

FÜNFTES KAPITEL

Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

- I.** Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse
 - 1. Kurzfristige und langfristige Wirkungen der Staatsverschuldung
 - 2. Öffentliche Haushalte im Jahr 2010
 - 3. Neue Schuldenregel und Haushaltskonsolidierung

- II.** Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern
 - 1. Steuerpolitik im Überblick
 - 2. Reform der Umsatzsteuer
 - 3. Reform der Gemeindefinanzen

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Nach anfänglichen Irrungen und Wirrungen ist die Finanzpolitik auf dem steinigen Boden der Realität angekommen. Die zu Beginn des Jahres 2011 in Kraft tretende neue Schuldenregel zwingt zu einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung die noch im Koalitionsvertrag enthaltenen Steuersenkungspläne aufgegeben oder zumindest zurückgestellt hat. Mit den im Rahmen des Zukunftspakets vorgesehenen Maßnahmen werden die Vorgaben der Schuldenregel eingehalten.

Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse

Die in der Finanz- und Wirtschaftskrise ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen haben zu einer erheblichen Ausweitung der staatlichen Defizitquoten und Schuldenstandsquoten geführt. Dadurch konnte der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gedämpft und Schlimmeres verhindert werden. Dauerhaft höhere Schuldenstandsquoten bewirken allerdings eine Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Aufgabe einer wachstumsfördernden Finanzpolitik ist es deshalb, dem krisenbedingten Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten und die staatlichen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Dies mag kurzfristige Dämpfungseffekte bewirken, ihnen stehen aber langfristige Wachstumsgewinne gegenüber.

Die im Grundgesetz verankerte neue Schuldenregel gewährleistet eine dauerhafte Begrenzung der strukturellen staatlichen Neuverschuldung, kombiniert mit der Möglichkeit einer im Konjunkturverlauf symmetrisch wirkenden Finanzpolitik. Auch wenn die Schuldenregel gewisse Gestaltungsspielräume eröffnet und ihre konkrete Umsetzung auf Ebene der Bundesländer offen ist, trägt sie wesentlich dazu bei, das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken. Zwar werden die Vorgaben der Schuldenregel mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 eingehalten, die Konsolidierungsaufgabe ist damit aber erst zu einem Teil bewältigt.

Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern

Bis weit in die nächste Legislaturperiode hinein sind keine Spielräume für nennenswerte Steuersenkungen vorhanden. Die Steuerpolitik wird sich demnach in den nächsten Jahren auf solche Reformvorhaben beschränken müssen, die entweder aufkommensneutral sind oder gar ein Mehraufkommen erbringen. Mit der Umsetzung zweier steuerpolitischer Vorhaben könnte der Bundesregierung doch noch ein großer Wurf in der Steuerpolitik gelingen. Dazu sollte bei der geplanten Neuordnung der Gemeindefinanzen die Gewerbesteuer abgeschafft und durch einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden. Bei der Reform der Umsatzbesteuerung ist an eine Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für sämtliche Umsätze bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Senkung des Regelsatzes zu denken. Mit einem einheitlichen Umsatzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig Effizienzgewinne verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensgruppen, diese fielen aber – jedenfalls für den durchschnittlichen Haushalt in den unteren Einkommensdezilen – vergleichsweise gering aus.

Allerdings: Wenn die Reformvorhaben bei den Gemeindefinanzen und der Umsatzsteuer nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, ist die Bundesregierung im Bereich der Steuerpolitik, gemessen an ihren eigenen hohen Ansprüchen, gescheitert.

Öffentliche Finanzen: In der Realität angekommen

329. „**Mehr Netto vom Brutto**“ lautete das zentrale steuerpolitische Leitmotiv im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Zwar wurden mit dem Bürgerentlastungsgesetz und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz einige steuerpolitische Entlastungsvorhaben umgesetzt. Von der angekündigten, darüber hinausgehenden Steuerentlastung von jährlich 24 Mrd Euro noch im Laufe der Legislaturperiode ist allerdings keine Rede mehr. Auch der angekündigte und je nach Ausgestaltung mit mehr oder weniger großen Mindereinnahmen verbundene Umbau des Einkommensteuertarifs zu einem Stufentarif steht in der nächsten Zeit nicht mehr zur Diskussion. Beide Vorhaben fielen der späten Einsicht zum Opfer, dass die neue Schuldenregel eine entschlossene Haushaltskonsolidierung erzwingt. Das war allerdings von vornherein klar. Die Spielräume für weitreichende Steuerentlastungen sind über die laufende Legislaturperiode hinaus sehr begrenzt.

330. Die Bundesregierung arbeitet zurzeit an drei steuerpolitischen Großbaustellen. Erstens wird eine spürbare **Vereinfachung des Steuerrechts** angestrebt. Das ist sinnvoll. Die bislang vorgesehenen Maßnahmen greifen allerdings zu kurz. Die eigentliche Komplexität des Steuerrechts ist auf die fehlende Neutralität im Hinblick auf die Finanzierungsentscheidungen, die Rechtsformwahl und die Investitionsentscheidungen der Unternehmen zurückzuführen. Kritisch zu sehen ist insbesondere die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung. Entsprechende Korrekturen stehen nicht auf der steuerpolitischen Agenda der Bundesregierung.

Als weiteres Reformvorhaben ist eine **Reform der Umsatzbesteuerung** geplant. Handlungsbedarf wird dabei vor allem beim ermäßigten Umsatzsteuersatz gesehen. In der Tat wäre es sehr zu begrüßen, wenn es zu einer gründlichen Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes käme. Insbesondere ist eine Rücknahme des ermäßigten Steuersatzes auf Beherbergungsleistungen angezeigt. Tatsächlich könnten der ermäßigte Umsatzsteuersatz vollständig abgeschafft und das resultierende Mehraufkommen zur Reduzierung des Regelsatzes der Umsatzsteuer auf etwa 16,5 vH verwendet werden. Mit einem einheitlichen Umsatzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig moderate Effizienzgewinne verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensgruppen, diese fielen aber so gering aus, dass sie angesichts der Vorteile im Hinblick auf die Vereinfachung und die Effizienz des Steuersystems auch ohne kompensierende Maßnahmen hingenommen werden können. Diese Einschätzung gilt für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensgruppen, für die eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 vorgenommen wurde. Sollte sie sich auch in den demnächst vorliegenden Berechnungen mit nach sozio-demografischen Merkmalen gegliederten Haushalten bestätigen, spricht alles für eine grundlegende Reform im Bereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dies wäre ein echter **Befreiungsschlag** im Dickicht der Umsatzbesteuerung. Bislang hat die Bundesregierung allerdings nicht einmal über die im Koalitionsvertrag angekündigte Einsetzung einer Reformkommission entschieden.

Hingegen hat im Zusammenhang mit der dritten Reformbaustelle, einer **Neuordnung der Gemeindefinanzen**, eine Gemeindefinanzkommission ihre Arbeit aufgenommen. Zur Dis-

kussion steht einmal das sogenannte Prüfmodell, das den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen vorsieht. Dieses Modell findet breite Unterstützung in der Wissenschaft. Demgegenüber wollen die kommunalen Spitzenverbände an der Gewerbesteuer festhalten und diese durch Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen sowie eine Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften noch ausbauen.

331. Eine Abschaffung oder weitgehende Entschlackung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und eine Neuordnung der Gemeindefinanzen wären in der Tat **steuerpolitische Meilensteine**. Scheitern diese Vorhaben allerdings, fiel das Urteil über die Steuerpolitik negativ aus. In Erinnerung blieben dann vor allem die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen und eine Liste groß angekündigter, aber nicht umgesetzter Steuerreformvorhaben.

332. Bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise war die **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** in Deutschland und in den meisten Mitgliedstaaten des Euro-Raums auf gutem Weg. Im Jahr 2007 wies der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland einen leichten Überschuss in Höhe von 0,3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf; die Quote des strukturellen Finanzierungssaldos lag bei 0,0 vH. Auch in der Währungsunion erreichte die Defizitquote im Jahr 2007 mit 0,6 vH einen ihrer niedrigsten Werte seit Einführung der gemeinsamen Währung. In den beiden Krisenjahren 2009 und 2010 kam es dann allerdings vor allem aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren und diskretionärer staatlicher Konjunkturprogramme zu einer erheblichen Ausweitung sowohl der staatlichen Defizitquoten als auch der Schuldenstandsquoten. Insgesamt waren die fiskalpolitischen Eingriffe hilfreich und erfolgreich; sie haben Schlimmeres verhindert und den Einbruch der Wirtschaftsaktivität abgefedert. Darauf deuten Berechnungen zu den Multiplikatoren der krisenbedingten fiskalpolitischen Maßnahmen hin.

333. Neben temporären Maßnahmen wurden in den Krisenjahren auch dauerhafte Ausgaben-erhöhungen und Steuersenkungen kreditfinanziert. Das war kurzfristig vertretbar, darf aber nicht zu einer permanent höheren Staatsverschuldung führen. Dauerhaft höhere Schuldenstandsquoten bewirken eine Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Deshalb müssen nach Einsetzen der wirtschaftlichen Erholungsphase die öffentlichen Haushalte entschlossen konsolidiert und das Vertrauen in die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gestärkt werden. In Deutschland zwingt die im Grundgesetz verankerte **Schuldenbremse** ab dem Jahr 2011 zu einer stringenten Haushaltskonsolidierung bei Bund und Ländern. Die Bundesregierung hat diesen Konsolidierungserfordernissen mit der Vorlage eines „Zukunftspakets“ Rechnung getragen, das bis zum Jahr 2014 die Vorgaben der Schuldenregel einhält. Für die nachfolgenden Jahre sind weitere und erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Das gilt insbesondere für die Bundesländer, die nach den Vorgaben der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen.

I. Haushaltskonsolidierung im Zeichen der Schuldenbremse

1. Kurzfristige und langfristige Wirkungen der Staatsverschuldung

334. Weltweit haben die Regierungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise massiv interveniert und durch eine ganze Palette von Maßnahmen einen Zusammenbruch des Finanzsystems verhindert und zu einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beigetragen. Allein die diskretionären fiskalpolitischen Programme beliefen sich in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums, verteilt über die Jahre 2009 und 2010, auf etwa 2 vH des aggregierten Bruttoinlandsprodukts (JG 2009 Tabelle 22). Die Beurteilung der Wirksamkeit von expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen ist in der Literatur umstritten. Die sogenannten **Fiskalmultiplikatoren**, die die Auswirkungen kurzfristiger defizitfinanzierter Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen auf das Bruttoinlandsprodukt angeben, hängen von den verwendeten Modellen und den unterstellten Annahmen ab. Simulationsanalysen auf der Grundlage der vom Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Kommission und der OECD verwendeten makroökonomischen Gleichgewichtsmodelle führen für den Euro-Raum aber zu der Schlussfolgerung, dass insbesondere ausgabenseitige Multiplikatoren in der Größenordnung von Eins oder darüber liegen (Tabelle 22).

Tabelle 22

Bandbreite von Fiskalmultiplikatoren für den Euro-Raum/die EU in unterschiedlichen Makromodellen¹⁾

	BIP-Multiplikator	
	Variabler Nominalzins	Konstanter Nominalzins
Erhöhung von Staatsausgaben		
Staatlicher Konsum	0,7 – 0,8	1,1 – 1,7
Staatliche Investitionen	0,8 – 1,1	1,1 – 1,6
Transfers an private Haushalte	0,0 – 0,2	0,1 – 0,5
Transfers an nicht-ricardianische Haushalte	0,1 – 0,6	0,6 – 1,2
Reduzierung von Steuern		
Lohnsteuern	0,1 – 0,3	0,0 – 0,8
Verbrauchssteuern	0,2 – 0,3	0,4 – 1,0
Kapitalertragsteuern	0,1	0,1 – 0,2

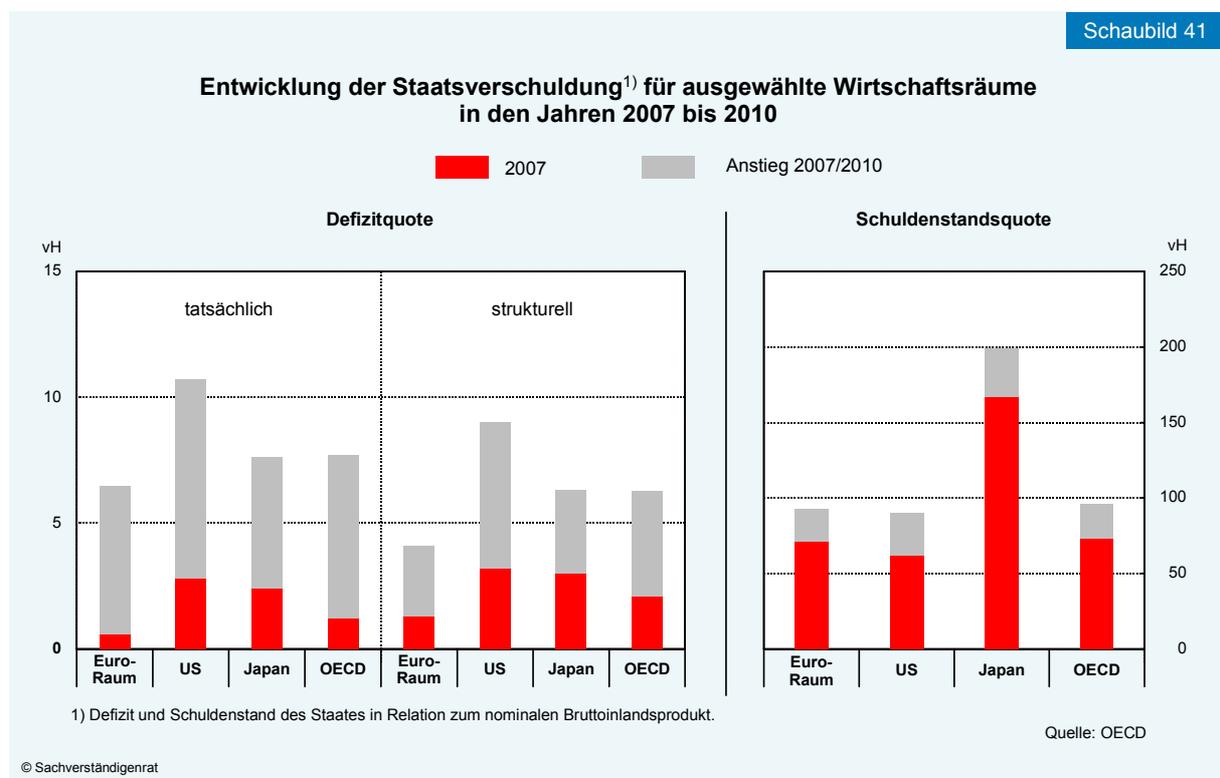
1) Berechnet als Zweijahresdurchschnitt der relativen Abweichung des realen Bruttoinlandsprodukts vom Basisszenario. Verwendet wurden die folgenden Modelle: QUEST III der EU, GIMF des IWF, NAWM der EZB und Small Fiscal Model der OECD.

Quellen: Coenen et al. (2010), EZB

In allen Modellen hängt die Größe der Multiplikatoren wesentlich davon ab, wie die Zentralbank auf die fiskalischen Impulse reagiert. Einleuchtend ist, dass die Multiplikatoren bei einer akkomodierenden Geldpolitik größer ausfallen. Generell zeigt sich, dass ausgabenseitige Maßnahmen größere Stabilisierungseffekte bewirken als Steuersenkungen – wobei die Umsetzung von Ausgabenerhöhungen faktisch allerdings eher mit größeren Wirkungsverzögerungen einhergeht als steuerliche Maßnahmen. Transfers an private Haushalte haben vor allem dann stimulierende Wirkungen, wenn sie an liquiditäts- oder kreditbeschränkte (sogenannte nicht-ricardianische) Haushalte gehen, die ein höheres Einkommen unmittelbar und vollständig ausgeben. Bei der Steuerpolitik ist eine Senkung der indirekten Steuern tenden-

ziell wirksamer als eine Reduzierung der Lohnsteuer oder der Kapitalertragsteuern. Die Bandbreite der Multiplikatoren reflektiert unterschiedliche Modellspezifika (Coenen et al., 2010).

