen dürfte aber nicht nur auf steuerlichen Aspekten beruhen. Selbst bei einem finanzierungsneutralen Steuersystem wäre Zurückhaltung bei der Aufnahme von neuem Be-

teiligungskapital zu erwarten, da der Eigenkapitalgeber mit höheren Informationskosten und stärkeren Informationsasymmetrien als der Fremdkapitalgeber zu kämpfen hat. Es ist gleichwohl damit zu rechnen, dass die steuerlichen Anreize das Problem derzeit verschärfen.

**398.** Negative Auswirkungen durch die fehlende Finanzierungsneutralität entstehen zudem dadurch, dass etablierte Unternehmen gegenüber neu gegründeten Unternehmen steuerlich bevorzugt werden. Erstere haben die Möglichkeit, auf Gewinne zurückzugreifen und so die steuerliche Doppelbelastung des Eigenkapitals zu vermeiden. Auf der einen Seite verringert dies zwar die Diskriminierung der Investitionstätigkeit. Auf der anderen Seite kommt es hierdurch aber zu **Wettbewerbsverzerrungen** zulasten neu gegründeter Unternehmen, die vornehmlich auf neu zugeführtes Eigenkapital angewiesen sind (Becker et al., 2012; Keuschnigg, 2004), da sie im Vergleich zu etablierten Unternehmen nur einen beschränkten Zugang zu Fremdkapital haben.

Gute Bedingungen für Unternehmensgründungen und für das Wachstum junger Unternehmen sind zentral für den Wissenstransfer und damit für die **Innovationstätigkeit** einer Volkswirtschaft (Audretsch, 2007). Zudem dürften hiermit Anpassungsprozesse, die mit einem notwendigen Strukturwandel verbunden sind, beschleunigt werden. So wird in stark wachsenden und sich durch hohe Innovationstätigkeit auszeichnenden Märkten häufig der Aufstieg neuer Unternehmen beobachtet, obwohl etablierte Unternehmen anderer Branchen hier wegen des Zugangs zur Selbstfinanzierung günstigere Finanzierungsbedingungen aufweisen. In solchen Fällen gelingt es neu gegründeten Unternehmen, den steuerlichen Nachteil zu kompensieren. Würde die steuerliche Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung nicht bestehen, wäre für sich genommen mit einer höheren Innovationstätigkeit zu rechnen.

Die steuerliche Begünstigung etablierter Unternehmen führt dann zu **Fehlallokationen**, da nicht die Investitionen mit den besten Ertragsaussichten realisiert werden. Stattdessen müssen Unternehmen mit Zugriffsmöglichkeit auf Gewinnrücklagen und Fremdkapital eine geringere Investitionsschwelle als von der Beteiligungsfinanzierung abhängige junge Unternehmen beachten. Die Folgen sind zunehmende Marktkonzentration und abnehmende Wettbewerbsintensität.

**399.** Außerdem würden bei einer höheren Eigenkapitalausstattung der Unternehmen seltener steuerliche **Verluste** auftreten. Derzeit bestehen Anreize, die Fremdfinanzierungsquoten bis an die Verlustschwelle auszuweiten. In der Folge sind bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer hohe Verlustvorträge aufgelaufen, die – selbst in Jahren guter Gewinnentwicklung – weiter ansteigen (BMF, 2011). Im Jahr 2007 beliefen sie sich jeweils auf über 500 Mrd Euro. Großzügigere Regeln bei der Verrechnung von Verlusten würden im Rahmen des derzeitigen Rechts die Möglichkeiten zur Steuerarbitrage erhöhen, beispielsweise über fremdfinanzierten Beteiligungserwerb oder über die Ausweitung konzerninterner Fremdfinanzierung, soweit dies im Rahmen der Zinsschranke erreichbar ist. In einem finanzierungsneutralen Steuersystem wäre hingegen keine Steuerarbitrage möglich, sodass großzügigere Regeln bei der Verrechnung von Verlusten einfacher umgesetzt werden könnten. Mit einer verbesserten Verlust-

verrechnung wären höhere Investitions- und Innovationsanreize verbunden, denn Investitionen in neue Geschäftsfelder sind regelmäßig mit einem hohen Verlustrisiko verbunden.

**400.** Als Ursache für die deutlich **zu geringe Eigenkapitalausstattung von Banken** wird ebenfalls auf die steuerlichen Anreize verwiesen, die die Eigenfinanzierung schwächen (JG 2011 Ziffern 285 ff.; Admati et al., 2011). Die damit verbundenen negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen wurden in der Finanzkrise offensichtlich. Zum einen tritt eine Überwälzung von Verlusten auf den Staat auf, wenn dieser angeschlagene Banken rettet. Zum anderen droht bei konjunkturellen Abschwüngen eine restriktive Vergabe von Krediten, wenn die Banken durch Verkürzungen ihrer Bilanzen der Verringerung ihrer Eigenkapitalquoten entgegenzutreten. Hierdurch werden Investitionen in der Realwirtschaft gehemmt. Die negativen Auswirkungen solcher Kreditklemmen dürften stärker ausfallen, wenn die Zuführung neuen Eigenkapitals steuerlich behindert wird. Umgekehrt könnte eine neutrale steuerliche Behandlung von Eigenkapital die erforderliche Ausweitung der Eigenkapitalausstattung von Banken erleichtern und damit deren Krisenanfälligkeit mindern.

**401.** Hohe Fremdfinanzierungsquoten haben zudem negative makroökonomische Auswirkungen, weil dies die Unternehmen **konjunkturell anfälliger** macht. Es besteht die Gefahr, dass in konjunkturell guten Jahren übermäßig hohe Ausschüttungen vorgenommen werden, im Gegenzug allerdings die Aufnahme neuen Eigenkapitals in Rezessionen verhindert wird. Das Risiko bilanzieller Schieflagen bei im hohen Ausmaß fremdfinanzierten Unternehmen dürfte sich auf die wirtschaftliche Entwicklung destabilisierend auswirken. Außerdem gingen Phasen der Bilanzkonsolidierung der Unternehmen in der Vergangenheit unter anderem mit niedrigen Wachstumsraten einher (Ruscher und Wolff, 2012). Dies belegen nicht zuletzt die Entwicklungen seit der Großen Rezession. Der in einigen OECD-Ländern hoch verschuldete Privatsektor hat große Mühe, die erforderliche Bilanzkonsolidierung zügig vorzunehmen (Ziffern 29 ff.). Bei einem einfacheren Zugriff auf neues Eigenkapital könnten Phasen der Bilanzkonsolidierung zeitlich verkürzt und deren negative makroökonomische Auswirkungen reduziert werden. Zudem würde eine geringere Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung vorbeugend wirken.

Zwar zeigen Auswertungen von Unternehmensbilanzen in den vergangenen Jahren eine Verbesserung der Eigenkapitalquoten der Unternehmen (Deutsche Bundesbank, 2011; BVR, 2011; DSGV, 2012). Diese Verbesserung ist aber zu einem erheblichen Teil auf zunehmende Beteiligungsvermögen zurückzuführen. So weist die aktuelle **Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank** einerseits einen Anstieg der Eigenkapitalquote von 16,3 % im Jahr 1997 auf 25,2 % im Jahr 2009 auf. Andererseits dokumentiert sie einen ähnlich beachtlichen Anstieg der Quote des Beteiligungsvermögens (inklusive aktivierten Firmenwerten) von 10,1 % auf 15,1 %. Für die Anfälligkeit der Unternehmen für makroökonomische Schocks ist letztlich überwiegend die Differenz zwischen Eigenkapital und Beteiligungsvermögen entscheidend, die sich weit weniger stark verbessert hat als die Eigenkapitalquote.

Anhand der Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank lässt sich zudem die geringe Bedeutung der Beteiligungsfinanzierung – insbesondere in konjunkturellen Abschwungphasen – bestätigen. So weisen die Kapitalzuführungen bei Kapitalgesell-

schaften in den beiden konjunkturell schwachen Jahren 2003 und 2009 die geringsten Werte im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2009 auf. Sie beliefen sich in diesen Jahren auf 0,1 Mrd Euro beziehungsweise auf -5,9 Mrd Euro. Im Durchschnitt der anderen Jahre des Zeitraums lagen die Kapitalzuführungen hingegen bei 11,9 Mrd Euro. Doch selbst dies entsprach nur durchschnittlich 6,6 % der gesamten Unternehmensfinanzierung.

### 3. Duale Einkommensteuer mit einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“

#### Alternative Konzepte zur Erreichung von Finanzierungsneutralität

**402.** Zur Vermeidung der steuerlichen Diskriminierung der Eigenfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung bei Kapitalgesellschaften – Personenunternehmen werden zunächst nicht betrachtet – gibt es grundsätzlich **zwei Ansatzpunkte**. Denkbar ist, die Besteuerung der Selbst- und der Fremdfinanzierung an die der Beteiligungsfinanzierung anzupassen, also zu erhöhen, oder aber die der Beteiligungsfinanzierung auf das Niveau der beiden anderen Finanzierungswege zu senken. Häufig wird die Untersagung des Abzugs von Fremdkapitalzinsen bei der Unternehmensbesteuerung (Comprehensive Business Income Tax) als Möglichkeit angesehen, um die erste Variante zu verwirklichen. Dagegen wäre ein Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen (Allowance for Corporate Equity) geeignet, die zweite Variante umzusetzen (de Mooij und Devereux, 2009; Auerbach et al., 2010). Die Angleichung der steuerlichen Behandlung von Eigen- und Fremdfinanzierung wird also dadurch erreicht, dass entweder der Abzug der Fremdkapitalzinsen untersagt oder ein Zinsabzug für Eigenkapital in Höhe einer marktüblichen Rendite eingeführt wird.