335. Unmittelbare Konsequenz der krisenbedingten staatlichen Interventionen ist ein starker Anstieg sowohl der öffentlichen Finanzierungsdefizite als auch der staatlichen Schuldenstände. Das gilt für nahezu alle Länder und Wirtschaftsräume. Im Euro-Raum, den Vereinigten Staaten, Japan und der OECD haben sowohl die gesamtstaatlichen und die strukturellen, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Finanzierungsdefizite, jeweils in Relation zum entsprechenden nominalen Bruttoinlandsprodukt, als auch die gesamtstaatlichen Schuldenstandsquoten zwischen dem Vorkrisenjahr 2007 und dem Jahr 2010 stark zugenommen (Schaubild 41).



336. Theoretisch und empirisch gibt es einen ziemlich robusten negativen nicht-linearen Zusammenhang zwischen langfristigem **Wirtschaftswachstum** und hohen und zunehmenden staatlichen **Verschuldungsquoten**. Während die ökonomische Theorie sowohl in exogenen als auch in endogenen Wachstumsmodellen einen negativen Wirkungszusammenhang postuliert (Expertise 2007 Ziffern 48 ff.), ist die Empirie weniger eindeutig.

Reinhart und Rogoff (2010) zeigen unter Verwendung eines rund 60 Jahre umfassenden Datensatzes für 20 Industrieländer, dass bei staatlichen Schuldenstandsquoten von über 90 vH die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Median um etwa einen Prozentpunkt und im Durchschnitt sogar um vier Prozentpunkte unter derjenigen bei geringeren Schuldenstandsquoten liegt. Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommen die Autoren für 24 Schwellenländer. Kausalitätsbeziehungen werden bei dieser rein statistischen Betrachtung nicht erfasst. Die Untersuchung von Kumar und Woo (2010) bestätigt auf

der Grundlage unterschiedlicher ökonometrischer Modelle einen negativen nicht-linearen Zusammenhang zwischen Schuldenstandsquoten und Wirtschaftswachstum. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass eine gegenüber dem Ausgangswert um zehn Prozentpunkte höhere Schuldenstandsquote im Durchschnitt mit einer um 0,2 Prozentpunkte geringeren jährlichen Wachstumsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner einhergeht. Für die Industrieländer fällt dieser Zusammenhang etwas geringer aus. Der schon nahezu magische 90-Prozent-Schwellenwert für den negativen Zusammenhang zwischen staatlichen Schuldenstandsquoten und Pro-Kopf-Wachstum wird auch in der Untersuchung von Checherita und Rother (2010) für zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums bestätigt. Als wesentliche Ursachen werden dabei der Einfluss hoher und zunehmender Schuldenstandsquoten auf die langfristigen Zinsen und die Produktivitätsentwicklung identifiziert.

337. Aufgabe einer wachstumsfördernden, langfristig angelegten Finanzpolitik ist es demnach, dem krisenbedingten und weltweiten Anstieg der Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten und die staatlichen Schuldenstandsquoten zurückzuführen. Dies sollte allerdings mit Augenmaß erfolgen. Denn die zuvor aufgezeigten kurzfristigen Multiplikator-Effekte und langfristigen Wachstumswirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung gelten mit umgekehrtem Vorzeichen – wenngleich möglicherweise nicht-linear – auch bei einer Rückführung der staatlichen Neuverschuldung. Kurzfristig ist also mit einer Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vor allem dann zu rechnen, wenn die Konsolidierungspolitik als nicht dauerhaft und glaubwürdig wahrgenommen wird. Langfristig hingegen führen geringere Verschuldungsquoten zu einem höheren Pro-Kopf-Wachstum (Kasten 12). Die Konsolidierungspolitik bewegt sich somit im Spannungsfeld von konjunkturellen Dämpfungseffekten und langfristigen Wachstumsgewinnen. Ein Problem dabei ist, dass die kurzfristigen Effekte der Fiskalpolitik schnell sichtbar werden, während sich die Wachstumswirkungen erst nach längerer Zeit zeigen. Dies erklärt, warum Konjunkturprogramme von der Politik tendenziell eher umgesetzt werden als Konsolidierungsmaßnahmen. Gerade deshalb sind verfassungsmäßig abgesicherte Regeln zur Begrenzung der strukturellen Nettokreditaufnahme in Verbindung mit einer im Konjunkturverlauf symmetrisch wirkenden Finanzpolitik von enormer Bedeutung.

Die in Deutschland im Grundgesetz verankerte neue Schuldenregel könnte hier als Vorbild für andere Staaten dienen. Nach einer Bestandsaufnahme der Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland werden deshalb die Ausgestaltung, aber auch mögliche Gestaltungsspielräume und offene Probleme der neuen Schuldenregel detaillierter erläutert.

Kasten 12

Reduzierung der Staatsverschuldung: „Short-term pain – long-term gain“

Die kurz- und langfristigen Auswirkungen einer **Reduzierung der öffentlichen Defizite** lassen sich am besten auf der Grundlage strukturierter makroökonomischer Modelle ermitteln. Clinton et al. (2010) haben unter Verwendung des vom Internationalen Währungsfonds zur Analyse von Geld- und Fiskalpolitiken eingesetzten dynamisch-stochastischen Gleichgewichtsmodells GIMF (Global Integrated Monetary and Fiscal Model) alternative Szenarien einer Rückführung der staatlichen Verschuldung in den wichtigsten Wirtschaftsregionen berechnet. Betrachtet werden sechs Regionen: die Vereinigten Staaten, Japan, Deutschland, der Euro-Raum ohne Deutsch-

land, der ostasiatische Raum und alle übrigen Länder. Ausgangspunkt der Simulationen ist eine Reduzierung der öffentlichen Defizite in Höhe von jeweils 1 vH des Vor-Krisen-Bruttoinlandsprodukts in den Vereinigten Staaten und Japan, von 0,83 vH im Euro-Raum ohne Deutschland und von jeweils 0,33 vH in Deutschland und dem Rest der Welt; die asiatischen Volkswirtschaften ergreifen keine Konsolidierungsmaßnahmen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird in vier gleich großen Schritten eingeführt, um zu starke kurzfristige Dämpfungseffekte zu vermeiden. Angenommen wird, dass die Konsolidierungsbemühungen von Konsumenten und Investoren während dieser Zeit als nicht dauerhaft angesehen werden. Der Budgetausgleich wird über alternative Instrumente auf der Einnahme- und Ausgabenseite der staatlichen Budgets sichergestellt. Während kurzfristig Steuererhöhungen oder Ausgabenminderungen erforderlich sind, um bei verringerten öffentlichen Defiziten den Budgetausgleich zu gewährleisten, ermöglicht die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte langfristig Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen. Dementsprechend kommt es in der kurzen Frist zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsleistung, langfristig allerdings zu Wachstumsgewinnen. Durch eine von Anfang an glaubwürdige Konsolidierungspolitik ließen sich die kurzfristigen Dämpfungseffekte allerdings weitgehend vermeiden.

Wie zu erwarten zeigt sich, dass Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite im Hinblick auf das langfristige Wirtschaftswachstum wirkungsvoller sein können als auf der Einnahmeseite. Ausgabenseitig sind die langfristigen Outputwirkungen bei anfänglichen Kürzungen von staatlichen Konsumausgaben und Transfers positiv, während eine Reduzierung staatlicher Investitionsausgaben negative Auswirkungen auf das Pro-Kopf-Wachstum hat. Bei Konsolidierung über Transferleistungen stellen sich Dämpfungseffekte nur in wenigen Jahren ein; langfristig liegt das reale Bruttoinlandsprodukt zwischen 0,7 vH und 1,3 vH über seinem Referenzpfad ohne Haushaltskonsolidierung. Wenn steuerliche Instrumente bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eingesetzt werden, sollten dies vor allem Anpassungen bei den indirekten Steuern (Umsatzsteuer und spezielle Verbrauchsteuern) sein. Das reale Bruttoinlandsprodukt liegt dann in Deutschland in der langen Frist um 0,6 vH über seinem Referenzwert. Angesichts der im Simulationsmodell von Clinton et al. (2010) für Deutschland eher moderat angesetzten Konsolidierungsschritte sind das durchaus bemerkenswerte Größenordnungen.

2. Öffentliche Haushalte im Jahr 2010

338. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat in den letzten Monaten des Jahres 2010 überrascht. Sowohl Einnahmen als auch Ausgaben folgten in ihrer positiven Entwicklung dem unerwartet starken konjunkturellen Aufschwung und der erfreulichen Entwicklung am Arbeitsmarkt. Dennoch stieg die **gesamtstaatliche Defizitquote** – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – im Jahr 2010 auf 3,7 vH an und übertraf damit den bereits aufgrund der Krise erhöhten Wert des Jahres 2009 um 0,7 Prozentpunkte (Tabelle 23). Der größte Anteil entfiel auf den Bund und seine Sondervermögen mit 2,4 Prozentpunkten, aber auch die Länder verzeichneten mit 1,0 Prozentpunkten und die Gemeinden mit 0,4 Prozentpunkten hohe Defizite. Demgegenüber wies die Sozialversicherung einen ausgeglichenen Haushalt auf, was jedoch auf einmalige Zuschüsse des Bundes an die Arbeitslosenversicherung in Höhe von rund 6,9 Mrd Euro und an den Gesundheitsfonds in Höhe von 3,9 Mrd Euro zurückzuführen ist.

Insgesamt standen die öffentlichen Haushalte im Jahr 2010 noch unter dem Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise. Jedoch war ihre schwierige finanzielle Lage nur noch zu einem

relativ geringen Teil auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen. Die um konjunkturelle Einflüsse und Einmalmaßnahmen bereinigte Defizitquote, also die **strukturelle Defizitquote**, belief sich nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates (JG 2007 Anhang IV D) auf 3,0 vH und lag damit nur noch geringfügig unter dem entsprechenden Wert für den tatsächlichen Finanzierungssaldo (Tabelle 24, Seite 193). Der Anstieg der Quote des strukturellen Finanzierungssaldos um rund 1,3 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war dabei wesentlich auf die permanenten Steuerentlastungen zurückzuführen, die im Rahmen der Konjunkturpakete, durch das Bürgerentlastungsgesetz und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz beschlossen wurden.

Tabelle 23

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹⁾²⁾

Art der Einnahmen und Ausgaben	2007	2008	2009	2010 ³⁾	2007	2008	2009	2010 ³⁾
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	1 065,8	1 088,5	1 066,0	1 074,2	+ 4,8	+ 2,1	- 2,1	+ 0,8
davon:								
Steuern	576,4	590,1	564,5	564,0	+ 8,6	+ 2,4	- 4,3	- 0,1
davon:								
Direkte Steuern	270,9	279,7	260,0	256,6	+ 8,3	+ 3,2	- 7,0	- 1,3
Indirekte Steuern	305,6	310,5	304,5	307,4	+ 8,9	+ 1,6	- 1,9	+ 1,0
Sozialbeiträge	400,2	407,8	409,9	421,9	+ 0,0	+ 1,9	+ 0,5	+ 2,9
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	65,5	65,9	68,9	65,5	+ 3,9	+ 0,7	+ 4,5	- 5,0
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	23,7	24,6	22,8	22,8	+ 1,7	+ 3,9	- 7,5	- 0,0
Ausgaben, insgesamt	1 059,4	1 085,6	1 138,7	1 165,9	+ 0,5	+ 2,5	+ 4,9	+ 2,4
davon:								
Vorleistungen	100,0	104,8	111,3	115,4	+ 2,6	+ 4,8	+ 6,2	+ 3,7
Arbeitnehmerentgelt	168,3	170,7	177,6	183,5	+ 0,0	+ 1,4	+ 4,1	+ 3,3
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen) ...	67,3	66,7	62,2	62,0	+ 2,7	- 1,0	- 6,7	- 0,3
Subventionen	27,2	27,8	31,5	31,7	- 2,0	+ 2,1	+ 13,2	+ 0,5
Monetäre Sozialleistungen	419,1	421,1	443,5	452,1	- 1,8	+ 0,5	+ 5,3	+ 1,9
Soziale Sachleistungen	178,3	185,7	196,6	205,8	+ 3,9	+ 4,2	+ 5,9	+ 4,7
Sonstige laufende Transfers	36,5	40,3	45,2	48,8	+ 3,3	+ 10,5	+ 12,1	+ 8,0
Vermögenstransfers	29,8	33,1	32,8	30,6	- 2,0	+ 11,0	- 1,0	- 6,5
Bruttoinvestitionen	34,4	36,8	39,3	41,8	+ 6,0	+ 7,1	+ 7,0	+ 6,3
Sonstige ⁴⁾	- 1,4	- 1,3	- 1,3	- 5,8	x	x	x	x
Finanzierungssaldo	6,3	2,8	-72,7	-91,7	x	x	x	x
Finanzierungssaldo (vH)⁵⁾	0,3	0,1	- 3,0	- 3,7	x	x	x	x

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung, allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, 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) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

339. Die **staatlichen Einnahmen** lagen im Jahr 2010 trotz des Aufschwungs nur geringfügig über dem Niveau des Vorjahrs. Obwohl aufgrund der überraschend positiven Arbeitsmarktentwicklung bei den Sozialversicherungsbeiträgen ein nennenswerter Anstieg zu verzeichnen

war (2,9 vH), führte die Stagnation bei den Steuereinnahmen dazu, dass die gesamtstaatlichen Einnahmen nur um 0,8 vH zunahmen. Ursächlich für die gegen den allgemeinen Trend stagnierenden Steuereinnahmen waren umfangreiche Steuersenkungen, die der positiven Entwicklung der Bemessungsgrundlagen entgegenstanden. Insbesondere ging das Aufkommen der Lohnsteuer in Folge einer Tarifsenkung und der erweiterten Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge zurück. Zusätzlich minderten das andauernd niedrige Zinsniveau und die zunehmende Bedeutung kurzlaufender Anlagen das Aufkommen der Abgeltungsteuer auf Zinserträge erheblich. Demgegenüber konnten sich die Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern (veranlagte Einkommensteuer, nichtveranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer) deutlich von ihrem dramatischen Einbruch des Vorjahrs erholen – auch wenn sie teilweise noch erheblich unterhalb ihres Vorkrisenniveaus lagen. Dies ist im Einklang mit dem typischen Muster, dass diese Steuern der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit zeitlicher Verzögerung folgen. Das fiskalisch sehr bedeutende Umsatzsteueraufkommen legte gegenüber dem Vorjahr um 0,7 vH zu. Damit überlagerten die Mehreinnahmen infolge des angestiegenen privaten Konsums den Rückgang, der durch die erstmalige Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Beherbergungsleistungen verursacht wurde.

340. Die **Ausgaben des Staates** stiegen im Jahr 2010 um 2,4 vH; damit kehrte das Ausgabenwachstum zu einer typischen Rate zurück, nachdem es im Jahr 2009 mit 4,9 vH krisenbedingt den höchsten Wert seit dem Jahr 1995 aufgewiesen hatte. Zu einer ausgeprägten Gegenbewegung kam es aber noch nicht, da die Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung auch im Jahr 2010 ausgabenerhöhend wirkten. Insbesondere die Ausweitung der öffentlichen Investitionen kam erst im Jahr 2010 voll zur Geltung und ist sogar noch im Jahr 2011 bei den Ausgaben spürbar. Auch die Ausgaben für Kurzarbeitergeld waren im Jahr 2010 noch deutlich erhöht, wenngleich sie gegenüber dem Vorjahr zurückgingen. Die Anhebung des Kindergelds zum 1. Januar 2010 hat den Wegfall des im Jahr 2009 einmalig ausgezahlten Kinderbonus kompensiert. Eine ausgesprochen hohe Dynamik verzeichneten abermals die Ausgaben für soziale Sachleistungen, hinter denen im Wesentlichen Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung stehen. Sie stiegen deutlich um 4,7 vH an. Gedämpft wurde die Zuwachsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben durch geringere Zinszahlungen infolge des anhaltend niedrigen Zinsniveaus sowie durch die einmaligen Mehreinnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd Euro, die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgabenmindernd erfasst werden. Ohne diesen Versteigerungserlös wäre die Wachstumsrate der staatlichen Ausgaben um rund 0,4 Prozentpunkte höher ausgefallen.