**403.** Grundsätzlich stellt die **CBIT** (Comprehensive Business Income Tax) eine Alternative zur direkten Erfassung der Zinseinkünfte auf Ebene des Kapitalgebers dar (U.S. Department of the Treasury, 1992). In ihrer Reinform entfällt die Besteuerung von Zinsen und Dividenden auf Ebene des Anteilseigners vollständig, und Kapitalerträge werden an ihrer Quelle auf Unternehmensebene in einheitlicher Höhe belastet. Durch den entsprechenden Anstieg der Belastung auf Unternehmensebene weist diese Form ungünstige Wirkungen im internationalen Steuerwettbewerb auf. Denkbar ist jedoch ebenso eine Kombination mit einer einheitlichen Besteuerung von Zins- und Dividendeneinkünften beim Kapitalgeber, wie es bei der deutschen Abgeltungsteuer der Fall und international durchaus üblich ist. Dann ist eine ebenfalls einheitliche, jedoch geringere Vorbelastung auf Unternehmensebene erforderlich, um eine gleichmäßige Belastung von Fremd- und Eigenkapital zu erreichen. Dies kann durch eine Untersagung des Abzugs von Fremdkapitalzinsen erreicht werden. In einem solchem System gehen aber Neutralitätseigenschaften verloren, weil die durch die Dividendenbesteuerung ausgelöste unterschiedliche Belastung der Beteiligungs- und der Selbstfinanzierung nicht aufgehoben wird. Eine Privilegierung der Selbstfinanzierung wäre daher die Folge.

**404.** Bei einer international nicht abgestimmten Einführung einer solchen CBIT träte zudem an die Stelle der Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung die generelle Diskriminierung von inländischen Unternehmensinvestitionen. Inländische Investitionen müssten höhere Renditen erzielen, um die doppelte Belastung der Zinsaufwendungen zu kompensieren. Durch inländische Kapitalgeber fremdfinanzierte Unternehmensinvestitionen im Ausland würden hingegen durch die inländische Unternehmensteuer nicht zusätzlich belastet. Es verbliebe nur

die Zinsbesteuerung beim Kapitalgeber. Die Kapitalkosten für inländische fremdfinanzierte Investitionen würden also deutlich steigen, was die Investitionsanreize im Inland vermindert. Dieses Ergebnis dürfte wohl selbst unter der Annahme einer aufkommensneutralen Absenkung des Steuersatzes zutreffen (Radulescu und Stimmelmayr, 2007). Angesichts der Anreize im internationalen Steuerwettbewerb und der weiterhin bestehenden Finanzierungsverzerrungen fällt das Gesamturteil über die **CBIT negativ** aus.

**405.** Die **ACE** (Allowance for Corporate Equity) geht im Vergleich zur CBIT den umgekehrten Weg. Die Gleichbelastung zwischen Fremd- und Beteiligungsfinanzierung wird in diesem Fall dadurch erreicht, dass auf Unternehmensebene ein kalkulatorischer Zinsabzug für das Eigenkapital in Höhe der marktüblichen Rendite vom steuerpflichtigen Gewinn vorgenommen wird (Wenger, 1983; Boadway und Bruce, 1984; Rose und Zöllner, 2012). Bis zu dieser Rendite würden damit Eigenkapitalerträge auf Unternehmensebene unbelastet bleiben, ebenso wie Fremdkapitalzinsen durch eine Gewinnbesteuerung nicht belastet werden. Bei einer Dualen Einkommensteuer käme es der Besteuerung auf Eignerebene zu, eine einheitliche Belastung der Kapitalerträge über die Dividenden- und Zinsbesteuerung herzustellen.

**406.** Zwar bliebe der tarifliche Steuersatz auf Unternehmensebene unverändert. Dennoch würden Vorteile im internationalen Steuerwettbewerb erreicht, da es für Investitions- und Standortentscheidungen auf die Durchschnittsbelastung ankommt (Devereux und Griffith, 1998), die durch den zusätzlichen Abzug der kalkulatorischen Zinsen sinken würde. Eine Verlagerung der Steuerbelastung von der Unternehmens- auf die Eignerebene führt daher zu Vorteilen im internationalen Steuerwettbewerb, selbst wenn sich dies nicht in einer Senkung des tariflichen Unternehmensteuersatzes widerspiegelt.

Durch eine ACE, die mit einer einheitlichen Zins- und Dividendenbesteuerung verbunden wird, würde zwar eine Angleichung der steuerlichen Belastung von Beteiligungs- und Fremdfinanzierung auf dem niedrigeren Niveau der Fremdfinanzierung erreicht. Allerdings entsteht eine **Privilegierung der Selbstfinanzierung** gegenüber den anderen beiden Finanzierungswegen, da die Belastung der marktüblichen Rendite bei selbstfinanzierten Investitionen aufgeschoben werden könnte, bis es zur Ausschüttung der Gewinne oder einer Veräußerung der Anteile kommt. Vermögensverwaltende Kapitalgesellschaften und etablierte Unternehmen würden daher steuerlich begünstigt. Somit wäre mit einer ACE, die im Rahmen einer Dualen Einkommensteuer umgesetzt wird, ebenfalls keine Finanzierungsneutralität erreichbar.

### „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ bei Kapitalgesellschaften

**407.** Die Dividendenbesteuerung ist somit die Ursache für die fehlende Finanzierungsneutralität, unabhängig davon, ob eine herkömmliche Gewinnbesteuerung, eine CBIT oder eine ACE betrachtet wird. Doch gerade die Dividendenbesteuerung eignet sich für die im internationalen Steuerwettbewerb günstige Verlagerung der Belastung von der Unternehmens- auf die Eignerebene (Boadway und Bruce, 1992). Die **Duale Einkommensteuer**, für die sich der Sachverständigenrat im Jahr 2006 ausgesprochen hat, verbindet das Ziel einer international attraktiven Unternehmensbesteuerung mit einer finanzierungsneutralen Besteuerung (Expertise 2006).

**408.** Ein zentrales Element des Vorschlags ist die Einführung einer zinsbereinigten Dividendenbesteuerung, bei der Dividendeneinkünfte, die auf die marktübliche Rendite des eingesetzten Beteiligungskapitals zurückzuführen sind, von der Besteuerung freigestellt werden (Sørensen, 2005). Im Vergleich zur derzeitigen Besteuerung würde somit eine Reform der Dividendenbesteuerung erforderlich, während es auf Unternehmensebene bei einer unveränderten Gewinnbesteuerung bliebe. Möchte man allerdings darüber hinausgehend die derzeitige ungeminderte Besteuerung von Dividenden im Rahmen der Abgeltungsteuer erhalten und zugleich die mit der Reform verbundenen Steuerausfälle minimieren, bietet sich eine „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ als alternative Ausgestaltungsvariante bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften an. Kernelement ist hierbei ein **kalkulatorischer Zinsabzug auf Unternehmensebene**, der die aktuelle Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung weitgehend aufhebt. Hierdurch würde wie bei einer ACE die im internationalen Standortwettbewerb zentrale Durchschnittssteuerbelastung auf Unternehmensebene gesenkt. Derzeit haben bereits Belgien und jüngst Italien Elemente einer Zinsbereinigung des Eigenkapitals in ihr Steuerrecht implementiert, um die Eigenfinanzierung ihrer Unternehmen zu stärken (Gérard, 2006; Panteghini et al., 2012). Deutschland würde sich hiermit also keinesfalls auf einen Sonderweg begeben.

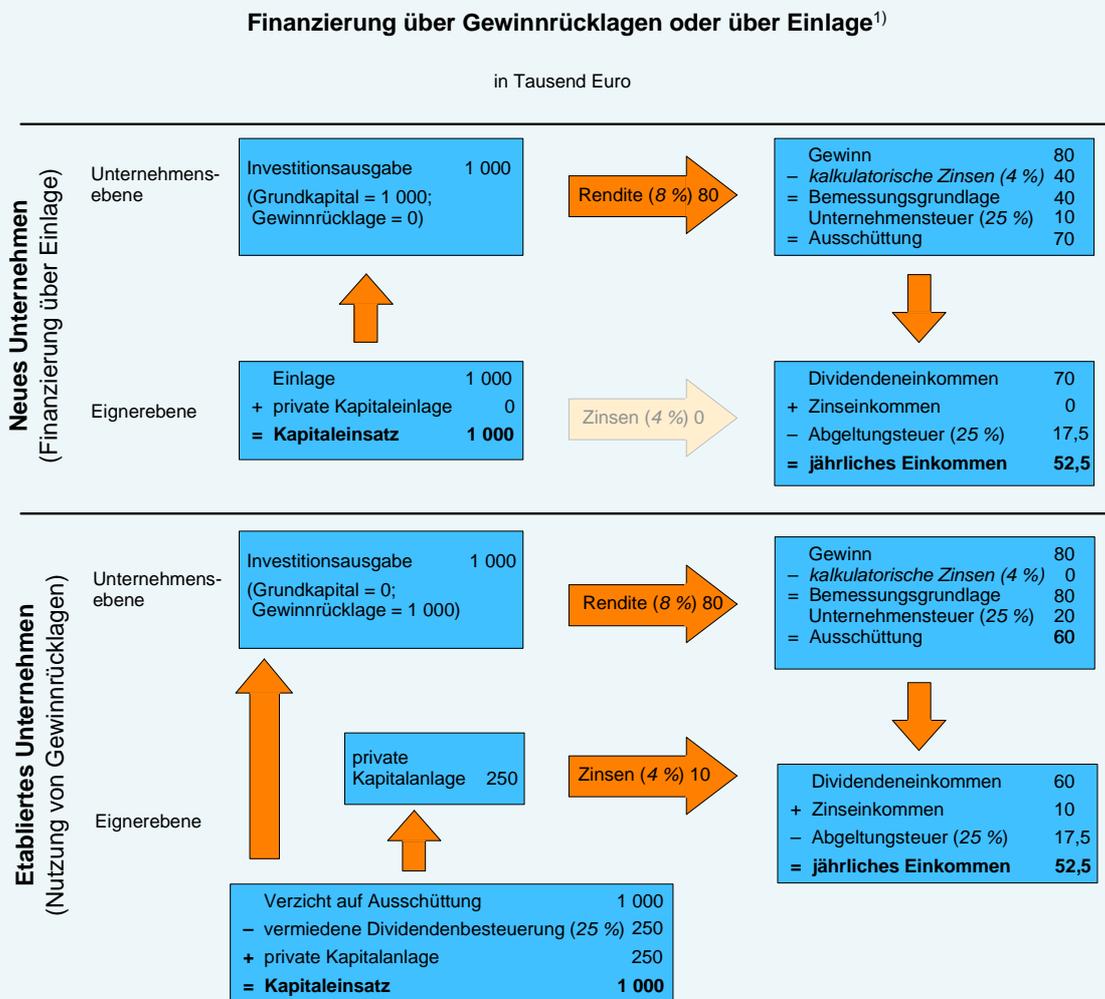
**409.** Um Finanzierungsneutralität zu erreichen, ist jedoch eine Abwandlung des Konzepts der ACE erforderlich. So darf im Gegensatz zur ACE nicht das gesamte Eigenkapital für die Ermittlung des kalkulatorischen Zinsabzugs genutzt werden, sondern nur das Grundkapital, also das um die Gewinnrücklagen geminderte Eigenkapital (Rumpf, 2009; für einen ähnlichen Vorschlag siehe Spengel et al., 2012). Damit erhöhen nur Einlagen und Kapitalerhöhungen, nicht jedoch einbehaltene Gewinne, die Bereinigungsbasis. Auf diesem Weg gelingt es, die bei Einführung der ACE resultierende Privilegierung der Selbstfinanzierung zu unterbinden, die anderenfalls wegen der Dividendenbesteuerung aufträte. Mit einem Bereinigungszinssatz in Höhe der marktüblichen Rendite lässt sich mit dieser „**Zinsbereinigung des Grundkapitals**“ Finanzierungsneutralität erreichen. Beteiligungs- und Selbstfinanzierung werden zwar nicht auf identische Weise, jedoch in gleicher Höhe belastet.