Finanzpolitische Kennziffern

341. Die finanzpolitischen Kennziffern für das Jahr 2010 wurden von der anziehenden konjunkturellen Entwicklung geprägt. Die Staatsquote, die Abgabenquote, die Sozialbeitragsquote und die Steuerquote verringerten sich, vor allem da der Nenner – das nominale Bruttoinlandsprodukt – kräftig anstieg (Tabelle 24, Seite 193). Eine Ausnahme von diesem Muster stellt die **Schuldenstandsquote** dar. Denn diese stieg im Jahr 2010 weiter an, wenn auch in geringerem Tempo als im Vorjahr. Nicht berücksichtigt wurde hierbei die Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden auf eine Abwicklungsgesellschaft bei der **Hypo Real Estate**

Holding AG (HRE). Dies wird die Schuldenstandsquote im Jahr 2010 sehr wahrscheinlich in einer Größenordnung von 7,5 bis 8,5 Prozentpunkten erhöhen.

Die Erfassung der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist teilweise komplex und führt nicht immer zu unmittelbar intuitiven Ergebnissen (Deutsche Bundesbank, 2010). Darunter fällt, dass eine Umstrukturierung einer verstaatlichten Bank wie der HRE einen erheblichen Einfluss auf den Schuldenstand haben kann. Auch dass Irland aufgrund von Maßnahmen zur Rettung von Banken im selben Jahr eine Defizitquote von um die 30 vH angekündigt hat, während in Deutschland Stützungsmaßnahmen das Defizit – im Gegensatz zur Schuldenstandsquote – nur geringfügig erhöhen, erscheint auf den ersten Blick überraschend.

Grundsätzlich wird die einheitlich Erfassung in den VGR EU-weit durch Entscheidungen von Eurostat festgelegt. Für Irland und Deutschland gelten damit dieselben Regeln. Schulden von öffentlichen Unternehmen – wie zum Beispiel die von Banken im Staatsbesitz – werden grundsätzlich nicht zum staatlichen **Schuldenstand** gezählt. Die Besonderheit bei der HRE ist, dass sich der Staat bei der Abwicklungsanstalt explizit verpflichtet hat, mögliche Verluste auszugleichen mit der Folge, dass die Verbindlichkeiten der Abwicklungsanstalt sehr wahrscheinlich zu den Schulden des Staates gezählt werden. Bei erfolgreicher Abwicklung wird sich der Schuldenstand jedoch um einen Betrag in entsprechender Größenordnung mindern. Bei mehrheitlichem Privatbesitz einer Zweckgesellschaft ist es nach einer Eurostat-Entscheidung allerdings in manchen Fällen möglich, dass deren Verbindlichkeiten nicht im staatlichen Schuldenstand erfasst werden, da in diesen Fällen keine Zuordnung zum Sektor „Staat“ erfolgt. Diese Ausnahme greift in Frankreich und Irland. Eine Vergabe von Garantien wird ebenso nicht im Schuldenstand erfasst, solange keine Zahlungen geleistet wurden.

In den **Finanzierungssaldo** der VGR gehen Maßnahmen zur Bankenrettung ein, wenn eine Transaktion eine Verminderung des Netto-Vermögens bedeutet. Daher wird beispielsweise bei Eigenkapitalhilfen hinterfragt, ob Zahlungen in einem marktgerechten Verhältnis zu den erwarteten Rückflüssen stehen. Insbesondere eine Kapitalzuführung zum Ausgleich von Verlusten wird defizitwirksam erfasst. Auch bei der Übernahme von Vermögenswerten – wie sie bei der Ausgliederung bei der HRE stattfindet – ist grundsätzlich auf die Marktwerte abzustellen. Die Höhe der bei der Transaktion festgelegten Marktwerte entscheidet damit prinzipiell über die endgültige Höhe der Defizitwirkung. Genau diese Marktwerte liegen infolge der Finanzkrise bei den betroffenen Wertpapieren jedoch nicht vor. Daher greift in diesen Fällen meistens eine Ausnahme, nach der die Differenz zwischen vorher festgelegtem Marktwert und einem niedrigeren Veräußerungserlös defizitwirksam behandelt wird. Defizite können somit auch zeitlich verzögert anfallen. Je nach angesetzten Marktwerten kann die Ausgliederung bei der HRE also auch im Jahr 2010 und in den Folgejahren defizitwirksam sein. Teilweise kann es aber auch zu Minderungen des Netto-Vermögens des Staates kommen, die nicht im Finanzierungssaldo erfasst werden.

Die angekündigte **Defizitquote Irlands** in einer Größenordnung von 30 vH im Jahr 2010 erklärt sich daraus, dass Banken umfassend rekapitalisiert wurden, um vorangegangene Verluste auszugleichen. Nicht zuletzt war diese Maßnahme in diesem Umfang erforderlich, weil in Irland die Zweckgesellschaft problematische Wertpapiere mit

einem relativ hohen Abschlag angekauft hatte. Sowohl die Art der Stützungsmaßnahmen als auch die Festlegung der Höhe der angesetzten Marktwerte beeinflussen Schuldenstand und Finanzierungssaldo erheblich.

Hinter den rein statistischen Buchungsfragen verbergen sich unterschiedliche Ansätze im Umgang mit den Verlusten aus den Rettungsmaßnahmen. Während der irische Staat die Abschreibungen und ein hohes ausgewiesenes Defizit in Kauf nimmt, um seine Banken zu sanieren, werden in Deutschland die Verluste voraussichtlich noch über einen langen Zeitraum zum Vorschein kommen.

Tabelle 24

Finanzpolitische Kennziffern¹⁾ vH²⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ³⁾
Finanzierungssaldo	- 3,8	- 3,3	- 1,6	0,3	0,1	- 3,0	- 3,7 ^{a)}
Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	- 3,7	- 3,1	- 1,7	0,0	- 0,5	- 1,7	- 3,0
Struktureller Primärsaldo ⁴⁾	- 1,3	- 0,8	0,4	1,8	1,3	- 0,5	- 1,3
Schuldenstandsquote ⁵⁾	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,4	73,9 ^{b)}
Staatsquote ⁵⁾	47,1	46,8	45,3	43,6	43,8	47,5	46,5 ^{a)}
Abgabenquote ⁶⁾	39,2	39,0	39,4	39,6	39,7	40,1	38,7
Steuerquote ⁷⁾	22,3	22,4	23,3	24,2	24,3	24,1	22,9
Sozialbeitragsquote ⁷⁾	16,8	16,6	16,2	15,4	15,4	16,0	15,8
Zins-Steuer-Quote ⁸⁾	13,0	12,7	12,4	11,7	11,3	11,0	11,0

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo/Primärsaldo: Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 5) Schulden/Ausgaben des Staates.– 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer sowie Steuern an die EU/tatsächliche Sozialbeiträge.– 8) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang: Finanzierungssaldo – 3,8 vH, Staatsquote 46,7 vH.– b) Ohne Berücksichtigung der Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden auf eine Abwicklungsanstalt bei der Hypo Real Estate Holding AG.

3. Neue Schuldenregel und Haushaltskonsolidierung

Regelungsinhalt der neuen Schuldenregel

342. Im Jahr 2011 gelten erstmals die im Rahmen der Föderalismuskommission II vereinbarten Neuregelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern, verbunden mit der Einrichtung eines Frühwarnsystems zur zukünftigen Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Der neu gefasste Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz sieht vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Für den Bund gilt diese Vorgabe als erfüllt, wenn die Kreditaufnahme einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht übersteigt. Im Gegensatz dazu sind in den Haushalten der Bundesländer grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten zugelassen. Diese Regelungen treten allerdings erst nach einer in Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz spezifizierten Übergangsphase in Kraft. Für den Bund ist die nähere Ausgestaltung der neuen Schuldenregel in Artikel 115 Grundgesetz und einem Ergänzungsgesetz, dem sogenannten Artikel 115-

Gesetz, geregelt; die Bundesländer legen die nähere Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen fest. Die neue Schuldenregel orientiert sich an den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, der für die Mitgliedstaaten annähernd ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende Haushalte fordert.

343. Die neuen Verschuldungsregeln zielen auf eine **Begrenzung der strukturellen**, das heißt einer von der konjunkturellen Lage unabhängigen **Kreditaufnahme** (Strukturkomponente). Für den Bund unterscheidet sich die im Haushalt ausgewiesene Kreditaufnahme durch mehrere Korrekturposten von dieser Strukturkomponente. Zunächst sind dies die rein **konjunkturell bedingten Finanzierungssalden** (Konjunkturkomponente), die auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen sind. In konjunkturell schlechten Zeiten – technisch: wenn die Output-Lücke negativ ist – wird der Spielraum für die öffentliche Kreditaufnahme um konjunkturell bedingte Defizite erweitert; umgekehrt wird er in konjunkturell guten Zeiten um konjunkturell bedingte Finanzierungsüberschüsse eingeschränkt. Konjunkturelle Einflüsse auf die Kreditaufnahme sind also symmetrisch im Aufschwung und im Abschwung zu berücksichtigen. Die Konjunkturkomponente wird über ein Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt (Kasten 13, Seiten 196 ff.). Der **Saldo der finanziellen Transaktionen** macht einen zweiten Unterschied zwischen der zulässigen strukturellen und der haushaltsmäßigen Kreditaufnahme aus. Finanzielle Transaktionen sind nicht-vermögenswirksame öffentliche Ausgaben und Einnahmen, etwa eine Darlehensvergabe und Darlehensrückzahlung oder ein Beteiligungserwerb und Beteiligungsverkauf. Ist der Saldo der finanziellen Transaktionen positiv (negativ) – die Einnahmen aus finanziellen Transaktionen sind größer (kleiner) als die entsprechenden Ausgaben –, bewirkt dies eine Verringerung (Erhöhung) der zulässigen Kreditaufnahme im Bundeshaushalt. Durch die Bereinigung um den Saldo finanzieller Transaktionen nähert man sich weitgehend dem den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zugrunde liegenden und für die Verschuldungsbegrenzungen des EU-Vertrags relevanten Defizitkonzept an (Expertise 2007 Kasten 1).

344. Daneben kann die Kreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten in bestimmten **Ausnahmesituationen** und bei Vorliegen einer Rückführungspflicht für die auf einem **Kontrollkonto** verbuchten Kredite von der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme abweichen. So erlaubt Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz die Aufnahme von Krediten in bestimmten Ausnahmefällen, nämlich bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Die Aufnahme von Krediten in Notsituationen ist dabei mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Für den Bund wird die Vorgabe in der Neufassung von Artikel 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz konkretisiert und verschärft: Der Beschluss über eine höhere Kreditaufnahme in Notsituationen setzt eine Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages voraus (sogenannte Kanzlermehrheit). Ein gleichzeitig vorzulegender Tilgungsplan hat sicherzustellen, dass die zusätzliche Verschuldung „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ zurückgeführt wird. Nicht näher präzisiert ist, was genau unter einem „angemessenen Zeitraum“ zu verstehen ist.

Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme bei Haushaltsabschluss und der bei Haushaltsaufstellung ermittelten maximal zulässigen Kreditaufnahme werden nach Artikel 115 Abs. 2 Satz 4 Grundgesetz auf einem **Kontrollkonto** erfasst (Kasten 13, Seiten 196 ff.). Überschreitet ein etwaiger negativer Saldo des Kontrollkontos einen Schwellenwert von 1,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, ist der überschießende Betrag nach den Vorgaben des Grundgesetzes konjunkturgerecht zurückzuführen. Die Bestimmungen für das Kontrollkonto des Bundes werden in § 7 Artikel 115-Gesetz noch einmal enger gefasst. Die einfachgesetzlich normierte Abbaupflichtung setzt bereits bei negativen Salden des Kontrollkontos von mehr als 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ein. Betragsmäßig darüber liegende negative Salden vermindern im nächsten Haushaltsjahr den Spielraum für die strukturelle Kreditaufnahme um bis zu 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, das heißt, der strukturelle Kreditaufnahmespielraum des Bundes muss in einem solchen Fall vorrangig zum Abbau negativer Salden des Kontrollkontos genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die konjunkturellen Aussichten für das folgende Haushaltsjahr insofern günstig sind, als eine **positive Veränderung der Output-Lücke** erwartet wird.

Zusammenfassend illustriert Tabelle 25 den Zusammenhang von struktureller und haushaltsmäßiger Kreditaufnahme.

Tabelle 25

Grundstruktur der Schuldenregel für den Bund

	Komponenten des Finanzierungssaldos		Erläuterungen
(1)		Strukturkomponente	strukturelle Kreditaufnahme von maximal 0,35 vH in Relation zum nominalen BIP ab dem Jahr 2016
(2)	+/-	Konjunkturkomponente	(+) : konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit (-) : konjunkturbedingter Finanzierungsüberschuss
(3)	+/-	Saldo der finanziellen Transaktionen	(+) : Ausgaben > Einnahmen (-) : Einnahmen > Ausgaben (jeweils nicht-vermögenswirksam)
(4)	+/-	Kreditaufnahme (+) bei ... Kredittilgung (-) aus Inanspruchnahme einer Ausnahmesituation	Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz
(5)	-	Rückführung aus Kontrollkonto	Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz
(6)	=	Zulässige Kreditaufnahme (erforderliche Überschüsse) im Bundeshaushalt	

345. In Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz sind die **Übergangsvorschriften** für die Anwendung der neuen Schuldenregel in Bund und Ländern geregelt. Die neue Fassung von Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz ist danach erstmals für das Jahr 2011 anzuwenden. Der Bund darf in den Jahren 2011 bis 2015 die Obergrenze von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten. Mit dem Abbau desjenigen Teils des bestehenden strukturellen

Defizits im Bundeshaushalt, der über der neuen Höchstgrenze liegt, soll ab dem Jahr 2011 begonnen werden. Die Länder dürfen in den Jahren 2011 bis 2019 von der Vorgabe strukturell ausgeglichener Haushalte abweichen. In diesem Zeitraum ist die Kreditaufnahme in den Länderhaushalten durch die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen beschränkt. In der Übergangszeit sind sowohl der Haushalt des Bundes als auch die Haushalte der Länder – unabhängig von der Ausgestaltung des jeweiligen Übergangspfads – so aufzustellen, dass die Vorgaben in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz im Jahr 2016 für den Bund und im Jahr 2020 für die Länder erfüllt sind.

Für den Bund wird die Übergangsregelung einfachgesetzlich präzisiert und verschärft: § 9 Artikel 115-Gesetz legt fest, dass das im Haushaltsjahr 2010 bestehende strukturelle Defizit im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 „in **gleichmäßigen Schritten**“ zurückzuführen ist.

Die **Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung** außerhalb des Bundeshaushalts ist ab dem Jahr 2011 nicht mehr möglich. Die bisherige Regelung in Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz a. F. wurde ersatzlos gestrichen.

Kasten 13

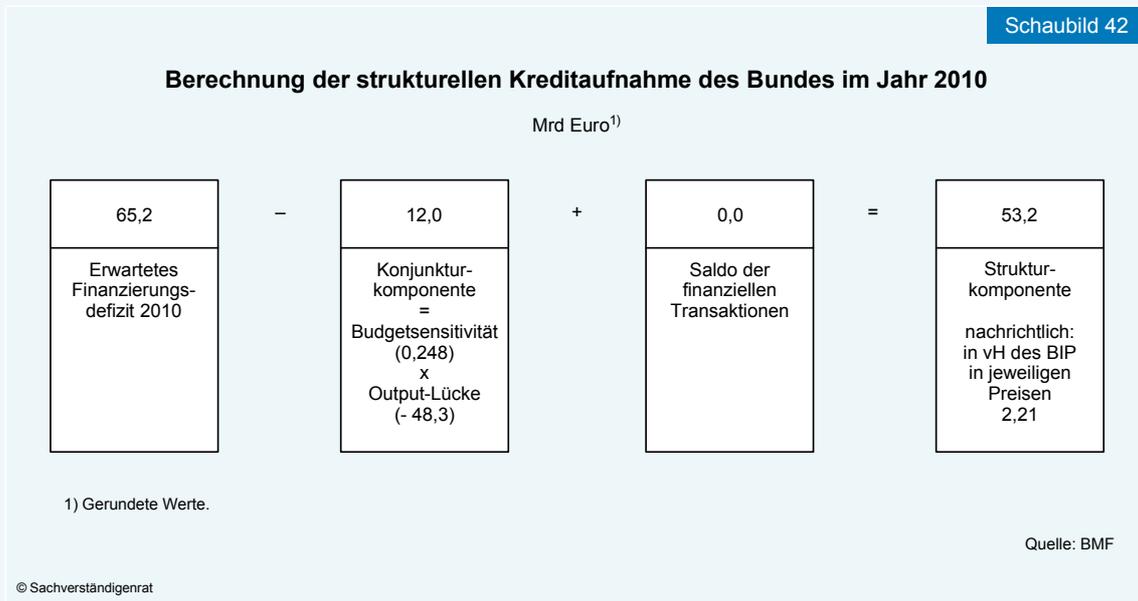
Methodische Erläuterungen und Mechanik der neuen Schuldenregel

Für den Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 ist die Höhe des strukturellen Defizits im Jahr 2010 von entscheidender Bedeutung, da damit die Höhe der maximal zulässigen strukturellen Kreditaufnahme in den Bundeshaushalten in den Jahren 2011 bis 2015 festgelegt wird. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 für den Bund wird die strukturelle Kreditaufnahme des Jahres 2010 ermittelt, indem das für dieses Jahr erwartete Finanzierungsdefizit um die Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt wird (Schaubild 42). Das strukturelle Defizit ergibt sich im Jahr 2010 also als abgeleitete, endogene Größe. Ab dem Jahr 2011 hingegen ist die maximale Höhe des strukturellen Defizits jeweils vorgegeben und die in den jeweiligen Haushalten maximal zulässigen Finanzierungsdefizite berechnen sich endogen.