Ein **Beispiel** soll dies verdeutlichen: Betrachtet wird eine Investition, die entweder von einem neu zu gründenden Unternehmen oder von einem etablierten Unternehmen durchgeführt wird. Das etablierte Unternehmen kann bei der Finanzierung vollständig auf Gewinnrücklagen zurückgreifen, während das neue Unternehmen Beteiligungskapital nutzen muss. Das Investitionsvolumen soll 1 Mio Euro betragen. Der Marktzins und zugleich der Bereinigungszinssatz betragen 4 %. Dividenden, Zinsen und Unternehmensgewinne sollen einem einheitlichen Steuersatz von 25 % unterliegen.

Beim neu gegründeten Unternehmen wird Beteiligungskapital in Höhe von 1 Mio Euro eingelegt. Die Rückflüsse von angenommen jährlich 80 000 Euro unterliegen dem Unternehmensgewinnsteuersatz von 25 %, jedoch wegen der Zinsbereinigung nicht in voller Höhe. 40 000 Euro sind als kalkulatorische Zinsen abzuziehen, sodass die Steuerlast letztlich nur 10 000 Euro beträgt ( $= (80\,000 - 40\,000) * 25\%$ ). Die jährlichen Ausschüttungen betragen damit 70 000 Euro, wovon nach der Dividendenbesteuerung 52 500 Euro ( $= 70\,000 * (1 - 25\%)$ ) verbleiben.

Die Anteilseigner des etablierten Unternehmens verzichten für die Durchführung der Investition nur auf einen Zufluss zum Privatvermögen in Höhe von 750 000 Euro, da eine Dividendenbesteuerung von 250 000 Euro bei der Ausschüttung anfiel. Um die beiden Alternativen vergleichen zu können, muss daher noch eine zusätzliche Anlage im Privatvermögen in Höhe von 250 000 Euro berücksichtigt werden. Auf diese Weise wird jeweils ein Kapitaleinsatz von 1 Mio Euro betrachtet (Schaubild 62). Mit der Anlage im Privatvermögen werden jährlich nach Steuern Kapitalerträge in Höhe von 7 500 Euro ( $= (1 - 25\%) * 4\% * 250\,000\text{ Euro}$ ) erzielt. Die Rückflüsse aus der Unternehmensinvestition von 80 000 Euro unterliegen in vollem Umfang dem Unternehmensgewinnsteuersatz von 25 % und anschließend der Dividendenbesteuerung, sodass jährlich 45 000 Euro ( $= (1 - 25\%) * (1 - 25\%) * 80\,000\text{ Euro}$ ) vereinnahmt werden. Zu einer Zinsbereinigung kommt es nicht, da die Einbehaltung der Gewinne das Grundkapital nicht erhöht. Zusammen mit der Kapitalmarktanlage im Privatvermögen werden damit jährliche Rückflüsse von 52 500 Euro ( $= 7\,500\text{ Euro} + 45\,000\text{ Euro}$ ) erreicht. Dies entspricht exakt den Rückflüssen des zuerst betrachteten Unternehmens.

Schaubild 62



1) Betrachtet wird die alternative Durchführung derselben Investition durch (i) ein „neues Unternehmen“, das zur Finanzierung auf die Einlage von Kapital angewiesen ist oder (ii) ein „etabliertes Unternehmen“, das auf Gewinnrücklagen zurückgreifen kann. Um beide Alternativen unmittelbar vergleichen zu können, ist beim etablierten Unternehmen eine ergänzende private Kapitalanlage zu betrachten. Der Einsatz von Gewinnrücklagen in Höhe von 1 Mio Euro bedeutet aus Sicht der Anteilseigner nämlich nur einen Verzicht auf eine Ausschüttung nach Steuern in Höhe von 750 Tsd Euro, da noch eine Dividendenbesteuerung in Höhe von 250 Tsd Euro angefallen wäre. Durch die Zinsbereinigung des Grundkapitals wird mit beiden Alternativen dasselbe jährliche Einkommensniveau erzielt.

**410.** Neben der Herstellung von Finanzierungsneutralität für inländische Kapitalgeber würden die Anreize zur Eigenfinanzierung für **Unternehmen mit internationalen Kapitalgebern** deutlich verbessert. Finanzierungsneutralität ist bei internationalen Konzernen als Zielkriterium kaum geeignet, da dies eine einheitliche Unternehmensgewinnsteuer in allen Ländern erfordern würde. Derzeit bestehen aber große Anreize, innerhalb von internationalen Konzernen Tochtergesellschaften in Hochsteuerländern – wie Deutschland derzeit immer noch eines ist – mit Fremd- statt mit Eigenkapital auszustatten (Büttner et al., 2009; Mintz und Weichenrieder, 2010). Auf diese Weise kann die Besteuerung im Hochsteuerland durch den Zinsabzug gemindert werden, die Zinserträge der kapitalgebenden Gesellschaft unterliegen hingegen nur dem typischerweise geringeren Steuersatz des Landes, in dem diese ansässig ist (Gewinnverlagerung über Unterkapitalisierung).

Durch die Einführung eines Abzugs von kalkulatorischen Zinsen entfielen die Steuervorteile derartiger Konstruktionen und **starke Anreize für eine höhere Eigenkapitalausstattung** deutscher Konzerngesellschaften würden geschaffen. Die Zinsschranke, mit der zurzeit im deutschen Steuersystem versucht wird, derartige Gestaltungsmöglichkeiten einzudämmen, könnte somit nach der Reform entfallen.

**411.** Der grundlegende Zinsbereinigungsmechanismus wäre **einfach umzusetzen**, da eine Unterscheidung von Grundkapital und Gewinnrücklagen bei der Körperschaftsteuer bereits heute vorgenommen wird. Dies ist bei der derzeitigen Besteuerung erforderlich, um bei Auskehrung der Kapitalbestandteile festzustellen, ob es sich um eine dividendensteuerpflichtige Ausschüttung oder um eine steuerfreie Kapitalrückzahlung handelt. Das Grundkapital kann daher als Summe des sogenannten „steuerlichen Einlagenkontos“, welches jährlich gesondert ausgewiesen werden muss, und des gezeichneten Kapitals berechnet werden. Unterjährige Kapitalerhöhungen und -herabsetzungen wären zeitanteilig zu erfassen (Tabelle 29).

Tabelle 29

**Ermittlungsschema des bereinigungsfähigen Kapitals bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals (vereinfachte Darstellung)<sup>1)</sup>**

$$\begin{aligned}
 & \text{gezeichnetes Kapital zum Jahresbeginn} \\
 & + \text{ steuerliches Einlagenkonto} \\
 & + / - \text{ zeitanteilig unterjährige Kapitalerhöhungen / -herabsetzungen} \\
 & = \text{bereinigungsfähiges Kapital}
 \end{aligned}$$

1) Erforderliche Regelungen zur Berücksichtigung von Beteiligungsvermögen, Organgesellschaften, ausländischen Betriebsstätten sowie Sondervorschriften zur Vermeidung unbeabsichtigter Steuerreduktionen bei wiederkehrenden Ausschüttungs- und Einlagevorgängen mit ausländischen Unternehmen sind nicht berücksichtigt.

**412.** Die Zinsbereinigung müsste sich auf die gesamte Gewinnbesteuerung bei Kapitalgesellschaften auswirken und daher auch die **Gewerbsteuer** umfassen, um Finanzierungsneutralität zu erreichen. Eine umfassende Reform oder ein vollständiger Ersatz der Gewerbesteuer wäre nicht erforderlich, wobei im Detail jedoch einige Aspekte zu berücksichtigen sind (Kasten 15, Seite 234).

## Kasten 15

**Integration der Gewerbesteuer bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals**

Zur Herstellung von Finanzierungsneutralität durch die Zinsbereinigung des Grundkapitals ist es erforderlich, dass sich der kalkulatorische Zinsabzug sowohl auf die Körperschaft- als auch auf die Gewerbesteuer auswirkt.

Es besteht ein Problem, weil die von den Gemeinden festgesetzten Hebesätze zu unterschiedlichen effektiven Steuerbelastungen führen. Der **Hebesatz** wirkt auf die verschiedenen Finanzierungswege jedoch unterschiedlich, sodass vollständige Finanzierungsneutralität immer nur für einen Hebesatz hergestellt werden kann. Damit muss für die Justierung ein mittlerer Hebesatz angenommen werden; bei anderen Hebesätzen bestünden somit Abweichungen von einer finanzierungsneutralen Besteuerung. Die Hebesätze schwanken allerdings nur in einem begrenzten Rahmen. So lebten im Jahr 2011 etwa 88 % der deutschen Bevölkerung in Gemeinden, in denen ein Hebesatz zwischen 320 % und 480 % galt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012). Diese Hebesätze entsprechen einer Ertragsteuerbelastung für Kapitalgesellschaften zwischen 27,0 % und 32,6 %. Dies stellt die Bandbreite des effektiven Steuersatzes der Selbstfinanzierung dar.

Im Wesentlichen wegen der anteiligen **Hinzurechnung der Finanzierungsentgelte** gemäß § 8 Nr. 1 GewStG unterscheidet sich die Gewerbesteuer allerdings von einer reinen Gewinnsteuer und der effektive Steuersatz der Fremdfinanzierung wird je nach Hebesatz um 2,7 Prozentpunkte bis 4,3 Prozentpunkte gegenüber dem Abgeltungsteuersatz erhöht. Er liegt damit zwischen 29,1 % und 30,7 %. Nur bei einem Hebesatz von 402 % werden Selbst- und Fremdfinanzierung in identischer Höhe belastet. Bei abweichenden Hebesätzen geht die Neutralität zwischen Selbst- und Fremdfinanzierung zwar verloren. Die verursachten Verzerrungen dürften allerdings gering bleiben, da die Differenz der effektiven Steuersätze nur bei ungewöhnlich hohen oder niedrigen Hebesätzen mehr als 2 Prozentpunkte beträgt.

Eine Abschaffung oder zumindest eine Absenkung der Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten bei der Gewerbesteuer wäre mit Vorteilen bei den Investitionsanreizen verbunden (JG 2006 Ziffern 438 ff.), denn hierbei gilt dieselbe Kritik, die mit Blick auf die CBIT angeführt wurde (Ziffern 403 ff.). Jedoch lässt sich die Logik der Hinzurechnung von Fremdfinanzierungsaufwendungen bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals aufrechterhalten. Hierfür müsste der **kalkulatorische Zinsabzug** in die Gewerbesteuer integriert werden, indem er **als Finanzierungsentgelt** eingestuft wird. Dies bedeutet, dass sich der Abzug der kalkulatorischen Zinsen zunächst nur zu 75 % auf die Gewerbesteuer auswirken würde, genauso wie derzeit nur 75 % der Fremdkapitalzinsen bei der Gewerbesteuer zum Abzug gebracht werden können. Durch diese Integration der Zinsbereinigung in die Hinzurechnung wird unabhängig vom Hebesatz eine Identität der effektiven Steuersätze von Fremd- und Beteiligungsfinanzierung erreicht. Die erwähnten geringen Abweichungen der effektiven Steuerbelastungen zwischen Fremd- und Selbstfinanzierung bestünden dann ebenfalls zwischen der Beteiligungs- und der Selbstfinanzierung.

Eine **umfassende Neuausrichtung** der Gemeindefinanzierung bis hin zum vollständigen Ersatz der Gewerbesteuer wäre angesichts der sehr geringen Belastungsunterschiede zwischen den Finanzierungswegen somit **nicht erforderlich**, um die Reformoption einer Zinsbereinigung des Grundkapitals umzusetzen. Gleichwohl sprechen andere Gründe für die Reform der Gemeindefinanzen.

**413.** Zudem kommt der Festlegung des **Bereinigungszinssatzes** eine hohe Bedeutung zu, um die angestrebte Finanzierungsneutralität zu erreichen. Es sind hierbei allerdings mehrere Ermittlungsmethoden denkbar, da kein einheitlicher Marktzins existiert. So unterscheiden sich bereits Zinssätze für Kredite aufgrund verschiedener Einflussfaktoren voneinander: Es müssen Bearbeitungsgebühren der Banken abgegolten werden; für die Möglichkeit des Kreditausfalls besteht ein Risikozuschlag; bei längeren Laufzeiten und fester Zinsbindung ist ein zusätzliches Entgelt für die implizite Versicherung gegen mögliche Zinsänderungen erforderlich; letztlich müssen Risikoprämien für die Kapitalgeber der Bank enthalten sein. Die Habenzinssätze sind hingegen typischerweise geringer, da Bearbeitungskosten bei den Banken anfallen. Unter der Annahme einer idealtypischen Körperschaftsteuer sollten alle diese Effekte unbeachtet bleiben und der Bereinigungszinssatz sollte in Höhe des dahinterstehenden einheitlichen risikolosen Marktzinssatz festgelegt werden (Bond und Devereux, 1995). Die Anknüpfung am risikolosen Marktzinssatz ist jedoch nur dann optimal, wenn ein sofortiger vollständiger Verlustausgleich besteht. Müssen Verluste aber vorgetragen werden und gehen sie im Falle der Insolvenz eines Unternehmens unter, wie es derzeit in Deutschland geregelt ist, wäre ein gewisser Risikozuschlag gerechtfertigt.

**414.** Außerdem kann der Bereinigungszinssatz nicht über mehrere Jahre konstant bleiben, sondern muss laufend an die Marktentwicklungen angepasst werden. Eine **regelgebundene Anpassung** erscheint hierbei wichtig, um Einflüsse von Interessengruppen bei der Festlegung zu verhindern. Den Anknüpfungspunkt für die Festlegung könnten die Renditen von kurzlaufenden oder flexibel verzinsten Staatsanleihen bilden. Dies dürfte den tatsächlichen Marktzins zumindest in der derzeitigen Krise der Währungsunion jedoch unterschätzen, da die Renditen von deutschen Staatsanleihen durch ihre hohe Liquidität und ihre zentrale Rolle beim Risikomanagement von institutionellen Anlegern ungewöhnlich niedrig sind und teilweise sogar negativ waren.

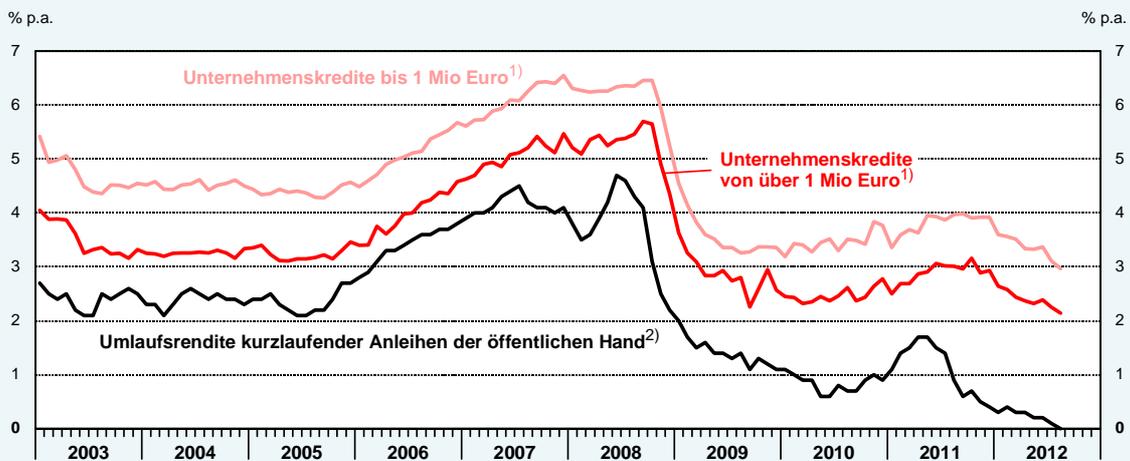
**415.** Ein besserer **Anknüpfungspunkt** zur Festlegung des Bereinigungszinssatzes sind daher die **Kreditzinsen** für Neugeschäfte, die Unternehmen und Banken vereinbaren. Eine geeignete Datenreihe zur Festlegung des Bereinigungszinssatzes stellt der durchschnittliche effektive Zinssatz für kurzlaufende oder variabel verzinsten Kredite an Unternehmen über einen Betrag von mehr als 1 Mio Euro dar. Die ausschließliche Betrachtung von Großkrediten hält die Auswirkungen der implizit im effektiven Zinssatz enthaltenen Bearbeitungsgebühren gering. Diese Datenreihe wird monatlich von der Deutschen Bundesbank veröffentlicht. Im August dieses Jahres lag der Zinssatz bei 2,14 %, dem bisherigen Tiefstwert. In den Jahren 2007 und 2008 galten im Jahresdurchschnitt hingegen Zinssätze von über 5 % (Schaubild 63, Seite 236).

### **Weiterführender Regelungsbedarf bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften**

**416.** Bei einer Zinsbereinigung des Grundkapitals bestehen **Besonderheiten**, die weitere Regelungen erfordern. Dies betrifft die Umsetzung bei Beteiligungsverhältnissen und Aspekte der internationalen Besteuerung.