Zum besseren Verständnis soll zunächst die **Konjunkturkomponente** genauer erläutert werden. Für den Bund wird diese über ein von der Europäischen Kommission angewandtes Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt, das in § 5 Artikel 115-Gesetz präzisiert wird. Danach berechnet sich die Konjunkturkomponente als negativer Wert des Produkts aus der Output-Lücke und der Budgetsensitivität. Ist die Konjunkturkomponente positiv (negativ), liegt ein konjunkturbedingtes(r) Finanzierungsdefizit (Finanzierungsüberschuss) vor.

Die (absolute) **Output-Lücke** ist definiert als die Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial. Das Produktionspotenzial als der sich bei Normalauslastung der vorhandenen Kapazitäten ergebende Output, der ein Wachstum ohne Spannungen in der Preisentwicklung oder auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht, ist eine in der Realität nicht beobachtbare Größe und muss ökonometrisch geschätzt werden (JG 2003 Ziffern 734 ff., Expertise 2007 Ziffern 218 ff.). In § 2 Abs. 2 Artikel 115-Verordnung ist festgelegt, dass das Produktionspotenzial mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ermittelt wird. Im Haushaltsvollzug oder bei späteren Nachträgen zum Haushaltsgesetz ist keine Neuschätzung für das Produktionspotenzial vorgesehen. Generell wird un-

terstellt, dass die relative Output-Lücke in realer und nominaler Rechnung identisch ist. Für das Jahr 2010 wird von einer negativen nominalen Output-Lücke von etwas über 48 Mrd Euro ausgegangen, die sich als Differenz von dem für das Jahr 2010 erwartetem nominalen Bruttoinlandsprodukt von gerundet 2 450 Mrd Euro und dem geschätztem nominalen Produktionspotenzial von 2 498 Mrd Euro ergibt.



Die **Budgetsensitivität** entspricht der Elastizität des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos in Bezug auf eine einprozentige Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial. Für den gesamtstaatlichen Haushalt wird eine Budgetsensitivität von 0,51 unterstellt (Bundesministerium der Finanzen, 2010). Diese wird auf Bund, Länder (einschließlich der Gemeinden) und Sozialversicherungen aufgeteilt im Verhältnis der den einzelnen Ebenen zurechenbaren Anteile an den konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben. Für den Bund errechnet sich danach im Jahr 2010 eine Budgetsensitivität von 0,248.

Der **Saldo der finanziellen Transaktionen** beläuft sich nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 im Jahr 2010 auf 29 Mio Euro. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bund einmalig im Jahr 2010 einen Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit zur Abdeckung ihres Defizits leistet, statt wie sonst ein Darlehen zu gewähren. Dadurch reduzieren sich die nichtvermögenswirksamen Ausgaben und das strukturelle Defizit nimmt entsprechend zu. Im Gegenzug werden dem Bund in dieser Höhe die konjunktur reagiblen Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit zugerechnet, sodass seine Budgetsensitivität im Jahr 2010 höher ausfällt als bei Darlehensvergabe.

Nach den Übergangsvorschriften für die Anwendung der neuen Schuldenregel ist die strukturelle Defizitquote des Jahres 2010 in Höhe von 2,21 vH ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten von jährlich 0,31 Prozentpunkten abzubauen bis sie im Jahr 2016 bei 0,35 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegt. Zu beachten ist, dass das strukturelle Defizit dabei jeweils als Produkt dieser Prozentwerte mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres ermittelt wird. Unter Berücksichtigung der im Bundeshaushalt 2011 und in der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 angesetzten Konjunkturkomponenten und der jeweiligen Salden der finanziellen Transaktionen ergibt sich dann die in den einzelnen Haushaltsjahren bis zum Jahr 2014 maximal zulässige Kreditaufnahme (Tabelle 26, Seite 198).

Eine Besonderheit der Übergangsvorschriften besteht darin, dass sich bei einem **geringeren Ausgangswert** für das strukturelle Defizit im Jahr 2010 in den folgenden Jahren ein **flacherer Abbaupfad** für die strukturellen Defizite ergeben würde. Dazu ist zur Illustration (kursiv und in Klammern) der Abbaupfad angegeben, der bei einem Ausgangswert von 1,67 vH im Jahr 2010 für das strukturelle Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt einzuhalten wäre. Ausgehend von diesem geringeren Startwert (zur Begründung siehe Ziffer 348) würde ein aus „gleichmäßigen Schritten“ in Höhe von 0,22 Prozentpunkten resultierender Abbaupfad für die bis zum Jahr 2016 maximal zulässigen Strukturkomponenten flacher verlaufen als bei Einbringung des Haushaltsgesetzes 2011 unterstellt. Die absolute Höhe der zulässigen strukturellen und haushaltsmäßigen Defizite hängt dann von der unterstellten Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und des Produktionspotenzials ab.

Tabelle 26

Zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel für den Bund¹⁾

Mrd Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Strukturkomponente in vH des nominalen BIP ²⁾	1,90 <i>(1,45)</i>	1,59 <i>(1,23)</i>	1,28 <i>(1,01)</i>	0,97 <i>(0,79)</i>	0,66 <i>(0,57)</i>	0,35 <i>(0,35)</i>
BIP in jeweiligen Preisen des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres ³⁾	2 407	2 450	2 510	2 583		
Maximal zulässige strukturelle Kreditaufnahme	45,8	39,0	32,1	25,1		
Konjunkturkomponente	5,5	3,3	1,3	– 0,4		
Saldo der finanziellen Transaktionen	6,2	0,9	– 1,8	– 0,6		
Zulässige Kreditaufnahme im Bundeshaushalt	57,5	43,1	31,6	24,1		

1) Stand: September 2010.– 2) Ausgangswert im Jahr 2010: 2,21 vH. Die kursiven Werte geben den Abbaupfad für das strukturelle Defizit bei einem Ausgangswert von 1,67 vH im Jahr 2010 an.– 3) Frühjahrsprojektion 2010.

Die Behandlung von **Prognosefehlern** und mögliche Buchungen auf dem **Kontrollkonto** sollen mit einer fiktiven Rechnung anhand des Bundeshaushalts 2011 verdeutlicht werden (Tabelle 27). Die Berechnungen berücksichtigen nicht (und sind insofern rein illustrativ), dass die Soll-Werte für den Bundeshaushalt 2011 bei der endgültigen Verabschiedung des Haushalts im November 2010 an die dann vorliegende Herbstprojektion angepasst werden. Implizit angenommen ist also, dass die bei Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2011 unterstellten Werte auch noch bei seiner Verabschiedung im November gültig sind. Der gegenüber dem Jahr 2010 stark angestiegene Saldo der finanziellen Transaktionen erklärt sich dadurch, dass statt eines Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2011 ein Darlehen gewährt wird. Dies hat auch zur Folge, dass die Budgetsensitivität geringer ausfällt als im Jahr 2010. Bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente wird dabei im Regierungsentwurf von einer Budgetsensitivität von 0,160 und einer negativen Output-Lücke von 34,5 Mrd Euro ausgegangen.

Angenommen wird nun, dass sich das nominale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 wesentlich günstiger entwickelt als bei der Haushaltsaufstellung erwartet wurde. Statt der bei Haushaltsaufstellung unterstellten Zuwachsrates von nominal 2,4 vH im Jahr 2011 soll die tatsächliche Zuwachsrates in dieser fiktiven Rechnung 3,5 vH betragen. Wegen der günstigeren konjunkturellen Entwicklung muss die Konjunkturkomponente beim vorläufigen Haushaltsabschluss im März 2012 neu ermittelt werden. Diese Anpassung erfolgt grundsätzlich so, dass die zum Zeit-

punkt der Haushaltsaufstellung ermittelte Output-Lücke um die Differenz zwischen der zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses vom Statistischen Bundesamt festgestellten Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts und der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten Änderung korrigiert wird. Eine Neuschätzung des Produktionspotenzials über den Produktionsfunktionsansatz ist bei Haushaltsabschluss nicht vorgesehen. Die bei der Haushaltsaufstellung erwartete Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 lag bei 60 (= 2 510-2 450) Mrd Euro. Bei einer tatsächlichen Zuwachsrate von 3,5 vH beträgt die Änderung hingegen 86 (= 2 536-2 450) Mrd Euro. Die Differenz von 26 (= 86-60) Mrd Euro wird zur erwarteten Output-Lücke addiert, die sich damit auf -8,5 (= -34,5+26) Mrd Euro beläuft. Multipliziert mit der Budgetsensitivität ergibt sich ein konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit (Konjunkturkomponente) bei Haushaltsabschluss von 1,4 Mrd Euro. Die maximal zulässige Kreditaufnahme beträgt damit im Nachhinein 53,4 Mrd Euro. Wenn nun die bei der Haushaltsaufstellung angesetzte Kreditaufnahme von 57,5 Mrd Euro auch tatsächlich realisiert würde, wäre die Differenz aus der bei Haushaltsabschluss festgestellten tatsächlichen und der maximal zulässigen Kreditaufnahme in Höhe von 4,1 Mrd Euro als negativer Wert auf der Kontrollkonto zu buchen. Überschreiten die kumulierten Buchungen auf dem Kontrollkonto betragsmäßig den Schwellenwert von 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, reduziert der überschießende Betrag den Kreditaufnahmespielraum des folgenden Haushaltsjahres.

Tabelle 27

Rechenbeispiel zur Behandlung von Prognosefehlern und Belastungen des Kontrollkontos

Bundeshaushalt 2011 (Mrd Euro)¹⁾

	Soll (September 2010)	Ist (fiktiv) (März 2012)
(1) Strukturkomponente	45,8	45,8
(2) Konjunkturkomponente [= - (Output-Lücke x Budgetsensitivität)]	5,5 [= - (- 34,5 x 0,160)]	1,4 [= - (- 8,5 x 0,160)]
(3) Saldo der finanziellen Transaktionen	6,2	6,2
(4) Maximal zulässige Kreditaufnahme	57,5	53,4
(5) Tatsächliche Kreditaufnahme (Annahme)	.	57,5
(6) Belastung des Kontrollkontos [=(4) - (5)] im Ist	.	- 4,1

1) Gerundete Werte.

Probleme und Gestaltungsspielräume

346. Die Bundesregierung muss wegen der Übergangsregelungen bereits ab dem Jahr 2011 die jeweilige Obergrenze für die strukturelle Kreditaufnahme einhalten. Den Bundesländern ist ab dem Jahr 2020 jegliche strukturelle Neuverschuldung untersagt. Die Einhaltung dieser Kreditobergrenzen erfordert eine solide Finanzpolitik. Gleichwohl ist zu fragen, ob und gegebenenfalls welche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, um die Höhe der strukturellen Kreditaufnahme in den Haushalten von Bund und Ländern zu beeinflussen. Ausgehend von der strukturellen Kreditaufnahme ist unter Berücksichtigung bestimmter Korrekturposten – vor allem der Konjunkturkomponente und des Saldos der finanziellen Transaktionen – auch die

Höhe der maximal zulässigen Kreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten bestimmt. Zu prüfen ist, ob der Kreditaufnahmespielraum durch Ausnutzung von Gestaltungsmöglichkeiten ausgeweitet werden kann. Schließlich ist von grundsätzlichem Interesse, unter welchen Bedingungen eine nicht-verfassungskonforme Ausgestaltung der neuen Schuldenregel vorliegen könnte.

347. Die **Konjunkturkomponente** berechnet sich als negativer Wert des Produktes von nominaler Output-Lücke und Budgetsensitivität (Kasten 13). Sie wird sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch bei Haushaltsabschluss ermittelt; ebenfalls ist bei Vorlage eines Nachtragshaushalts eine Neuberechnung erforderlich. Bei der Korrektur der Output-Lücke ist jeweils die Differenz der zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses oder der Vorlage eines Nachtragshaushalts relevanten und der bei Haushaltsaufstellung von der Bundesregierung erwarteten Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts anzusetzen. Eine Neuberechnung des Produktionspotenzials wird nicht vorgenommen. Die von der Bundesregierung erwartete Änderung des Bruttoinlandsprodukts wird im Rahmen ihrer Frühjahrsprognose (April) und Herbstprognose (Oktober) veröffentlicht. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Höhe der Konjunkturkomponente und damit die nach der Schuldenregel maximal zulässige Kreditaufnahme durch gewisse Spielräume bei der Schätzung der erwarteten Änderung des Bruttoinlandsprodukts in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Davon ist aber nicht auszugehen. Es würde unmittelbar auffallen und die Bundesregierung unter Erklärungsdruck setzen, wenn ihre Frühjahrs- und Herbstprognosen erheblich von den nahezu zeitgleich veröffentlichten Prognosen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute abweichen würden.

Spielräume gibt es ebenso bei der Schätzung des Produktionspotenzials. Ein höheres Produktionspotenzial erweitert die zulässige Kreditaufnahme oder verringert einen erforderlichen Überschuss und kann somit zur Gestaltung eingesetzt werden. Bei wiederholter Überschätzung wäre jedoch zu beobachten, dass sich die Konjunkturkomponenten im Zeitverlauf nicht symmetrisch verhalten. Revisionen des geschätzten Produktionspotenzials können auch nach mehreren Jahren noch erheblichen Umfang haben, sodass eine Buchung der Effekte auf dem Kontrollkonto schwierig wäre. Daher wäre es wünschenswert, wenn alle Details zur Ermittlung der Konjunkturkomponente – auch die Herleitung der Budgetsensitivitäten für die Gebietskörperschaften – offengelegt würden.

348. Auch besteht bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente für das Jahr 2010 ein im Hinblick auf die Konsolidierungsnotwendigkeiten im Zeitraum von 2011 bis 2016 folgenreicher Spielraum. Dem Haushaltsgesetz 2011 lag bei Einbringung in den Deutschen Bundestag im August 2010 für das Jahr 2010 eine erwartete Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 1,8 vH zugrunde. Daraus resultiert eine negative nominale Output-Lücke von 48,3 Mrd Euro. Dank eines verbesserten konjunkturellen Umfelds ist nach den Schätzungen des Sachverständigenrates von einer wesentlich höheren Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in einer Größenordnung von etwa 4,5 vH auszugehen. Geht man außerdem von einem bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 in der 3. Lesung im November 2010 zu erwartenden Finanzierungsdefizit im Bundeshaushalt 2010 von geschätzt

53,0 Mrd Euro aus, ergeben sich für das Jahr 2010 unter Berücksichtigung einer aktualisierten Schätzung für das Produktionspotenzial eine nominale negative Output-Lücke von 52,4 Mrd Euro, eine Konjunkturkomponente von 13,0 Mrd Euro und – bei einem unveränderten Saldo der finanziellen Transaktionen von Null Mrd Euro – ein strukturelles Defizit im Jahr 2010 von 40,0 Mrd Euro und in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt von 1,67 vH. Ausgehend von diesem geringeren Ausgangswert würde ein aus „gleichmäßigen Schritten“ von jährlich 0,22 Prozentpunkten resultierender Pfad für die bis zum Jahr 2016 maximal zulässigen Strukturkomponenten flacher verlaufen als bei Einbringung des Haushaltsgesetzes 2011 unterstellt. Die neu berechneten maximal zulässigen strukturellen Defizite in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sind in der Tabelle 26 (kursiv und in Klammern) ausgewiesen.