Schaubild 63

### Im Neugeschäft vereinbarte effektive Zinssätze für kurzlaufende oder variabel verzinsten Kredite



1) Der Betrag bezieht sich jeweils auf die einzelne als Neugeschäft geltende Kreditaufnahme. Ohne Überziehungskredite.– 2) Mittlere Restlaufzeit über 1 bis 2 Jahre. Einbezogen sind nur Inhaberschuldverschreibungen mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über 4 Jahren.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: Deutsche Bundesbank

**417.** Bei **Beteiligungsverhältnissen** werden im aktuellen Steuerrecht empfangene Dividenden großteils vom steuerpflichtigen Gewinn freigestellt, um eine kaskadenartige Mehrfachbelastung durch die Körperschaftsteuer zu vermeiden (§ 8b KStG). Diese Steuerfreistellung kann im Zusammenspiel mit der Zinsbereinigung zu unsystematisch niedrigen Steuern führen. Das Kapital, das ein Unternehmen für die Gründung einer Tochtergesellschaft verwendet hat, würde ohne Sonderregelung zweimal bei der Zinsbereinigung erfasst, nämlich auf Ebene der Tochter- und auf Ebene der Muttergesellschaft. Die Steuerbelastung würde mit der Länge der Beteiligungskette immer geringer werden. Erforderlich wäre daher, das für die Zinsbereinigung maßgebende Grundkapital um die ursprünglichen Anschaffungskosten des Beteiligungsvermögens zu kürzen. Unterjährige Erwerbs- und Veräußerungsvorgänge wären pro rata temporis zu erfassen. Darüber hinaus wären analoge Regelungen zur korrekten Berücksichtigung von ausländischen Betriebsstätten zu schaffen.

**418.** Durch diese Kürzungen wird das zu berücksichtigende Grundkapital sehr stark vermindert. In einigen Konstellationen kann dadurch sogar ein **negativer Zinsabzug** entstehen. Hierzu kommt es dann, wenn das Beteiligungsvermögen das Grundkapital übersteigt. Dies ist gleichbedeutend mit fremd- oder selbstfinanziertem Erwerb von Beteiligungen in der Vergangenheit. Genau solche Erwerbe werden im derzeitigen Steuersystem jedoch unsystematisch begünstigt. Die Unternehmen zahlen daher aktuell weniger Steuern als es bei einer konsistent ausgestalteten Dualen Einkommensteuer der Fall wäre. Ein negativer Zinsabzug wäre tatsächlich steuererhöhend zu berücksichtigen, weil andernfalls die derzeitige steuerliche Begünstigung von Beteiligungserwerben nicht aufgehoben würde. Insbesondere Banken und andere Finanzinstitutionen dürften hiervon betroffen sein, da diese häufig bei sehr geringem Eigenkapital hohes Beteiligungsvermögen halten. Im Aggregat erreicht nach Ergebnissen der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank das Beteiligungsvermögen der Banken beinahe dieselbe Höhe wie ihr Eigenkapital.

**419.** Bei **internationalen Beteiligungsverhältnissen** werden besondere Vorschriften benötigt, da andernfalls ungewollte Gestaltungsspielräume entstünden. Die von deutschen Tochtergesellschaften an ausländische Muttergesellschaften gezahlten Dividenden werden bei diesen nicht der Besteuerung unterworfen, wenn wie international üblich im Ausland das Freistellungsverfahren angewendet wird. Erst wenn diese von der Muttergesellschaft erneut ausgeschüttet würden, unterliegen sie beim Eigner der Besteuerung. Eine Gestaltungsmöglichkeit ergibt sich bei wiederkehrenden Ausschüttungs- und Einlagevorgängen zwischen der deutschen und der ausländischen Gesellschaft. Einlagen bei der deutschen Gesellschaft würden als neues Grundkapital erfasst und führten damit zu einer geringeren Steuerschuld. Durch die Einlage kommt es zu einer Erhöhung der Anschaffungskosten der Beteiligung bei der Muttergesellschaft. Aber nur im rein innerdeutschen Fall bedeutet dies eine gegenläufig wirkende Kürzung des bereinigungsfähigen Kapitals bei der Muttergesellschaft. Ist diese jedoch im Ausland ansässig, entfällt die höhere Belastung bei der Muttergesellschaft, sodass eine Möglichkeit besteht, die Steuerschuld zu vermindern.

Unterbinden ließen sich derartige Gestaltungsmöglichkeiten durch ergänzende Vorschriften, die Abweichungen bei der Behandlung von Kapitalerhöhungen oder von Ausschüttungen in diesen Fällen vorsehen. Geeignet erscheint insbesondere, neues Grundkapital in einen besonderen Eigenkapitalposten einzustellen, der unter bestimmten Voraussetzungen vorrangig vor Gewinnrücklagen auszukehren wäre (**Umkehr der Verwendungsreihenfolge**). Das zuvor erhöhte Grundkapital würde somit durch die Auskehrung wieder gemindert, sodass eine Kumulation von Grundkapital unterbunden würde. Auf Ebene der Muttergesellschaft käme es anstelle von steuerbefreiten Dividendeneinkünften zu einem Kapitalrückfluss und somit zu einer Reduktion des Wertansatzes der Beteiligung an der Tochtergesellschaft, wodurch ebenfalls keine Steuerschuld ausgelöst würde. Eine erneute Einlage der Mittel in die Tochtergesellschaft würde den Wertansatz wiederum erhöhen, sodass letztlich keine steuerliche Auswirkung entstünde, unabhängig davon, ob die Muttergesellschaft im In- oder Ausland ansässig wäre. Die Einlage zuvor ausgeschütteter Mittel wäre somit letztlich ohne Konsequenz für Mutter- und Tochtergesellschaft.

Es ließe sich wohl kaum vermeiden, dass die Bedingungen für die Anwendung der Umkehr der Verwendungsreihenfolge relativ pauschal festgelegt würden. Sie müsste inländische und ausländische Fälle umfassen, da andernfalls die Regeln wohl in Konflikt mit den EU-rechtlichen Grundfreiheiten – insbesondere der Niederlassungsfreiheit – gerieten. In einem finanzierungsneutralen Steuersystem gehen von der Verwendungsreihenfolge grundsätzlich keine Vor- oder Nachteile für die Unternehmen oder den Staat aus. Infolge der Umkehr der Verwendungsreihenfolge würden daher keine überhöhten Belastungen für die Unternehmen auftreten.

### **Konsequenzen für die Besteuerung von Personenunternehmen und privaten Kapitalerträgen**

**420.** Für einen vollständigen Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer müssten noch weitere Teilbereiche des Steuersystems reformiert werden. Dies betrifft insbesondere die **Besteuerung von Personengesellschaften und Einzelunternehmen**, für die ein Besteuerungsverfahren eingeführt werden müsste, das Belastungsunterschiede zwischen den Rechtsformen

vermeidet. Wegen der fehlenden Dividendenbesteuerung kann eine vollkommen identische Besteuerung bei Personenunternehmen aber nur schwer umgesetzt werden. Ein einfacherer Weg, Finanzierungsneutralität zu erreichen, bestünde darin, die kalkulatorische Verzinsung des gesamten Eigenkapitals dem Abgeltungsteuersatz zu unterwerfen. Faktisch würde hiermit eine Gewinnspaltung vorgenommen. Der eine Teil würde als kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals ermittelt und dem Abgeltungsteuersatz unterworfen; der verbleibende Gewinn unterläge anschließend wie heute dem progressiven Einkommensteuersatz. Die transparente Besteuerung bliebe erhalten und zugleich würde weitgehende Rechtsformneutralität erreicht. Zu den detaillierten Anforderungen an die Besteuerung von Personenunternehmen im Rahmen einer Dualen Einkommensteuer hat sich der Sachverständigenrat bereits ausführlich geäußert (Expertise 2006 Ziffern 195 ff.).

Durch die Gewinnspaltung würden insbesondere Unternehmen mit hohen Eigenkapitalquoten gegenüber dem derzeitigen Recht steuerlich entlastet und bestehende Wettbewerbsverzerrungen aufgehoben. Es würde sich aber nicht um eine Entlastung besonders vermögender Unternehmenseigentümer handeln, da hohe Eigenkapitalquoten nicht mit hohem Vermögen der Unternehmer gleichzusetzen sind (vergleiche Berechnungsbeispiel, Anhang II).

Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen würden so in annähernd derselben Höhe belastet. Nur scheinbar werden Kapitalgesellschaften dadurch bevorzugt, dass bei diesen die kalkulatorische Verzinsung steuerfrei ist, während sie bei Personenunternehmen dem Abgeltungsteuersatz unterworfen wird. Zu berücksichtigen wäre nämlich, dass für die Kapitalgesellschaft bei Ausschüttung noch die Dividendenbesteuerung hinzutritt. Wird auf die Ausschüttung verzichtet, kommt es zur Bildung von Gewinnrücklagen, die nicht zum Grundkapital zählen. Die Folgeerträge unterliegen dann der Körperschaft- und Gewerbesteuer. Im Ergebnis bliebe es insgesamt wie heute dabei, dass Personenunternehmen geringfügig niedriger belastet werden als Kapitalgesellschaften (vergleiche Berechnungsbeispiel Anhang II). Nur wenn Finanzierungsbeschränkungen vorliegen, würde der vorübergehende Liquiditätsvorteil – trotz der damit verbundenen höheren Belastung in der Zukunft – einen Vorteil für Kapitalgesellschaften darstellen. Durch eine **Umgestaltung der „Begünstigung nicht entnommener Gewinne“** wäre es verhältnismäßig leicht, diesen Vorteil für Personenunternehmen zugänglich zu machen.

**421. Selbstständige** und andere **nicht bilanzierende Gewerbetreibende** könnten unverändert wie heute besteuert werden. Sie hätten aber die Möglichkeit, die Gewinnspaltung zu erreichen, wenn sie freiwillig Bilanzen erstellen. Aufgrund des typischerweise geringen Kapitaleinsatzes würden die Kosten der Bilanzierung allerdings in den meisten Fällen die Vorteile der Gewinnspaltung überwiegen.