Die Bundesregierung ist durch Gesetz nicht verpflichtet, bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2011 eine Neuberechnung der Konjunkturkomponente und des strukturellen Defizits für das Jahr 2010 vorzunehmen; sie könnte also diesen Gestaltungsspielraum nutzen und es bei dem bei der Haushaltseinbringung unterstellten Übergangspfad für die Strukturkomponenten belassen. Die **Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsbemühungen** würde allerdings erhöht, wenn die Strukturkomponente für das Jahr 2010 neu berechnet und an die verbesserten Rahmenbedingungen angepasst würde.

Der geringere Ausgangswert für die strukturellen Defizite im Jahr 2010 zieht in den Folgejahren deutlich geringere Obergrenzen für die Kreditaufnahme nach sich. Sofern sich allerdings die positive Entwicklung vor allem bei den erwarteten Steuereinnahmen auf die kommenden Jahre überträgt, dürften die Konsolidierungserfordernisse nicht ansteigen. Die im Rahmen des „Zukunftspakets“ beschlossenen Einsparungen sollten umgesetzt und sich eventuell ergebende finanzielle Spielräume für einen entschlossenen Abbau der Haushaltsdefizite eingesetzt werden.

349. Spielräume bei der Höhe sowohl der strukturellen als auch der haushaltsmäßigen Kreditaufnahme eröffnen sich im Zusammenhang mit der Behandlung von **finanziellen Transaktionen**. Besonders deutlich wird das bei der Ermittlung des strukturellen Defizits im Bundeshaushalt 2010. Gemäß § 364 SGB III leistet der Bund zinslose Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit, wenn deren Mittel nicht zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen ausreichen. Durch das Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze (Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz) vom 14. April 2010 wurde allerdings ausschließlich für das Haushaltsjahr 2010 ein neuer § 434t SGB III angefügt: Danach wird derjenige Teil des im Jahr 2010 gewährten Darlehens, der die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit übersteigt und der bis Ende des Jahres 2010 nicht zurückgezahlt werden kann, in einen Zuschuss umgewandelt und muss demzufolge überhaupt nicht mehr zurückgezahlt werden. Ab dem Jahr 2011 gilt dann wieder die ursprüngliche Darlehensregelung und die Buchung als finanzielle Transaktion. Konsequenz ist, dass sich das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2010 durch den Zuschuss im Vergleich zu einer Darlehensgewährung erhöht. Ebenfalls im Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz wurde durch § 221a SGB V geregelt,

dass der Bund im Jahr 2010 einmalig einen Zuschuss in Höhe von 3,9 Mrd Euro an den Gesundheitsfonds leistet. Der Zuschuss soll der Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung dienen und hat somit einen temporären Charakter. Diese Maßnahme erhöht auch das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2010.

Konsequenz des Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 ist, dass das strukturelle Defizit und damit der Ausgangswert für den Abbaupfad während der Übergangszeit bis zum Jahr 2016 höher ausfällt als es bei Darlehensgewährung der Fall gewesen wäre. Die Bundesregierung muss so im Jahr 2011 weniger konsolidieren als es ohne die Zuschüsse der Fall gewesen wäre.

350. Konzeptionell sollten eigentlich nur dauerhafte Maßnahmen und nicht **Einmaleffekte** die Höhe des strukturellen Defizits beeinflussen. Dementsprechend gehen auf EU-Ebene Einmaleffekte nicht in die Berechnung des strukturellen Defizits ein.

Im Gegensatz dazu findet bei der neuen Schuldenregel keine Bereinigung um Einmaleffekte statt. Das gilt natürlich symmetrisch auch für einmalig anfallende Einnahmen. So wurden die Erlöse aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang im Jahr 2010 in Höhe von 4,38 Mrd Euro trotz ihres einmaligen Charakters als Minderung des strukturellen Defizits gebucht. Da Einmaleffekte nicht eindeutig abzugrenzen sind, trägt ein symmetrisches Durchwirkenlassen von einmaligen Mehreinnahmen oder Mehrausgaben auf die strukturellen Defizite letztlich zu einer Verhinderung von Gestaltungsmissbräuchen bei.

351. Finanzielle Transaktionen sind im Rahmen der Schuldenregel zwar grundsätzlich neutral im Hinblick auf die Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos. Gleichwohl bestehen gewisse **Gestaltungsmöglichkeiten**. Unter den Bedingungen der neuen Schuldenregel erweitert sich der Kreditaufnahmespielraum des Bundes im Jahr einer Darlehensvergabe um den Darlehensbetrag, während die Rückzahlung in späteren Haushaltsjahren die dann zulässige Kreditaufnahme vermindert. Anreize zu einer Verschiebung einer Darlehensrückzahlung durch die Bundesagentur für Arbeit – einhergehend mit einer Substitution der Einnahmen aus der Rückzahlung durch eine höhere Kreditaufnahme – könnten etwa dann bestehen, wenn die Bundesregierung eine ansonsten gegebenenfalls erforderliche Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vermeiden wollte. Analoges gilt grundsätzlich auch bei Darlehensvergabe an andere Sozialversicherungsträger. Bei geeigneter Ausgestaltung ließe sich auch die Höhe des strukturellen Defizits beeinflussen, etwa um die maximal zulässige Obergrenze einzuhalten. So könnte eine anstehende Darlehensrückzahlung von anderen Gebietskörperschaften oder Dritten an den Bund mit Zuweisungen an diese Wirtschaftseinheit verrechnet werden. Die Zuweisungen – und damit auch die defizitrelevanten Ausgaben des Bundes – würden sich dadurch vermindern, und das im Sinne der neuen Schuldenregel als strukturell interpretierte Defizit des Bundes ginge entsprechend zurück.

352. Die Höhe des strukturellen Defizits lässt sich auch durch das Eingehen von **öffentlich-privaten Partnerschaften** (ÖPP) beeinflussen. Bei solchen Projekten übernehmen private Unternehmen für einen vereinbarten Zeitraum die Finanzierung und den Betrieb des komplet-

ten Vorhabens, während der öffentliche Auftraggeber über einen längeren Zeitraum laufende Nutzungsentgelte zahlt, die die Zins- und Tilgungsleistungen für die von privater Seite aufgenommenen Kredite einschließen. Während in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bei ÖPP-Projekten in den meisten Fällen die damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen in einen Kredit und eine kalkulatorische Investitionsausgabe umgerechnet werden, die unmittelbar defizitrelevant wird, sind im Rahmen der Schuldenregel nur die im Haushalt erfassten Zahlungen an den privaten Projektpartner relevant. Durch Abschluss eines ÖPP-Projekts lässt sich die Haushaltsbelastung in spätere Perioden verschieben; dies erleichtert die Einhaltung der neuen Schuldenregel in der Anfangsphase der öffentlich-privaten Partnerschaft.

Ungeklärt ist bislang, wie **Ausgliederungen aus den Kernhaushalten der Bundesländer**, etwa in Form von rechtlich selbstständigen oder unselbstständigen Landesbetrieben im Bereich des Straßenbaus oder der Immobilienverwaltung, im Rahmen der Schuldenregel zu behandeln sind. Wenn das betroffene Bundesland das wirtschaftliche Risiko einer ausgegliederten Einheit trägt und für deren Verluste haftet, müssten deren Ausgaben und Einnahmen unter die neue Schuldenregel fallen.

353. Möglichen Konfliktstoff und Anlass für einen möglichen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht bietet die Ausnahmeregelung für eine erweiterte Kreditaufnahme im Falle von **Naturkatastrophen** und **außergewöhnlichen Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen. Zwar ist nachvollziehbar, dass nicht alle Ausnahmesituationen ex ante aufgezählt werden können und dem Gesetzgeber ein gewisser Entscheidungsspielraum zuzubilligen ist. Gleichwohl kann man davon ausgehen, dass einer der wesentlichen Streitpunkte bei der Anwendung der neuen Schuldenregel in der Abgrenzung von „Notsituationen“ bestehen wird. Unstrittig dürfte sein, dass eine starke Rezession wie im Jahr 2009 eine außergewöhnliche, sich der Kontrolle des Staates entziehende Notsituation darstellt. Ob eine solche Notsituation aber auch bei einem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit von zum Beispiel einem Prozent vorliegt, ist a priori völlig offen. Hier wäre es sinnvoll gewesen, genauere Kriterien für die Klassifizierung eines wirtschaftlichen Abschwungs als Notsituation vorzusehen. In Anlehnung an eine Empfehlung des Sachverständigenrates könnte ein gravierender konjunktureller Abschwung etwa dann festgestellt werden, wenn für ein Haushaltsjahr die relative Output-Lücke negativ wird und der Rückgang mindestens zwei Drittel der Wachstumsrate des Produktionspotenzials beträgt (Expertise 2007 Ziffern 249 ff.).

In der Regel sollte die Tilgungsverpflichtung, die bei einer erhöhten Kreditaufnahme im Falle einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation zu beschließen ist, die Anreize zu einem allzu leichtfertigen Gebrauch der Ausnahmeregelung begrenzen – auch wenn die Bestimmung, die Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ zurückzuführen, selbst wieder interpretationsbedürftig ist.

354. Zu kritisieren ist schließlich, dass das Regelwerk keinen **Sanktionsmechanismus** bei Verstößen gegen die Vorgaben der neuen Schuldenregel vorsieht. Einmalige Verstöße werden zwar über das Kontrollkonto erfasst, eine dauerhaft nicht verfassungsgemäße Kreditaufnahme

wird hierdurch jedoch nicht in jedem Fall gesichert. Wünschenswert wäre es daher, wenn bei Verstößen gegen die Schuldenregel automatische Konsolidierungsschritte – etwa über zu erhebende Steuerzuschläge – eingeleitet würden.

Umsetzung der Schuldenregel in den Bundesländern

355. Indem in den Haushalten der Bundesländer gemäß Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz und den Übergangsvorschriften des Artikel 143d Abs. 1 Grundgesetz ab dem Jahr 2020 grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten mehr zugelassen werden, engt die Schuldenregel den haushaltspolitischen Entscheidungsspielraum der Landesparlamente ein. Es ist durchaus umstritten, ob damit die in Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz garantierte Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Bundesländer tangiert wird. Jedenfalls hat der Landtag von Schleswig-Holstein, vertreten durch seinen Präsidenten, beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen diejenigen Bestandteile der neuen Schuldenregel erhoben, die sich auf die Länder beziehen. Vorgebracht wird, dass mit der Grundgesetzbestimmung strukturell ausgeglichener Haushalte ab dem Jahr 2020 in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise in die Haushaltsautonomie eines Bundeslandes eingegriffen und die durch das Bundesstaatsprinzip und das Demokratieprinzip in Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz garantierte Eigenstaatlichkeit des Bundeslandes verletzt werde.

Unabhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ist klar, dass die neue Schuldenregel einer **gesamtstaatlichen Einschränkung des Verschuldungsspielraums**, also unter Einschluss der Bundesländer, bedarf. Man kann allerdings durchaus der Meinung sein, dass ein Verbot jeglicher struktureller Neuverschuldung für die Bundesländer zu streng ist. Ursprünglich war in den Verhandlungen der Föderalismuskommission II für die Gesamtheit der Bundesländer auch ein struktureller Verschuldungsspielraum von 0,15 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt vorgeschlagen worden. Auf einvernehmlichen Beschluss der Bundesländer selbst wurde dieser Anteil auf Null reduziert.

356. Im Gegensatz zum Bund gibt es für die Bundesländer generell **keine Übergangsregelungen**, die einen Abbaupfad ihrer strukturellen Defizite bis zum Jahr 2020 vorschreiben. Lediglich für die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist die Gewährung von **Konsolidierungshilfen** für den Zeitraum von 2011 bis 2019 an einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2019 geknüpft. Die Konsolidierungsvorgaben beziehen sich auf die strukturellen Defizite dieser Bundesländer. Konkret berechnen sich die jährlichen Obergrenzen für die strukturellen Defizite, indem die Strukturkomponente des Jahres 2010 im Zeitraum von 2011 bis 2020 in jedem Jahr um jeweils 1/10 verringert wird. Die Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Konsolidierungsschritte erfolgt durch den im Rahmen der Föderalismusreform II neu eingerichteten **Stabilitätsrat**. Das Grundproblem dabei ist, dass gegenwärtig gänzlich unklar ist, wie die strukturellen Defizite auf Länderebene zu ermitteln sind.

357. Die **Bundesländer** haben nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst zu regeln, wie sie die Vorgaben der neuen Schuldenregel umsetzen wollen. Dabei bestehen erhebliche **Gestaltungsspielräume**. Offen ist unter

anderem, ob auf Ebene der Länder in Anlehnung an die Regelungen für den Bundeshaushalt eine Neutralisierung finanzieller Transaktionen stattfinden soll. Dies ist schon allein deshalb angebracht, damit bei Bund und Ländern vergleichbare Rechenvorschriften gelten. Ebenfalls ungeklärt ist bislang, ob die Bundesländer ein Kontrollkonto einzurichten haben. Auch das ist sicherlich angezeigt. Schließlich bleibt zu klären, ob in die Landesverfassungen Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notsituationen aufgenommen werden, ob diese an ein bestimmtes Quorum gebunden werden und ob sie mit Tilgungsverpflichtungen versehen werden.

Bislang hat lediglich Schleswig-Holstein die Vorgaben des Grundgesetzes in seiner Landesverfassung verankert.

358. Die größte Unklarheit besteht gegenwärtig in der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens, das auf Länderebene nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz fakultativ ist. Die Länder können danach je für sich ein eigenes **Konjunkturbereinigungsverfahren** anwenden, sofern dies der grundgesetzlichen Vorgabe einer symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur auf den jeweiligen Länderhaushalt genügt. Gegenwärtig werden in diesem Zusammenhang zwei Vorschläge diskutiert, das RWI-Modell und das Deubel-Modell (Kasten 14).

Kasten 14

Modelle zur Konjunkturbereinigung auf Länderebene

Das RWI-Modell

Das Bundesministerium der Finanzen hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, mit einem Gutachten betraut (RWI, 2010), dessen Empfehlung in einer Übernahme des EU-Verfahrens auch für die Ländergesamtheit besteht (sogenanntes „aggregiertes Quotierungsverfahren“). In dem RWI-Vorschlag wird die gesamtwirtschaftliche Output-Lücke mit der Budgetsensitivität der konjunkturreagiblen Kategorien in den Länderhaushalten multipliziert, wozu das RWI ausschließlich bestimmte Steuereinnahmen zählt. Dies läuft darauf hinaus, die im Rahmen des EU-Verfahrens ermittelte gesamtstaatliche Konjunkturkomponente als negativen Wert des Produkts aus Output-Lücke und gesamtstaatlicher Budgetsensitivität auf Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherung nach einem festgelegten Schlüssel aufzuteilen, der sich aus dem relativen Anteil der konjunktursensitiven Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen staatlichen Ebene ergibt. Der Betrag der Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit wird dann den einzelnen Ländern nach dem jeweiligen Anteil der Steuereinnahmen nach Finanzausgleich an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder zugewiesen.

Das Deubel-Modell

Die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben bei dem ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzminister Deubel ein Gutachten in Auftrag gegeben, das zu einer anderen Schlussfolgerung gelangt (Deubel, 2010). Wie im RWI-Vorschlag geht auch das von Deubel vorgeschlagene Verfahren von der Überlegung aus, dass sich die Messung der konjunkturellen Wirkungen auf die Länderhaushalte auf die Beobachtung der Steuereinnahmen beschränken kann, weil die Länderhaushalte von der konjunkturellen Entwicklung fast ausschließlich bei den Steuern betroffen sind. Ziel ist die Stabilisierung der Steuereinnahmen anhand der Gegenüberstellung der tatsächlichen und erwarteten Steuereinnahmen mit dem strukturellen, das heißt bei ausgeglichener Konjunktur zu erwartenden Niveau. Letzteres soll nach Deubel ermittelt werden,

indem die durchschnittliche Zuwachsrate der Steuereinnahmen in den vergangenen acht Jahren (dieser Zeitraum wird als Länge eines durchschnittlichen Konjunkturzyklus interpretiert) auf das strukturelle Aufkommen des Vorjahrs angewandt wird. Liegen die im Haushalt veranschlagten Steuereinnahmen unter den ermittelten strukturellen Einnahmen, wird die Differenz durch Kredite aufgestockt. Umgekehrt ist derjenige Teil der Steuereinnahmen, der die strukturellen Einnahmen übersteigt, zur Tilgung der in konjunkturell ungünstigen Zeiten aufgenommenen Kredite zu verwenden und steht damit nicht zur Finanzierung laufender Ausgaben zur Verfügung.

Eine „Ausregulierung“ von Strukturbrüchen (und anderen zufälligen Störungen) sowie von Fehlern bei der Bestimmung des strukturellen Niveaus der Steuereinnahmen im Startjahr soll im Deubel-Modell durch die Festlegung eines Korridors erreicht werden, innerhalb dessen die stabilisierten Steuereinnahmen schwanken können. Die Festlegung des Niveaus der stabilisierten Steuereinnahmen innerhalb dieses Korridors erfolgt dabei abhängig vom Stand der bisher insgesamt aufgenommenen Kredite (abzüglich der bisher vorgenommenen Rücklagen), das heißt abhängig vom Saldo des virtuellen Konjunkturstabilisierungsfonds des Landes.

Schließlich sieht das Deubel-Modell eine Mindestzuwachsrate für die stabilisierten, dem Haushalt nach Bereinigung um konjunkturelle Effekte zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen vor. Konkret soll die Mindestzuwachsrate sicherstellen, dass die Zunahme der strukturellen, das heißt für die laufenden Ausgaben zur Verfügung stehenden, Steuereinnahmen, „zur Absicherung einer stetigen und berechenbaren Entwicklung der Länderhaushalte, aber auch zur Vermeidung prozyklischer Effekte, die mittelfristige Preissteigerungsrate nicht unterschreite[t]“.

359. Insgesamt spricht vieles für die **Umsetzung des RWI-Modells**. Vorteilhaft ist vor allem, dass dann die Konjunkturkomponente in den Haushalten von Bund und Ländern nach **einheitlichen Kriterien** ermittelt wird. Für den Bund sind diese durch Gesetze und Verordnungen eindeutig geregelt. Schon allein aus Transparenz- und Vereinfachungsgründen sollte das für den Bund geltende Konjunkturbereinigungsverfahren von den Ländern übernommen werden – auch wenn die Länder damit letztlich die Schätzungen der Bundesregierung zur Output-Lücke übernehmen müssten und ihnen eine Konjunkturkomponente letztlich „zugewiesen“ würde.

Ein wesentliches Problem des Deubel-Modells liegt in der fehlenden Symmetrie der Konjunkturbereinigung, die aber gerade vom Grundgesetz gefordert wird. So wird bei der Ermittlung der durchschnittlichen Veränderungsrate der Steuereinnahmen in der Vergangenheit und bei der Differenz zwischen strukturellen und aktuellen Steuereinnahmen auf eine Bereinigung um die finanziellen Wirkungen von Steuerrechtsänderungen verzichtet. Steuerrechtsänderungen wird damit ein ebenso zufälliger Charakter zugeschrieben wie allen anderen denkbaren exogenen Einflüssen auf die Steuereinnahmen. Im Ergebnis gleichen sich die Konjunkturkomponenten im Aufschwung und Abschwung nicht in jedem Fall aus. Auch widerspricht die im Deubel-Modell vorgesehene Mindestzuwachsrate der konjunkturunabhängigen Steuereinnahmen (in Höhe der Inflationsrate) der Vorgabe in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz, dass die Konjunkturbereinigung symmetrisch auszugestalten ist und damit über den Konjunkturzyklus hinweg der Schuldenstand im Wesentlichen unverändert bleibt.

Zusammenfassende Bewertung der neuen Schuldenregel

360. Die **Bewertung der neuen Schuldenregel** fällt insgesamt positiv aus. Den vom Sachverständigenrat ausgearbeiteten Vorschlägen zur Begrenzung der Staatsverschuldung (Expertise 2007) wurde in vielen Punkten gefolgt. Nicht übernommen wurde das Konzept einer investitionsorientierten Verschuldung, das durch die strikte Obergrenze von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ersetzt wurde. Der strukturelle Neuverschuldungsspielraum für den Bund verringert sich dadurch ab dem Jahr 2016 auf rund 10 Mrd Euro. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote wird wegen des Verbots einer strukturellen Verschuldung in den Bundesländern – und unter der Voraussetzung, dass Kommunen und Sozialversicherungen strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen – bei einer durchschnittlichen Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3 vH von aktuell etwa 74 vH in der langen Frist gegen etwa 12 vH konvergieren.

Die neue Schuldenregel verbietet, dass rein konjunkturell bedingte Mehreinnahmen im **Aufschwung** für strukturelle Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten oder für dauerhafte Steuersenkungen verwendet werden. Umgekehrt darf die – auch unter den Bedingungen der neuen Schuldenregel im Rahmen einer Notsituation zulässige – kreditfinanzierte diskretionäre Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Konjunktur im **Abschwung** keine Maßnahmen vorsehen, die die öffentlichen Haushalte ohne Gegenfinanzierung dauerhaft belasten. Wie schnell sich diese Konsequenz aus der neuen Schuldenregel im politischen Raum durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Dass die sich seit Mitte des Jahres 2010 abzeichnenden verbesserten Wachstumsaussichten und höheren Steuereinnahmen von einigen Politikern als „Aufschwungsdividende“ verteilt und nicht für eine Defizitreduzierung verwendet werden sollten, deutet darauf hin, dass die Implikationen der neuen Schuldenregel noch nicht generell verstanden wurden.

Auch wenn die neue Schuldenregel unbestimmte Rechtsbegriffe – wie etwa eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in der alten Fassung des Artikel 115 Grundgesetz – sehr weitgehend vermeidet, bleiben gewisse Gestaltungsspielräume und einige zu klärende offene Fragen. Dies gilt insbesondere auf Ebene der Bundesländer, die die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel noch im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen spezifizieren müssen.

Insgesamt stellt die neue Schuldenregel aber einen wichtigen und richtigen Beitrag zu einer wirksamen Begrenzung der staatlichen Verschuldung dar.

Schuldenregel und „Zukunftspaket“ der Bundesregierung

361. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage und der neuen Schuldenregel hat die Bundesregierung am 7. Juni 2010 ein „**Zukunftspaket**“ beschlossen. Die für die Umsetzung des Zukunftspakets erforderlichen gesetzlichen Regelungen sind im Wesentlichen im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 enthalten. Das Maßnahmenpaket erreicht im Jahr 2014 ein Einsparvolumen von 26,5 Mrd Euro, um den Anforderungen der neuen Schuldenregel Rechnung zu tragen. Dazu sind eine Vielzahl sowohl ausgabensenkender als auch einnahmeerhöhender Maßnahmen vorgesehen. Damit vollzog die Regierung eine Kehrtwende in der Steuerpolitik, indem statt der noch im Koalitionsvertrag angekündigten umfangreichen

Steuersenkungen in den kommenden Jahren auch Steuererhöhungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorgenommen werden.

362. Bereits für das Jahr 2011 sollen **zusätzliche Einnahmen** durch zwei neue Steuern, die Luftverkehrsteuer und die Kernbrennstoffsteuer, und durch den Abbau von Ausnahmen bei der Energie- und Stromsteuer in Höhe von gut 4,6 Mrd Euro erzielt werden. Ausgaben von über 2 Mrd Euro sollen durch Wegfall von Zahlungen an die Gesetzliche Rentenversicherung eingespart werden, indem keine Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld II und auch keine Erstattungen für einigungsbedingte Leistungen mehr gezahlt werden. Damit basiert das Zukunftspaket im Jahr 2011 zu mehr als der Hälfte auf Steuererhöhungen und der Übertragung von Defiziten auf die Sozialversicherungen.

Hinzu kommen Kürzungen bei der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 2,3 Mrd Euro und Einsparungen am Arbeitsmarkt von 2,0 Mrd Euro, indem Pflicht- durch Ermessensleistungen ersetzt werden. Die Kürzungen von Transfers (Anrechnung des Elterngelds auf das Arbeitslosengeld II, Kürzung beim Elterngeld, Abschaffung der Heizkostenkomponente beim Wohngeld, Abschaffung des befristeten Zuschlags beim Arbeitslosengeld II) erscheinen mit insgesamt knapp über 1 Mrd Euro demgegenüber verhältnismäßig gering. Daneben bestehen eine Reihe weiterer kleinerer Maßnahmen, die zur Konsolidierung beitragen sollen.

363. In den darauffolgenden Jahren erhofft sich die Regierung den größten Konsolidierungsbeitrag von **Einsparungen und Effizienzgewinnen am Arbeitsmarkt**, deren Jahreswirkung sich im Jahr 2014 auf 8,0 Mrd Euro erhöhen soll. Auch die Einsparungen bei der öffentlichen Verwaltung sollen laufend steigen und letztendlich fast 4 Mrd Euro erreichen. Ab dem Jahr 2012 sind weitere Einnahmen durch eine Finanztransaktionsteuer in Höhe von 2,0 Mrd Euro eingeplant. Diese soll jedoch erst nach erfolgreicher internationaler Einigung eingeführt werden, was derzeit nicht absehbar ist. Weitere Ausgaben sollen durch eine Reform der Streitkräfte eingespart werden, mit einem Betrag von 3,0 Mrd Euro im Jahr 2014. Durch das verminderte Zinsniveau sollen trotz ansteigender Verschuldung die Zinsausgaben letztendlich um 2,0 Mrd Euro im Jahr 2014 geringer ausfallen.

364. Insgesamt ist das Zukunftspaket der Bundesregierung zu begrüßen. Richtig ist, dass über den gesamten Zeitraum betrachtet der größte Teil der **Einsparungen über die Ausgabenseite** realisiert wird, auch wenn hier bei einigen Posten noch erhebliche Unklarheit besteht. Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass eine erfolgreiche Konsolidierung an den öffentlichen Ausgaben ansetzen sollte (Alesina und Ardagna, 2009). Kritischer zu sehen ist die Verschiebung von Lasten auf die Sozialversicherungen. Auch wenn der Bund damit seinen Haushalt konsolidieren kann, führt dies kurz- bis mittelfristig zu höheren Sozialversicherungsabgaben. Angesichts des massiven Konsolidierungsbedarfs war auch absehbar, dass nicht vollständig auf Steuer- und Abgabenerhöhungen verzichtet werden konnte. Der gegen das Zukunftspaket gelegentlich erhobene Vorwurf einer sozialen Unausgewogenheit ist nicht überzeugend. Es belastet in erheblichem Umfang auch die Unternehmen. Davon zeugen nicht zuletzt die massiven Proteste der Wirtschaftsverbände gegen die sie betreffenden Teile des Sparpakets.

365. Die Maßnahmen des Zukunftspakets werden in Tabelle 28 zusammengefasst. Ein Vergleich der im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2014 vorgesehenen Kreditaufnahme mit der nach der neuen Schuldenregel maximal zulässigen Kreditaufnahme des Bundes zeigt, dass die grundgesetzlichen Vorgaben bis zum Jahr 2014 eingehalten werden. Angesichts erheblicher Unsicherheit über die Realisierung einiger der im Zukunftspaket vorgesehenen Maßnahmen und zur Vorbeugung konjunktureller Risiken wäre es allerdings empfehlenswert gewesen, einen gewissen Sicherheitsabstand zu den durch die Schuldenregel bestimmten Obergrenzen für die Kreditaufnahme des Bundes einzuhalten.

Zu beachten ist, dass auch über das Jahr 2014 hinaus noch **erhebliche Konsolidierungsanstrengungen** des Bundes (und der Länder) erforderlich sind, um den Vorgaben des Grundgesetzes zu genügen. Dabei bieten sich ein entschlossener Abbau von Subventionen, aber auch höhere Steuereinnahmen, etwa aus einer gründlichen Durchforstung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, an.

Tabelle 28

Zukunftspaket der Bundesregierung und Finanzplan des Bundes

Mrd Euro

	2011	2012	2013	2014
Zukunftspaket				
Subventionsabbau und ökologische Neujustierung ¹⁾	2,3	2,2	2,5	2,5
Beteiligung von Unternehmen ²⁾	3,0	5,0	5,0	5,0
Neujustierung von Sozialgesetzen ³⁾	3,0	7,0	9,5	10,1
Streitkräftereform	1,0	3,0
Einsparungen im Verwaltungsbereich ⁴⁾	2,3	3,3	3,9	3,9
Weitere Maßnahmen ⁵⁾	0,6	1,1	1,7	2,0
Summe	11,2	18,6	23,6	26,5
Haushaltsgesetz 2011 und Finanzplan				
Ausgaben	307,4	301,0	301,5	301,1
Einnahmen	249,9	260,9	269,9	277,0
Nettokreditaufnahme	57,5	40,1	31,6	24,1
Zulässige Nettokreditaufnahme nach Schuldenregel (siehe Tabelle 26)				
Nettokreditaufnahme	57,5	43,1	31,6	24,1

1) Rückführung von Energiesteuervergünstigungen, Mehreinnahmen durch Luftverkehrssteuer.– 2) Kernbrennstoffsteuer, Bahndividende, Finanztransaktionsteuer (ab 2012), Insolvenzordnung.– 3) Arbeitsmarkt, Elterngeld, Wohngeld (Streichung der Heizkostenkomponente), zusätzlicher Zuschuss zur GKV (nur 2011).– 4) Kürzung von disponiblen Ausgaben und Verwaltungsausgaben.– 5) Verschiebung des Wiederaufbaus des Berliner Stadtschlusses auf das Jahr 2014 und Einsparungen bei Zinsausgaben.

Quelle: BMF

II. Steuerpolitik zwischen großem Wurf und Scheitern

1. Steuerpolitik im Überblick

366. Nach anfänglichen Irrungen und Wirrungen ist die Steuerpolitik auf dem steinigen Boden der Realität angekommen. Zwar wurden einige der im Koalitionsvertrag genannten steuerpolitischen Maßnahmen mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz und dem Bürgerentlastungsgesetz umgesetzt, andere – wichtigere – Vorhaben wurden jedoch ausgesetzt oder sind gegenwärtig noch offen. Letzteres gilt insbesondere für die angekündigte Neuordnung der

Gemeindefinanzen sowie die angestrebte Reform der Umsatzsteuer. Sollten diese beiden Reformvorhaben umgesetzt werden, könnte die Bundesregierung auf bemerkenswerte steuerpolitische Erfolge verweisen; sollten sie scheitern, fiel das Urteil über die Steuerpolitik der Bundesregierung negativ aus. In Erinnerung blieben dann vor allem die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen und eine Liste groß angekündigter, aber gescheiterter Steuerreformprojekte.

367. Das **Wachstumsbeschleunigungsgesetz** enthält ein Sammelsurium von steuerlichen Einzelmaßnahmen im Bereich der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, der Unternehmensbesteuerung und der Erbschaftsteuer. Der größte Teil des Entlastungsvolumens von insgesamt 8,5 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung entfällt mit 4,6 Mrd Euro auf die Anhebung der steuerlichen Freibeträge für Kinder und die Erhöhung des Kindergelds. Dies mag einen kurzfristigen konjunkturellen Impuls ausgelöst haben und unter Verteilungsgesichtspunkten zu rechtfertigen sein. Wachstumsbeschleunigungseffekte wurden dadurch jedoch nicht ausgelöst (Hübner, 2010), die Konsolidierungszwänge im Gegenzug jedoch weiter verschärft. Ein besonderer Sündenfall bestand in der Gewährung des ermäßigten Steuersatzes für Beherbergungsleistungen ab dem 1. Januar 2010. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zählt insofern nicht zu den Ruhmestaten der Bundesregierung.

368. Das zentrale steuerpolitische Leitmotiv im Koalitionsvertrag „Mehr Netto vom Brutto“ sollte vor allem über die angekündigten jährlichen **Steuerentlastungen** von 24 Mrd Euro noch im Laufe dieser Legislaturperiode erreicht werden. Davon ist keine Rede mehr. Stattdessen sieht das „Zukunftspaket“ der Bundesregierung für den Zeitraum von 2011 bis 2014 **Steuererhöhungen** in Höhe von insgesamt über 24 Mrd Euro aus der Erhebung einer Luftverkehrsteuer, einer Kernbrennstoffsteuer, einer Finanztransaktionsteuer und Mehreinnahmen bei der Energie- und Stromsteuer vor. Dieser steuerpolitische Richtungswechsel war überfällig und ist nicht zu kritisieren. Der Sachverständigenrat hat frühzeitig darauf hingewiesen, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur über harte Einschnitte und nicht mit steuerpolitischen Tagträumereien gelingen kann (JG 2009 Ziffern 271 ff.).