Bei der **privaten Kapitalertragsbesteuerung** müssten ebenfalls Anpassungen vorgenommen werden. Im Wesentlichen müssten die Sondervorschriften entfallen, die derzeit das Nebeneinander von synthetischer Einkommensteuer und Dualer Einkommensteuer aufrechterhalten. Diese Regelungen würden nicht mehr benötigt, da bei einer finanzierungsneutralen Besteuerung keine Möglichkeiten der Steuergestaltung über Finanzierungsentscheidungen bestehen.

So wären die Ausnahmen zur Anwendung des ermäßigten Abgeltungsteuersatzes abzuschaffen, denn bei der Dualen Einkommensteuer wäre die Belastung von Zinserträgen mit dem persönlichen Einkommensteuersatz nicht gerechtfertigt.

Die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Aktien und Anteilen an Kapitalgesellschaften müsste zudem entfallen. Sie stellt bereits bei der derzeitigen Besteuerung eine nicht ins Steuersystem passende Zusatzbelastung dar. Denn die Wertzuwächse werden in der langen Frist von den Gewinnen des Unternehmens bestimmt, welche ihrerseits bereits der Gewinnbesteuerung unterlagen. Damit handelt es sich bei Kursgewinnen bereits um versteuerte Vermögenszugänge, die durch eine Veräußerungsgewinnbesteuerung ein zweites Mal besteuert werden. Bei Aufrechterhaltung einer Veräußerungsgewinnbesteuerung im Rahmen einer Zinsbereinigung des Grundkapitals ginge in bestimmten Fällen die angestrebte Finanzierungsneutralität verloren.

**422.** Ein konsequenter Übergang zur Dualen Einkommensteuer müsste idealerweise mit einer Reform der Besteuerung von **Einkünften aus Vermietung und Verpachtung** verknüpft werden. Spezielle steuerbegünstigte Rechtsformen für Immobilien verwaltende Unternehmen (Real Estate Investment Trusts – REITs, Immobilienkapitalgesellschaften, offene Immobilienfonds) zielen derzeit darauf ab, übermäßig negative Auswirkungen der Besteuerung für Immobilieninvestitionen zu vermeiden. Bei der Dualen Einkommensteuer werden diese Steuerbegünstigungen nicht mehr benötigt, da bereits das herkömmliche Unternehmensteuerrecht hinreichend attraktiv wäre.

Im Privatvermögen gehaltene vermietete Immobilien werden derzeit mit dem persönlichen Steuersatz belastet. Isoliert betrachtet stellt dies eine Benachteiligung gegenüber der Anwendung des Abgeltungsteuersatzes für die Kapitalverzinsung bei Personengesellschaften dar. Jedoch ist es nur bei im Privatvermögen gehaltenen Immobilien möglich, Veräußerungsgewinne steuerfrei zu realisieren. In typischen Konstellationen übertrifft dieser Vorteil den Nachteil des höheren Steuersatzes bei Personengesellschaften. Wenngleich eine Angleichung des Besteuerungsmechanismus zwischen Personengesellschaften und privater Vermietung grundsätzlich angebracht wäre, kann darauf verzichtet werden, ohne dass es zu erheblichen Steuergestaltungen und -mindereinnahmen kommen muss. Erwägenswert ist ein Wahlrecht für private Immobilienerträge, mit dem einerseits die Gewinnspaltung ermöglicht, andererseits zukünftige Veräußerungsgewinne jedoch der Steuer unterworfen würden.

### **Steuermindereinnahmen**

**423.** Vor dem Hintergrund eines weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte kommt es bei einer Reform entscheidend darauf an, wie hoch die mit ihr verbundenen **Steuermindereinnahmen** sind. Unter der Annahme eines Bereinigungszinssatzes von 3 % dürften diese sich nach Schätzungen des Sachverständigenrates auf etwa **4,6 Mrd Euro** belaufen (für Details zur Abschätzung der Steuerausfälle siehe Anhang II). Mit einem Zinssatz in Höhe von 3 % wird der mittelfristig zu erwartende Anstieg des Zinsniveaus bereits abgebildet. Nicht berücksichtigt sind bei dieser Schätzung Verhaltensanpassungen, die tendenziell zu einer gegenläufigen Erhöhung des Steueraufkommens führen. Auf die Ände-

rungen im Bereich der Besteuerung von privaten Kapitalerträgen und Personenunternehmen entfallen etwa 1,8 Mrd Euro. Kapitalgesellschaften würden folglich um etwa 2,8 Mrd Euro entlastet. Bezogen auf das derzeitige Steueraufkommen der Körperschaft- und Gewerbesteuer bei Kapitalgesellschaften handelt es sich um eine Reduktion der Durchschnittssteuerbelastung um etwa 6 %.

**424.** Die für die Steuerausfälle bei Kapitalgesellschaften verwendeten Daten der Körperschaftsteuerstatistik 2007 stellen eine Vollerhebung dar und weisen somit für die Abschätzung eine hohe Qualität auf. Einschränkend wirkt, dass sie wegen der Veranlagungs- und Bearbeitungszeiten nur mit mehrjähriger Verzögerung veröffentlicht werden und sich nur über die im Rahmen der Veranlagung anzugebenden Informationen erstrecken. Statistiken über vollständige Steuerbilanzen existieren nicht. Bei einer Abschätzung sind daher eine Reihe pauschaler Annahmen über die nicht vorliegenden Informationen zu treffen. Insbesondere von der Ermittlung des Beteiligungsvermögens, bei der nur auf wenige Daten zurückgegriffen werden kann, geht ein hoher Einfluss auf die zu erwartenden Steuerausfälle aus. In einer vorsichtig geschätzten Variante ergeben sich zusätzliche Steuerausfälle von etwa 2,4 Mrd Euro.

Die geschätzten Steuermindereinnahmen stehen im Einklang mit Ergebnissen anderer Analysen. So ermittelt eine Analyse über die Steuerausfälle einer ACE – womit die Gewinnrücklagen als bereinigungsfähiges Kapital ebenfalls erfasst würden – erwartungsgemäß einen höheren Betrag von 9 Mrd Euro (Spengel et al., 2012). Sie basiert auf Handelsbilanzdaten, die hierfür jedoch einer fiktiven Überleitungsrechnung unterzogen werden, um sich den tatsächlichen Steuerbilanzdaten anzunähern. Ihr Ansatz ermöglicht darüber hinaus die Abschätzung der geänderten Verhaltensanreize bei einer ACE. Diese deuten auf eine erhebliche Verbesserung der Eigenfinanzierungsquoten hin.

**425.** Angesichts der Tragweite der vorgeschlagenen Reform sind die zu erwartenden Steuermindereinnahmen als verhältnismäßig gering einzustufen. Dies gilt insbesondere, da Deutschland im internationalen Standortwettbewerb einen Vorteil erzielen würde. Die innerhalb internationaler Konzerne häufig genutzte Möglichkeit, über Fremdfinanzierung Gewinne in Niedrigsteuere Länder zu verlagern, würde zudem stark eingedämmt; regelmäßig wäre hierdurch überhaupt keine Steuerersparnis mehr möglich. Diese verbesserte Situation im internationalen Steuerwettbewerb dürfte sich unter anderem in höheren Steuereinnahmen widerspiegeln, welche die Steuermindereinnahmen allerdings nicht vollständig kompensieren.

Die Reform könnte damit nicht vollständig ohne **Gegenfinanzierung** durchgeführt werden. Aus Sicht des Sachverständigenrates bestehen ausreichende Potenziale durch Kürzungen bei staatlichen Konsumausgaben und bei Subventionen und Steuervergünstigungen (Ziffern 363 ff.). Erwägenswert erscheint im Zusammenhang mit einer Reform der Unternehmensbesteuerung, insbesondere Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich für die erforderliche Gegenfinanzierung heranzuziehen. Denkbar wäre zum Beispiel die Rücknahme der ermäßigten Umsatzbesteuerung für Beherbergungsleistungen (etwa 1 Mrd Euro zusätzliches Steueraufkommen), eine Nachjustierung der Erbschaftsteuerreform, insbesondere der Verschonungsregeln für Betriebsvermögen und vermietete Immobilien (0,5 Mrd Euro), eine Halbierung des Sparerpauschbetrags bei der Abgeltungsteuer (0,7 Mrd Euro), die Abschaffung der

Gewerbsteuerbefreiung von Immobilienkapitalgesellschaften sowie der Steuervorteile für REITs und offene Immobilienfonds (0,3 Mrd Euro) und die Streichung der steuerlichen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen (1,9 Mrd Euro). Negative Verteilungswirkungen dürften sich mit einer auf diese Weise gegenfinanzierten Reform nicht ergeben.

#### 4. Eine andere Meinung

**426.** Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, kann sich dem von der Mehrheit vorgeschlagenen Konzept einer „Dualen Einkommensteuer mit einer Zinsbereinigung des Grundkapitals“ nicht anschließen.

**427.** Die damit intendierte Befreiung einer kalkulatorischen Verzinsung des Grundkapitals von der Unternehmensbesteuerung würde zu einer massiven Verletzung des Grundprinzips der **Leistungsfähigkeit** führen. Ein lediger Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Höhe von 1 Mio Euro muss darauf nach geltendem Recht rund 458 000 Euro Steuern bezahlen. Wenn er sein Einkommen als Dividende aus einer Kapitalgesellschaft bezieht, die einen Gewinn in Höhe von 1 Mio Euro erzielt hat, liegt darauf insgesamt eine Steuerbelastung von rund 483 334 Euro.

Durch die vorgeschlagene Zinsbereinigung käme es zu einer erheblichen Besserstellung der Kapitaleinkommen. Unterstellt man, dass der erzielte Gewinn gerade der kalkulatorischen Verzinsung des eingesetzten Grundkapitals entspricht, würde die Steuerbelastung auf nur noch 289 519 Euro für Kapitalgesellschaften und 263 750 Euro für Personengesellschaften sinken.

Eine solche Besserstellung der Bezieher von Kapitaleinkommen, die mit voraussichtlichen Steuerausfällen in Höhe von 4,6 Mrd Euro verbunden wäre, erscheint umso problematischer, als die Mehrheit gleichzeitig darauf verweist, dass erhebliche Risiken für die weitere Haushaltskonsolidierung bestünden (Ziffer 362) und deshalb ein Personalabbau im öffentlichen Dienst eingeleitet werden solle. Selbst die steuerliche Förderung gemeinnütziger Zwecke solle eingegrenzt werden (Ziffer 365).

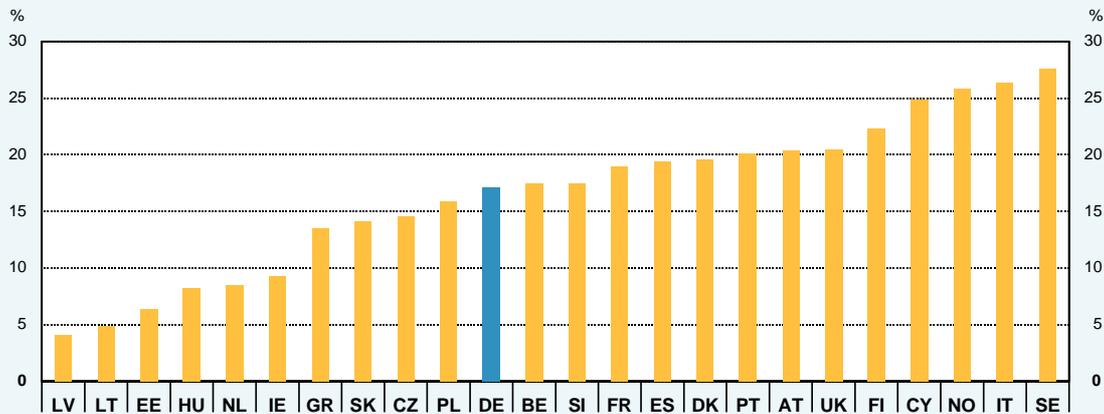
**428.** Die mit dem Übergang zu einer Dualen Einkommensteuer einhergehende, gravierende Verletzung des Prinzips der Leistungsfähigkeit ließe sich nur mit schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen begründen. Die außerordentlich **starke Stellung der deutschen Unternehmen** im globalen Wettbewerb spricht jedenfalls nicht dafür, dass ihre Leistungsfähigkeit in den vergangenen Jahren in nennenswertem Maße durch eine investitions- oder innovationsfeindliche Steuergesetzgebung beeinträchtigt worden sei. Umgekehrt konnte das bis zum Jahr 2000 geltende, im Hinblick auf Finanzierungsneutralität vorbildliche Anrechnungsverfahren keinen erkennbaren Beitrag zu einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland leisten.

Immerhin ist es durch die Unternehmensteuerreform 2008/09 zu einer erheblichen Steuerentlastung der deutschen Unternehmen gekommen. Auch die Personengesellschaften sind durch die Einkommensteuerreform 2000 deutlich entlastet worden. Nach den Berechnungen der EU-

Kommission liegt die implizite Steuerbelastung von Kapital- und Unternehmenseinkommen in Deutschland niedriger als in den meisten EU-15 Staaten (Schaubild 64).

Schaubild 64

#### Impliziter Steuersatz von Unternehmen auf Kapital- und Gewinneinkommen in ausgewählten Ländern<sup>1)</sup> im Jahr 2010<sup>2)</sup>



1) LV-Lettland, LT-Litauen, EE-Estland, HU-Ungarn, NL-Niederlande, IE-Irland, GR-Griechenland, SK-Slowakei, CZ-Tschechische Republik, PL-Polen, DE-Deutschland, BE-Belgien, SI-Slowenien, FR-Frankreich, ES-Spanien, DK-Dänemark, PT-Portugal, AT-Österreich, UK-Vereinigtes Königreich, FI-Finnland, CY-Zypern, NO-Norwegen, IT-Italien, SE-Schweden.– 2) Für die Länder Dänemark, Spanien, Vereinigtes Königreich: Jahr 2009.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Quelle: EU

**429.** Die Verzerrungen von Finanzierungsentscheidungen, die sich durch die unterschiedliche Besteuerung von Zins- und Dividendeneinkünften ergeben, ließen sich jederzeit dadurch beheben, dass für **Zinseinkünfte** nicht mehr die Abgeltungsteuer, sondern wieder der **persönliche Steuersatz** Anwendung findet. Dieses Vorgehen wird auch in anderen Ländern praktiziert (Dänemark, Kanada, Norwegen, Schweiz, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten).

Der Preis dafür ist die Besserstellung von Kapitalanlagen in vermögensverwaltenden Kapitalgesellschaften, die sich jedoch nur auf den einbehaltenden Gewinn, nicht aber auf die Ausschüttungen bezieht (Ziffer 388). Doch das dürfte politisch sehr viel eher zu vermitteln sein, als die mit einer Dualen Einkommensteuer einhergehende dauerhafte Besserstellung der Bezieher von Kapitaleinkommen, insbesondere gegenüber durchschnittlichen Einkommensbezieher, die sich einer durchschnittlichen Steuerbelastung von rund 36 % gegenübersehen (OECD, 2012).

**430.** Insgesamt käme die Einführung einer Zinsbereinigung des Grundkapitals einer **negativen Vermögensteuer** gleich. Bei identischen Gewinnen aus Unternehmertätigkeit würde die Steuerbelastung davon bestimmt, wie hoch das Grundkapital eines Unternehmens ist. Es käme somit zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen von Unternehmen mit einem hohen Grundkapital. Dabei ist es durchaus denkbar, dass dieses aus externen Mitteln gebildet worden ist, die nicht gegenüber den einbehaltenen Gewinnen benachteiligt worden sind, weil sie noch den Bestimmungen des Anrechnungsverfahrens unterliegen. Geht man davon aus, dass es sich bei Unternehmen mit einer hohen Eigenkapitalausstattung eher um etablierte als um junge Unternehmen handelt, erscheint es auch fraglich, ob damit ein Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit junger Unternehmen geleistet wird.

Dies verdeutlicht das folgende Zahlenbeispiel: Das etablierte Unternehmen A verfügt über ein eigenes Geschäftsgebäude im Wert von 1 Mio Euro und ein Eigenkapital von 1,5 Mio Euro. Das junge Unternehmen B hat ein identisches Geschäftsgebäude für 40 000 Euro pro Jahr gemietet und verfügt über ein Eigenkapital von 0,5 Mio Euro. Unternehmen A erzielt einen steuerpflichtigen Gewinn von 100 000 Euro. Das genauso leistungsstarke Unternehmen B erzielt einen um die Mietausgaben verminderten Gewinn von 60 000 Euro. Vereinfachend wird im Folgenden ein Steuersatz für einbehaltene Gewinne von 30 % angenommen und auf eine Berücksichtigung der Hinzurechnung der Mietaufwendungen bei der Gewerbesteuer verzichtet.

Wenn derzeit beide Unternehmen den Gewinn einbehalten, zahlt das Unternehmen A rund 30 000 Euro an Steuern, Unternehmen B zahlt rund 18 000 Euro. Durch die Einführung der Zinsbereinigung in Höhe von 3 % des Grundkapitals würde der steuerpflichtige Gewinn des Unternehmens A auf 55 000 Euro sinken, seine Steuerzahlung auf 16 500 Euro. Beim Unternehmen B reduzierte sich der steuerpflichtige Gewinn auf 45 000 Euro und die Steuerzahlung geht auf 13 500 Euro zurück. Da die Entlastung des alten Unternehmens mit 13 500 Euro sehr viel höher wäre als die des jungen Unternehmens mit 4 500 Euro, verschlechterte sich die Wettbewerbsposition des jungen Unternehmens gravierend. Dies ist letztlich Ausdruck der Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips, die mit der Einführung einer Zinsbereinigung einherginge.

**431.** Schließlich wäre selbst bei einer Umsetzung des Konzepts nicht gewährleistet, dass die so hoch bewertete Finanzierungsneutralität erreicht würde. Sie hängt entscheidend davon ab, dass der richtige **Bereinigungszinssatz** gefunden wird. Aus der Logik des Konzepts muss es sich dabei um einen risikolosen Marktzins handeln, was für die Rendite von Staatsanleihen sprechen würde. Dabei ist jedoch völlig offen, welche **Laufzeit** herangezogen werden soll. Sie würde sich strenggenommen aus der hypothetischen Entscheidung eines Investors ergeben, der auf eine Ausschüttung verzichtet hat und deshalb eine fiktive Ersparnis in Höhe der nicht gezahlten Dividendenbesteuerung verfügt (Schaubild 65, Seite 244). Welche Laufzeit er dabei wählen würde, ist in Anbetracht der völlig künstlichen Situation ungewiss.