369. Auch der im Koalitionsvertrag angekündigte Umbau des Einkommensteuertarifs zu einem **Stufentarif** steht in der nächsten Zeit nicht mehr zur Debatte. Das ist kein Fehler. Ein Stufentarif weist dann keine überzeugenden Vorteile gegenüber dem geltenden linearprogressiven Tarif auf – weder im Hinblick auf die Wachstumswirkungen noch unter dem Gesichtspunkt einer Steuervereinfachung –, wenn er aus mehreren Stufen besteht. Lediglich ein Ein-Stufen-Tarif mit einem konstanten Grenzsteuersatz oberhalb des Grundfreibetrags hätte dann ein erhebliches Vereinfachungspotenzial, wenn der konstante Grenzsteuersatz dem Satz der Abgeltungsteuer von 25 vH entsprechen würde. Ein solcher Tarifverlauf wäre allerdings mit so hohen Steuermindereinnahmen verbunden, dass er den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung diametral entgegenlaufen würde.

370. Als weiteres steuerpolitisches Vorhaben strebt die Bundesregierung eine spürbare **Vereinfachung des Steuerrechts** an. Das ist zu begrüßen. Die im Koalitionsvertrag aufgezählten Maßnahmen – unter anderem verständlichere Steuererklärungsvordrucke sowie eine stärkere

Pauschalierung – greifen allerdings zu kurz. Die eigentliche Komplexität des Steuersystems ist auf die fehlende steuerliche Neutralität im Hinblick auf die Entscheidungen von Konsumenten und Unternehmen zurückzuführen. Wenn die möglichen Finanzierungswege einer Investition (Beteiligungsfinanzierung, Selbstfinanzierung, Fremdfinanzierung), die einzelnen Rechtsformen (Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften) oder alternative Kapitalanlagen (Erwerb von Immobilien, Unternehmensbeteiligungen, Altersvorsorgeprodukte) unterschiedlich besteuert werden, lohnt es sich, Ausweichmöglichkeiten zu suchen und Vorteilhaftigkeitsrechnungen anzustellen. Das ist individuell rational, stellt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aber eine Verschwendung von Ressourcen dar. Die größten Verzerrungen bestehen dabei im Bereich der Kapitalertragsbesteuerung. Kritisch zu sehen ist insbesondere die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung. Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehört ja gerade, dass Anreize zu einer übermäßigen Fremdfinanzierung zu vermeiden sind und die Eigenkapitalbasis von Banken und Unternehmen zu stärken ist. Das deutsche Steuerrecht bewirkt das Gegenteil. Einer Reform der Kapitalertragsbesteuerung kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu, wenn man eine materielle Vereinfachung des Steuerrechts erreichen und gleichzeitig Wachstumsimpulse setzen will (Rumpf und Wiegard, 2010). Sie steht aber nicht auf der steuerpolitischen Agenda der Bundesregierung.

371. Für **nicht vordringlich** hält der Sachverständigenrat die Beseitigung oder Abschwächung der sogenannten **kalten Progression**. Es trifft zwar zu, dass die Steuerpflichtigen durch die kalte Progression real einer steigenden Steuerbelastung ausgesetzt werden. Die Steuerpolitik hat einer möglichen Verschlechterung in der Vergangenheit allerdings durch diskretionäre Tarifanpassungen entgegengewirkt. So ist die Einkommensteuerquote, das Einkommensteueraufkommen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, zwischen den Jahren 2000 und 2008 in Deutschland um 0,6 Prozentpunkte gesunken (Europäische Kommission, 2010). Auch für typische Arbeitnehmerhaushalte ist in der Regel die Einkommensteuerbelastung in Relation zu den Bruttolöhnen zwischen den Jahren 2000 und 2009 zurückgegangen, zum Teil stärker als im Durchschnitt der OECD-Länder (OECD, 2009).

372. Angesichts der durch die Schuldenbremse vorgegebenen Konsolidierungsnotwendigkeiten sind die Spielräume für merkliche Steuerentlastungen über die laufende Legislaturperiode hinaus begrenzt. Sie sind auch nicht unbedingt notwendig. Mit einer gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 24,3 vH lag Deutschland im Jahr 2008 unter dem gewichteten Durchschnitt der Steuerquoten der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Höhe von 26,8 vH. Auch die Abgabenquote als Summe von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist nicht wirklich auffällig; sie entsprach im Jahr 2008 mit 39,7 vH in etwa dem gewichteten Durchschnitt der EU-27 (Europäische Kommission, 2010).

373. Die Steuerpolitik wird sich demnach in den nächsten Jahren auf solche Reformvorhaben beschränken müssen, die entweder aufkommensneutral sind oder gar ein Mehraufkommen erbringen. In diesem Zusammenhang könnten die von der Bundesregierung geplante **Neuordnung der Gemeindefinanzen** mit Abschaffung der Gewerbesteuer und einem mit Hebesatzrecht ausgestatteten kommunalen Zuschlag zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer

ebenso wie eine gründliche Durchforstung des Anwendungsbereichs des **ermäßigten Umsatzsteuersatzes** zu steuerpolitischen Markenzeichen der Bundesregierung werden. Darauf wird in den folgenden Abschnitten eingegangen. Umgekehrt gilt aber auch: Wenn diese beiden Vorhaben nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, ist die Bundesregierung im Bereich der Steuerpolitik, gemessen an ihren eigenen hohen Ansprüchen, gescheitert.

2. Reform der Umsatzsteuer

Die Ausgangslage

374. Die Bundesregierung beabsichtigt laut Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 eine Anpassung der Umsatzsteuer „an die modernen Anforderungen“. Vorgesehen ist dabei zum einen eine **Ausweitung der Ist-Besteuerung** von Umsätzen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs und zur Verbesserung der Zahlungsmoral. Zum anderen wird Handlungsbedarf bei den **ermäßigten Umsatzsteuersätzen** gesehen, indem „Benachteiligungen“ auf den Prüfstand sollen. Zur Klärung dieser Fragen soll eine Kommission eingesetzt werden.

Eine generelle Systemumstellung von der Soll- auf die Ist-Besteuerung – Umsätze werden statt nach vereinbarten nach vereinnahmten Entgelten besteuert – würde in der Tat zu einer Eindämmung der Steuerhinterziehung bei der Umsatzbesteuerung beitragen. Sie erfordert allerdings eine EU-rechtliche Genehmigung. Bislang sind alle einschlägigen Bemühungen, etwa die Umstellung auf ein Reverse-Charge-Verfahren (JG 2005 Kasten 12), gescheitert. So sinnvoll ein wie auch immer gearteter Systemwechsel auch wäre, die europäischen Mühlen mahlen langsam; auf absehbare Zeit ist deshalb nicht mit entsprechender Änderung des Besteuerungsverfahrens zu rechnen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf mögliche Maßnahmen im Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes gemäß § 12 Abs. 2 UStG und der Steuerbefreiungen gemäß § 4 UStG.

375. Auch die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes unterliegt EU-rechtlichen Beschränkungen. Die **Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie** erlaubt den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Erhebung von ein oder zwei ermäßigten Umsatzsteuersätzen, die mindestens 5 vH betragen müssen. Ihr Anwendungsbereich ist dabei auf einen genau definierten Katalog von Leistungen beschränkt. Daneben existiert eine Reihe von Sonderregelungen. So können Lieferungen von Elektrizität, Erdgas und Fernwärme umsatzsteuerlich ermäßigt besteuert werden, sofern keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten. Bis zum Ende des Jahres 2010 kann auf arbeitsintensive Dienstleistungen ein ermäßigter Steuersatz erhoben werden. Schließlich existieren für einzelne Mitgliedstaaten zeitlich beschränkte Übergangsregelungen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der ermäßigten Steuersätze sowie der davon betroffenen Leistungen. Zulässig ist in Ausnahmefällen ein ermäßigter Steuersatz von unter 5 vH (sogenannter stark ermäßigter Satz). Schließlich gibt es in einigen Ländern Zwischensätze, die mindestens 12 vH betragen müssen und die ermäßigte Umsatzbesteuerung auf weitere Güter ausdehnen. Daneben sind Steuerbefreiungen für bestimmte Umsätze mit und ohne Vorsteuerabzug zulässig (Europäische Kommission, 2010).

376. Einen Überblick über die aktuell in den EU-Mitgliedstaaten erhobenen **Umsatzsteuersätze** gibt Tabelle 29. In der letzten Spalte ist zusätzlich der „Erfassungsgrad“ der Umsatzsteuer angegeben. Er berechnet sich über

$$\text{Erfassungsgrad} = \frac{\text{Umsatzsteueraufkommen}}{(\text{Konsumausgaben-Umsatzsteueraufkommen}) \cdot \text{Regelsatz}} \cdot 100$$

und gibt an, in welchem Ausmaß Abweichungen vom Regelsatz der Umsatzbesteuerung durch Steuerbefreiungen oder Satzermäßigungen zu einer „unvollständigen“ umsatzsteuerlichen Erfassung der Bemessungsgrundlage führen. Bei einem Erfassungsgrad von 100 vH

Tabelle 29

Bedeutung der Umsatzsteuer in der EU-27
vH

Mitgliedstaaten	Stark ermäßigter Satz ¹⁾	Ermäßigter Satz ¹⁾²⁾	Regelsatz ¹⁾	Umsatzsteueraufkommen in Relation		Erfassungsgrad ³⁾⁴⁾
				zum Bruttoinlandsprodukt ³⁾	zu den Gesamteinnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen ³⁾	
Belgien	-	6 / 12	21	7,0	15,8	49
Bulgarien	-	7	20	11,5	34,5	79
Dänemark	-	-	25	10,1	21,0	62
Deutschland	-	7	19	7,0	17,9	55
Estland	-	9	20	8,0	24,9	66
Finnland	-	9 / 13	23	8,4	19,4	58
Frankreich	2,1	5,5	19,6	7,0	16,4	49
Griechenland	5,5	11	23	7,1	21,8	46
Irland	4,8	13,5	21	7,1	24,4	56
Italien	4	10	20	5,9	13,8	40
Lettland	-	10	21	6,6	23,0	49
Litauen	-	5 / 9	21	8,1	26,6	59
Luxemburg	3	6 / 12	15	6,0	16,8	96
Malta	-	5	18	8,0	23,3	58
Niederlande	-	6	19	7,3	18,6	60
Österreich	-	10 / 12	20	7,8	18,2	61
Polen	3	7	22	8,0	23,4	50
Portugal	-	6 / 13	21	8,7	23,6	55
Rumänien	-	5 / 9	24	7,9	28,2	56
Schweden	-	6 / 12	25	9,4	20,0	59
Slowakei	-	6 / 10	19	6,9	23,6	54
Slowenien	-	8,5	20	8,4	22,6	67
Spanien	4	8	18	5,3	15,9	46
Tschechische Republik	-	10	20	7,1	19,5	59
Ungarn	-	5 / 18	25	7,8	19,3	57
Vereinigtes Königreich	-	5	17,5	6,3	17,0	46
Zypern	-	5 / 8	15	11,3	28,9	99

1) Im Jahr 2010.– 2) Einschließlich Zwischensatz.– 3) Im Jahr 2008.– 4) Eigene Berechnungen; tatsächliches Steueraufkommen im Verhältnis zu einem fiktiven Steueraufkommen, das sich bei Belastung der gesamten Konsumausgaben mit dem Normalsatz ergeben würde.

Quelle für Grundzahlen: EU

würden die gesamten privaten Konsumausgaben dem Regelsatz unterliegen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer die um die Umsatzsteuer verminderten Konsumausgaben sind. Obwohl Dänemark keine ermäßigten Steuersätze anwendet und auf steuerpflichtige Umsätze durchgängig den Regelsatz von 25 vH anwendet, liegt der Erfassungsgrad der Umsatzbesteuerung nur bei knapp über 62 vH. Begründet ist dies in den umfangreichen Steuerbefreiungen. Geringfügige Ungenauigkeiten können sich dadurch ergeben, dass die Konsumausgaben nach dem Inländerkonzept ermittelt werden, während die Umsatzsteuer dem Inlandskonzept folgt. Dies kann dazu führen, dass Länder mit hoher Wertschöpfung aus Tourismus (wie etwa Zypern) trotz Anwendung ermäßigter Steuersätze und umsatzsteuerlicher Befreiungen einen hohen Erfassungsgrad aufweisen.

377. Seit dem 1. Januar 2007 beträgt der Regelsatz der Umsatzsteuer in Deutschland 19 vH; der ermäßigte Steuersatz liegt seit dem 1. Juli 1983 bei 7 vH. Die dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Umsätze sind in § 12 Abs. 2 UStG aufgelistet und in einer Anlage zum Umsatzsteuergesetz detailliert nach den Positionen des Zolltarifs aufgelistet. Für das Jahr 2010 ist von einem Umsatzsteueraufkommen in Höhe von knapp 180 Mrd Euro auszugehen. Die Steuermindereinnahmen aus der Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes liegen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen in einer Größenordnung von rund 23 Mrd Euro. Der weitaus größte Teil fällt mit 17 Mrd Euro auf die ermäßigte Umsatzbesteuerung von Nahrungsmitteln, Milch und Trinkwasser (Tabelle 30).

Tabelle 30

Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz
Mio Euro

Begünstigungstatbestand	Steuermindereinnahmen Rechnungsjahr 2010
Insgesamt	23 000
davon:	
Nahrungsmittel, Milch, Trinkwasser	17 000
Beherbergungsleistungen	945
Leistungen der Zahntechniker	415
Kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 815
Personenbeförderung im Nahverkehr	830
Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Einrichtungen etc.	395
Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	250
Gartenbauliche Erzeugnisse	730
Heimtierfutter	300
Kunstgegenstände, Sammlungsstücke	115
Sonstige	205

Quelle: BMF

Neben der ermäßigten Umsatzbesteuerung existieren weitere Sonderregelungen: Zu nennen ist einmal die Besteuerung nach Durchschnittssätzen von 5,5 vH und 10,7 vH für die von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben ausgeführten Umsätze (§ 24 UStG); zum anderen sind die

in § 4 UStG aufgeführten Umsätze von Lieferungen und Leistungen steuerbefreit. Je nachdem, ob die **Steuerbefreiung** mit einer Berechtigung zum Vorsteuerabzug einhergeht oder nicht, liegt eine echte oder unechte Steuerbefreiung vor. Steuerbefreite Umsätze in Verbindung mit einem Vorsteuerabzug laufen auf die Erhebung eines Nullsatzes hinaus. Er gilt vor allem für Ausfuhrlieferungen und für innergemeinschaftliche Lieferungen. Eine Umsatzsteuerbefreiung mit dem Versagen des Vorsteuerabzugs ist etwa für Umsätze aus Wohnungsvermietung, Finanzdienstleistungen, ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen sowie für Umsätze gemeinnütziger Einrichtungen vorgesehen. Konsequenz ist, dass eine „versteckte“ Umsatzsteuerbelastung verbleibt, die zum Teil auch die Investitionen belastet.

378. Hinter diesen **unechten Steuerbefreiungen** stehen unterschiedliche Motive. Zum einen sind dies Verteilungsgesichtspunkte; dies gilt insbesondere für die Umsatzsteuerbefreiung der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, aber auch der ärztlichen Tätigkeit. Zum anderen geht es um die Vermeidung einer steuerlichen Doppelbelastung solcher Transaktionen, die unter andere Verkehrsteuern fallen, wie die Grunderwerbsteuer, die Versicherungsteuer oder die Rennwett- und Lotteriesteuer. Schließlich sind bestimmte Leistungen schwierig im Rahmen der Umsatzsteuersystematik zu erfassen; dies gilt vor allem für die in § 4 Nr. 8a-g UStG aufgeführten Finanzdienstleistungen. Dabei handelt es sich um typische Bankleistungen, wie die Gewährung und Vermittlung von Krediten oder Umsätze im Einlagengeschäft. Das Problem besteht darin, dass die Entgelte für Finanzdienstleistungen häufig nicht in Form direkt zurechenbarer Gebühren erhoben werden – in solchen Fällen sind die entsprechenden Umsätze in der Regel steuerpflichtig –, sondern in den Margen enthalten sind. Umsatzsteuerlich müsste der Zinsbetrag aufgliedert werden in den tatsächlichen Zinsanteil und den Anteil, der auf die zusätzliche Leistungserbringung des Kreditinstituts entfällt. Diese Aufgliederung ist in der Praxis kaum zu bewerkstelligen. Allerdings eröffnet § 9 Abs. 1 UStG die Möglichkeit, für eine Umsatzsteuerpflicht bei Finanzdienstleistungen zu optieren. Davon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht.