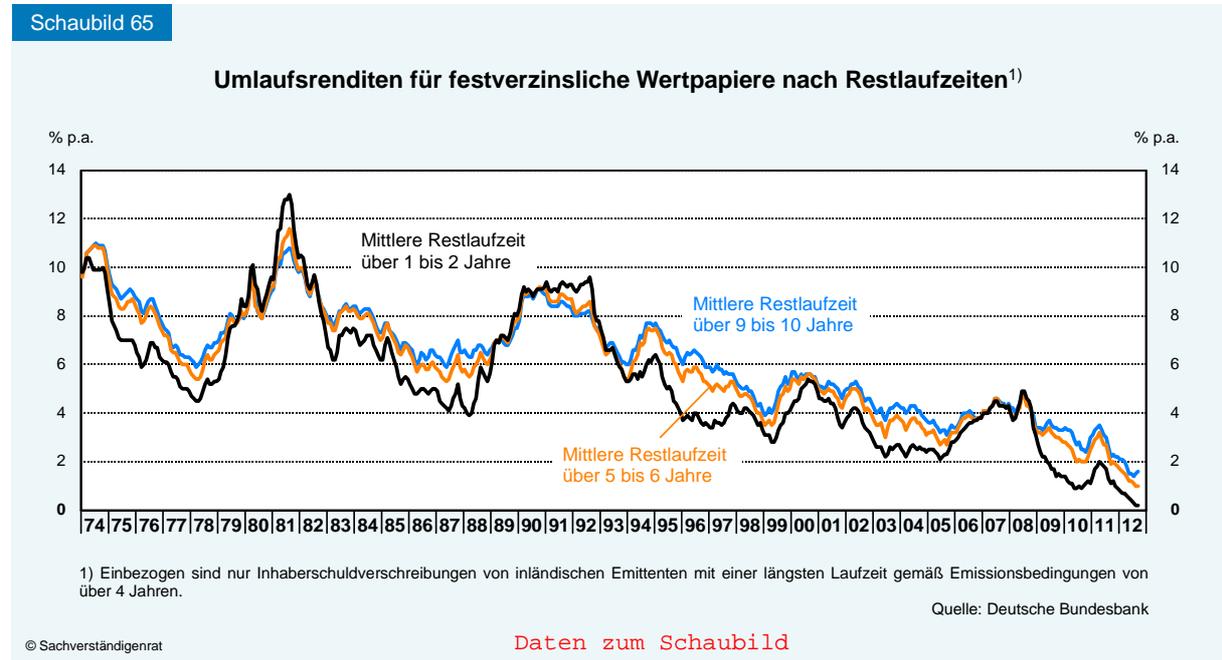
Bei den in der Vergangenheit aufgetretenen Veränderungen der Zinsstruktur könnte es jedenfalls durch die Wahl einer „falschen“ Laufzeit immer wieder zu erheblichen Verzerrungen der Finanzierungsentscheidungen kommen.

**432.** Mit der Logik von Schaubild 65 ist der Vorschlag, die Kreditzinsen für **Neukredite von Banken** an Unternehmen als Bereinigungszinssatz heranzuziehen, nur schwer zu vereinbaren. Er dürfte wohl vor allem der Tatsache geschuldet sein, dass die Verzinsung kurzlaufender sicherer Anleihen derzeit mit nahe 0 % so gering ist, dass der gewünschte Entlastungseffekt für die Unternehmen kaum noch ins Gewicht fiel.

Das weist auf den einfachsten Lösungsweg für die von der Mehrheit beklagten Verzerrungen hin. Da es für die nächsten Jahre durchaus wahrscheinlich ist, dass die **langfristigen Zinsen** für sichere Anlagen in Deutschland **sehr niedrig** bleiben werden, profitieren die deutschen

Unternehmen nicht nur von geringen Kapitalkosten. Die Verzerrung, die durch die unterschiedliche Behandlung einbehaltener und ausgeschütteter Gewinne resultiert, hält sich dann zugleich in sehr engen Grenzen.

Schaubild 65



**433.** Die von der Mehrheit zur Finanzierung der Steuerentlastung vorgeschlagenen Maßnahmen (Ziffer 425), die insgesamt zu Mehreinnahmen in Höhe von 4,4 Mrd Euro führen, könnten zur Steuerfinanzierung einer **Zuschussrente** eingesetzt werden. Damit würde die Notwendigkeit einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge entfallen, so dass die von der Mehrheit befürchteten negativen Arbeitsanreize für zukünftige Generationen (Ziffer 664) nicht mehr gegeben wären. Eine auf diese Weise finanzierte Zuschussrente würde die Arbeitsanreize für Arbeitnehmer mit niedrigeren Einkommen erheblich verbessern und damit möglicherweise für das Wirtschaftswachstum in Deutschland einen höheren Beitrag leisten als die Duale Einkommensteuer.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

### Literatur zum Minderheitsvotum

OECD (2012), *Taxing Wages 2011*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

## Literatur

- Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig und P.C. Pfleiderer (2011), *Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not expensive*, Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 86, Stanford.
- Audretsch, D.B. (2007), Entrepreneurship capital and economic growth, *Oxford Review of Economic Policy* 23, 63-78.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux und H. Simpson (2010), *Dimensions of tax design: The Mirrlees Review*, Oxford.
- Becker, B., M. Jacob und M. Jacob (2012), Payout taxes and the allocation of investment., *Journal of Financial Economics*, im Erscheinen.
- Boadway, R. und N. Bruce (1984), A general proposition on the design of a neutral business tax, *Journal of Public Economics* 24, 231-239.
- Boadway, R. und N. Bruce (1992), Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy, *Journal of Public Economics* 48, 39-66.
- Bond, S.R. und M.P. Devereux (1995), On the design of a neutral business tax under uncertainty, *Journal of Public Economics* 58, 57-71.
- Breuer, C., D. Mannfeld und N. Potrafke (2012), Die Zinslast des Bundes, *ifo Schnelldienst* 12/2012, 47-50.
- BMF (2012), *Dreiundzwanzigster Subventionsbericht*, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 - 2012, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2011), *Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung*, Bericht der Facharbeitsgruppe „Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2012), *Bericht nach §99 BHO über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, Bonn.
- Büttner, T., A. Hömig, C.W. Nam, M. Stimmelmayer und G. Wamser (2012), *Neutralitätsverletzungen in der Besteuerung von Kapitaleinkommen und deren Wachstumswirkungen*, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Bd. 28, Tübingen.
- Büttner, T., M. Overesch, U. Schreiber und G. Wamser (2009), Taxation and capital structure choice – Evidence from a panel of German multinationals, *Economics Letters* 105, 309-311.
- BVR (2011), *BVR-Mittelstandsspiegel 2011: Mittelstand in schwierigen Zeiten auf stabilem Fundament*, Volkswirtschaft special Nr. 16, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2011), *Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2009*, Statistische Sonderveröffentlichung 5, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Devereux, M.P., C. Elschner, D. Endres, C. Spengel, A. Bartholmeß, D. Dreßler, K. Finke, J.H. Heckemeyer und B. Zinn (2009), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith*

- methodology*, Report 2009, Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Mannheim und Oxford.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), *The taxation of discrete investment choices*, IFS Working Paper No. W98/16, London.
- DSGV (2012), *Diagnose Mittelstand 2012: Deutscher Mittelstand – stabil auch in schwierigen Zeiten*, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Berlin.
- Feld, L.P., J.H. Heckemeyer und M. Overesch (2011), *Capital structure choice and company taxation: A meta-study*, CESifo Working Paper No. 3400, München.
- Fifo, CE und ZEW (2009), *Evaluierung von Steuervergünstigungen*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Copenhagen Economics und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Fuest, C., S. Hebous und N. Riedel (2011), International debt shifting and multinational firms in developing economies, *Economics Letters* 113, 135-138.
- Gérard, M. (2006), Belgium moves to dual allowance for corporate equity, *European Taxation* 46, 156-162.
- Gröpl, C., F. Heinemann und A. Kalb (2010), Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, 178-203.
- Heinemann, F., L.P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, Baden-Baden.
- Keuschnigg, C. (2004), *Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz*, Zürich.
- Koch, R. und P. Steinbrück (2003), *Subventionsabbau im Konsens – Der Vorschlag der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück*, Wiesbaden und Düsseldorf.
- Mintz, J.M. und A.J. Weichenrieder (2010), *The indirect side of direct investment: Multinational company finance and taxation*, CESifo Book Series, Cambridge.
- de Mooij, R. und M.P. Devereux (2009), *Alternative systems of business tax in Europe: An applied analysis of ACE and CBIT reforms*, Taxation Paper No. 17, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, Brüssel.
- Panteghini, P., M.L. Parisi und F. Pighetti (2012), *Italy's ACE tax and its effect on a firm's leverage*, CESifo Working Paper No. 3869, München.
- Radulescu, D.M. und M. Stimmelmayer (2007), *ACE vs. CBIT: Which is better for investment and welfare?* CESifo Working Paper No. 1850, München.
- Rose, M. und D. Zöller (2012), Abzug von Eigenkapitalzinsen als Betriebsausgaben – Ein steuersystematischer Beitrag zur Krisenabsicherung von Unternehmen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 214-238.
- Rumpf, D. (2009), Finanzierungsneutrale Integration der Abgeltungsteuer durch eine Zinsbereinigung des Grundkapitals, *Steuer und Wirtschaft* 4, 333-345.
- Ruscher, E. und G.B. Wolff (2012), *Corporate balance sheet adjustment: stylized facts, causes and consequences*, Bruegel Working Paper 2012/3, Brüssel.

- Sørensen, P.B. (2005), Neutral taxation of shareholder income, *International Tax and Public Finance* 12, 777-801.
- Spengel, C., K. Finke und J.H. Heckemeyer (2012), *Konsequenzen einer zinsbereinigten Bemessungsgrundlage für die Steuerbelastung deutscher Unternehmen und das Steuererfordernis*, Untersuchung des Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH für Die Familienunternehmer – ASU, Mannheim.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), *Hebesätze der Realsteuern – Ausgabe 2010*, Düsseldorf.
- U.S. Department of the Treasury (1992), *Integration of the individual and corporate tax systems: Taxing business income once*, Report of the Department of the Treasury, Washington, DC.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012), *Urteil VGH N 3/11*, 14. Februar, Koblenz.
- Wenger, E. (1983), Gleichmäßigkeit der Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkünften, *Finanzarchiv* 41, 207-252.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*, Gutachten 01/2012 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2006a), *Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2006b), *Stellungnahme zu den Plänen der Bundesregierung zur Unternehmensteuerreform 2008*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wößmann, L. (2011), Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 62, 145-175.
- Wößmann, L. (2006), Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, 417-444.