Auf europäischer Ebene gibt es seit Jahren Bestrebungen, **Finanzdienstleistungen** in die Umsatzsteuerpflicht einzubeziehen, um Kaskadeneffekte durch die Versagung des Vorsteuerabzugs zu vermeiden und eine gleichmäßige Besteuerung von Umsätzen zu gewährleisten. Ein im Auftrag der Europäischen Kommission in den 1990er-Jahren entwickeltes und über zwei Jahre bei europäischen Finanzinstituten getestetes Modell einer erweiterten Cash-Flow-Besteuerung (Poddar und English, 1997) wurde letztlich verworfen. Stattdessen hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie (KOM/2007/747) zur Modernisierung und Vereinfachung der Umsatzbesteuerung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen vorgelegt, die aber im Wesentlichen lediglich eine Neudefinition der steuerbefreiten Dienstleistungen sowie eine Ausweitung der Optionsmöglichkeiten für eine Umsatzsteuerpflicht enthält. Im Zusammenhang mit einer Beteiligung der Banken an den Kosten zukünftiger Finanzkrisen wurden vom Internationalen Währungsfonds Varianten einer Finanzaktivitätsteuer vorgeschlagen, die entweder die Summe von Löhnen und Gewinnen oder die über bestimmte Schwellenwerte hinausgehenden Faktorentlohnungen und ökonomischen Reingewinne erfasst (IWF, 2010). Für eine solche Steuer mag es Gründe geben, als Bestandteil einer Reform der umsatzsteuerlichen Behandlung von Finanzdienstleistungen ist sie jedoch ungeeignet, weil sie gegen konstitutive Elemente der Umsatzsteuersystematik verstößt. Eine

Besteuerung der Wertschöpfung folgt dem Ursprungslandprinzip, während für die Umsatzbesteuerung das Bestimmungslandprinzip gilt. Außerdem würden die Kaskadeneffekte der geltenden Steuerbefreiung vergrößert werden, da ein Vorsteuerabzugsrecht bei Leistungen an umsatzsteuerpflichtige Unternehmen ausgeschlossen wäre.

379. Bislang sind **Bemühungen** um eine Begrenzung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes regelmäßig **fehlgeschlagen** – tatsächlich wurde er in den letzten Jahren noch ausgeweitet.

Im Jahr 2002 hatte die damalige Bundesregierung den Entwurf eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes vorgelegt, der unter anderem auch eine Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes von 7 vH auf den damaligen Regelsatz von 16 vH für Gartenbauerzeugnisse, landwirtschaftliche Vorprodukte, zahntechnische Leistungen und andere Produkte vorsah, sowie die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr. Immerhin sollten dadurch Mehreinnahmen von jährlich knapp über 2 Mrd Euro erzielt werden. Der Bundesrat hat im Jahr 2003 diesen Entwurf mit der Mehrheit der von CDU, CSU und FDP getragenen Landesregierungen abgelehnt. Der Abbau von Steuervergünstigungen wurde als flächendeckende Steuererhöhung gebrandmarkt – eine Argumentation, die der Sachverständigenrat für wenig überzeugend hielt (JG 2003 Ziffer 457) und hält. Speziell im Hinblick auf die Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für bestimmte Leistungen wurde auf eine Schwächung der Kaufkraft der privaten Haushalte verwiesen und auf die wirtschaftlichen Nachteile und Arbeitsplatzverluste in den betroffenen Wirtschaftszweigen.

Auf Initiative des Bundesrates und vor allem der bayerischen Staatsregierung wurde im Jahr 2008 der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Personenbeförderungen mit Drahtseilbahnen und sonstigen mechanischen Aufstiegshilfen ausgedehnt. Umsatzsteuerlich begünstigt sind seitdem Berg- und Seilbahnen, Sessel- und Schlepplifte für Skifahrer sowie spezielle Rodellifte. Begründet wurde dies mit der sozialen Bedeutung der Personenbeförderung mit Bergbahnen und mit der Beseitigung von erheblichen Wettbewerbsnachteilen heimischer Betriebe mit Konkurrenten im benachbarten Ausland. Schließlich wurden mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz seit Beginn des Jahres 2010 auch die Umsätze aus Beherbergungsleistungen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterworfen. Der Sachverständigenrat hat dies als Bedienung von Partikularinteressen bezeichnet (JG 2009 Ziffer 298).

Wenn man davon ausgeht, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Kommission zur Reform der Umsatzsteuer ihre Empfehlungen frei von politischer Einflussnahme nur an sachlichen Gesichtspunkten ausrichten kann und wird, sind die folgenden grundsätzlichen Überlegungen von Bedeutung.

Konzeptionelle Überlegungen

380. Jede Steuerreform, auch die der Umsatzbesteuerung, sollte sich an der Erreichung des Zielbündels „**Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, Einfachheit**“ ausrichten.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung spricht alles für einen einheitlichen Umsatzsteuersatz. Effizienz- und Verteilungsüberlegungen führen hingegen nicht zu vergleichbar klaren Schlussfolgerungen. Aussagen über die im Hinblick auf diese beiden Ziele optimale Struktur der Umsatzsteuersätze hängen im Wesentlichen davon ab, ob gesellschaftlich akzeptierte Vorstellungen von Verteilungsgerechtigkeit über den zielgenauen Einsatz geeigneter anderer Instrumente erreicht werden können.

381. Das Ziel einer **Steuervereinfachung** besteht in der weitgehenden Vermeidung oder jedenfalls Reduzierung der vom Steuerpflichtigen oder vom Fiskus zu tragenden Steuererhebungskosten (Wagner, 2005). Im Vergleich zu den Ertragsteuern ist die Umsatzsteuer im Grundsatz eine „einfache“ Steuer. So lagen die Vollzugskosten – bestehend aus den Befolgungskosten der Steuerpflichtigen und den Verwaltungs- und Kontrollkosten der Finanzbehörden – im Jahr 1995 bei 3,1 vH des Umsatzsteueraufkommens, während für die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer Vollzugskosten von 5,7 vH, 10,5 vH und 5,0 vH in Relation zum jeweiligen Steueraufkommen ermittelt wurden (RWI, 2003). An der Relation dürfte sich zwischenzeitlich wenig geändert haben.

Zur Komplexität der Umsatzsteuer trägt zum einen die Betrugsanfälligkeit im Zusammenhang mit dem Vorsteuerabzugsverfahren insbesondere bei grenzüberschreitenden sogenannten Karussellgeschäften bei (JG 2005 Ziffer 457). Hier könnte der Übergang zur oder eine Ausweitung der Ist-Besteuerung in der Tat einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung von Steuerbetrug leisten. Zum anderen sind es vor allem Abgrenzungsfragen zwischen regelbesteuerten und ermäßigt besteuerten Umsätzen, die die Finanzverwaltung vor erhebliche Probleme stellen. In einer Stellungnahme vom Juni 2010 weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass in den letzten zehn Jahren mehr als 300 Gerichtsentscheidungen zum ermäßigten Steuersatz ergingen und aktuell noch weitere 14 Verfahren anhängig sind (Bundesrechnungshof, 2010).

382. Die Abgrenzung von dem Regelsatz und dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Lieferungen und Leistungen geht mit einem grotesk anmutenden **Verwaltungsaufwand** einher und ist gelegentlich an steuerrechtlicher Komik kaum zu überbieten. So werden Umsätze mit getrockneten Schweineohren regelbesteuert, wenn sie nicht für den menschlichen Verzehr geeignet sind, während genießbare getrocknete Schweineohren – auch wenn als Tierfutter verwendet – dem ermäßigten Steuersatz unterliegen. Adventskränze werden ermäßigt besteuert, wenn „frisches Material charakterbestimmend“ ist, aber regelbesteuert, wenn sie aus Trockenpflanzen hergestellt werden. Zur Klarstellung wird in einem BMF-Schreiben vom 5. August 2004 darauf hingewiesen, dass Trockenmoos durch Anfeuchten nicht wieder zu frischem Moos wird. Zuletzt löste die seit dem 1. Januar 2010 geltende ermäßigte Besteuerung von Beherbergungsleistungen beträchtliche Abgrenzungsfragen und Klarstellungen aus. Auch der Europäische Gerichtshof bleibt nicht von der Klärung umsatzsteuerlicher Abgrenzungsprobleme verschont und muss gegenwärtig auf Vorlage des Bundesfinanzhofs die schwierige und wichtige Frage entscheiden, ob der Verkauf von erwärmtem Popcorn und Nachos in Kinos eine ermäßigt zu steuernde Lieferung von Lebensmitteln oder eine dem Regelsteuersatz unterliegende sonstige Leistung darstellt.

Im Hinblick auf das Ziel Steuervereinfachung wäre der Übergang zu einem **einheitlichen Umsatzsteuersatz** ohne Zweifel die beste Lösung. Bei Berücksichtigung von Effizienz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist diese Schlussfolgerung allerdings zu relativieren.

383. Die Optimalsteuertheorie beschäftigt sich mit der Frage nach der Ausgestaltung eines unter **Effizienz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten** optimalen Steuersystems. Unter vergleichsweise schwachen Annahmen lässt sich dabei das Ergebnis ableiten, dass ein optimales Steuersystem aus einer Umsatzsteuer mit einheitlichem Steuersatz, aus speziellen Verbrauchsteuern oder Gütersubventionen und einem die individuelle Leistungsfähigkeit erfassenden Einkommensteuer- und Transfersystem bestehen sollte. Die Realisierung von Verteilungsgerechtigkeit obliegt dabei ausschließlich der Einkommensteuer. Verbrauchsteuern oder Gütersubventionen erfüllen Lenkungsaufgaben und zielen auf die Korrektur externer Effekte – im Umweltbereich etwa eine CO₂-Abgabe. Die allgemeine Umsatzsteuer übernimmt die (verbleibende) Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben.

384. Nun entspricht die heile Welt der Optimalsteuertheorie nicht ganz der Realität. Weder stimmt der real existierende Einkommensteuertarif mit einem auf das Gerechtigkeitsziel perfekt zugeschnittenen Tarifverlauf überein (der unter anderem eine negative Einkommensteuerkomponente und abnehmende Grenzsteuersätze bei sehr hohen Einkommen einschließen kann), noch stehen für all die Widrigkeiten der Realität wie unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Marktmacht auf Güter- und Faktormärkten oder Schattenwirtschaft passgenaue wirtschaftspolitische Instrumente zur Verfügung. In diesen Fällen können **differenzierte Umsatzsteuersätze** begründet werden. So lässt sich dem Verteilungsziel ergänzend zur Einkommensbesteuerung im Rahmen der Umsatzsteuer dadurch Rechnung tragen, dass Güter und Dienstleistungen, die einen hohen Anteil am Budget einkommensschwacher Haushalte ausmachen, ermäßigt besteuert werden.

In der Tat wurde bei Einführung der Netto-Allphasen-Umsatzsteuer vom Konsumtyp im Jahr 1968 der ermäßigte Umsatzsteuersatz für bestimmte Güter des lebensnotwendigen Bedarfs mit sozialpolitischen Argumenten begründet. Statt zu Lenkungszwecken gewährter Subventionen auf spezielle Güter könnte auch ein ermäßigter Umsatzsteuersatz gewählt werden: Die Differenz zwischen dem regulären und dem ermäßigten Steuersatz wäre dann als Subventionssatz zu interpretieren. So ließe sich – bei zugegeben großzügiger Interpretation – die ermäßigte Besteuerung einiger der in § 12 Abs. 2 Nr. 7 UStG aufgeführten Leistungen (etwa Konzerte, Theatervorführungen, Museen oder die Leistungen von gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Körperschaften) ebenso begründen wie die Steuerfreiheit der in § 4 Nr. 20 UStG angegebenen Umsätze kultureller Einrichtungen von Bund, Länder und Gemeinden. Die ermäßigte Besteuerung von Beherbergungsleistungen und Schleppliften lässt sich hiermit allerdings kaum rechtfertigen.

385. Wenn man ein Steuersystem völlig neu konzipieren und hinreichend viele Instrumentvariablen einsetzen könnte, spricht vieles für die Wahl eines einheitlichen Umsatzsteuersatzes. Ausgehend von einem historisch gewachsenen Steuersystem sind Reformempfehlungen schwieriger abzuleiten. Für sich genommen wäre die Abschaffung des ermäßigten Umsatz-

steuersatzes und der umsatzsteuerlichen Befreiungen sowohl mit unerwünscht zu bewertenden Umverteilungswirkungen als auch mit Effizienzverlusten verbunden. Wenn hingegen das daraus resultierende Mehraufkommen zur Senkung verzerrender Steuern, etwa des regulären Umsatzsteuersatzes oder einer Absenkung des Grenzsatztarifs bei der Einkommensteuer, eingesetzt würde, könnten gegebenenfalls sogar Effizienzgewinne realisiert werden, die allerdings mit einer leichten wohlfahrtsmäßigen Verschlechterung der unteren Einkommensgruppen einhergingen (Boeters et al., 2010).

Auf der Grundlage eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells werden in dieser Studie bei einem aufkommensneutralen Übergang zu einem einheitlichen Umsatzsteuersatz leichte Wohlfahrtsverluste für die beiden unteren Einkommensterzile und Wohlfahrtsgewinne für das obere Terzil berechnet. Auch eine aufkommensneutrale (proportionale) Senkung der Sozialbeiträge im Gegenzug zu einer mit einheitlichem Satz versehenen Umsatzsteuer belastet das untere Einkommensterzil, ist also mit negativen Umverteilungswirkungen verbunden. Am schlechtesten schneidet eine weitgehende Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes und der umsatzsteuerlichen Befreiungen ab, kombiniert mit einer aufkommensneutralen Anhebung des Grundfreibetrags im Rahmen der Einkommensteuer und einer Anhebung der Regelsätze bei Hartz-IV-Leistungen sowie anderer Transferelemente. Bei dieser Reformvariante kommt es bei allen Einkommensterzilen gegenüber dem Status quo zu Wohlfahrtsverlusten. Eine grundlegende Einsicht der Besteuerungstheorie liefert die Erklärung: Eine Erhöhung des Grundfreibetrags und von Einkommenstransfers bewirkt im Wesentlichen Einkommenseffekte, während die umsatzsteuerlichen Maßnahmen darüber hinaus auch wohlfahrtsmindernde Substitutionseffekte verursachen. Die Einkommenseffekte heben sich bei Aufkommensneutralität gegenseitig auf, übrig bleiben die Substitutionseffekte, denen eindeutige Effizienzverluste zuzuschreiben sind.

Zwar lassen sich auch verteilungsneutrale Reformkonstellationen ermitteln, die aufgrund von Effizienzgewinnen jedes Einkommensterzil besser stellen. Ihre praktische Umsetzung dürfte sich allerdings schwierig gestalten. So müssten dann etwa die Grundfreibeträge nach Einkommensklassen differenziert werden oder es müssten statt der differenzierten Umsatzsteuersätze nach Einkommensklassen differenzierte Sozialbeitragsätze erhoben werden. Unter Vereinfachungsgesichtspunkten wäre damit nichts gewonnen. Insgesamt führen die verteilungsneutralen, das sind die unter Wohlfahrtsgesichtspunkten günstigsten Reformvarianten, zu vergleichsweise geringen positiven Wohlfahrtseffekten von zwischen 0,07 vH und 0,12 vH der (über die Hicks'sche Äquivalente Einkommensvariation gemessenen) Haushaltseinkommen.

Insgesamt sind die ermittelten Wohlfahrtseffekte **aufkommensneutraler Umsatzsteuerreformen** eher gering. Nicht untersucht wurden in Boeters et al. (2010) die Belastungswirkungen von Reformen, die zu einem Mehraufkommen führen, das etwa zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eingesetzt werden kann. Deshalb sollen im Folgenden auf Grundlage der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe aus dem Jahr 2008 die Aufkommenseffekte und vor allem die Verteilungswirkungen verschiedener Optionen zur Reform der Umsatzsteuer ermittelt werden.

Belastungs- und Umverteilungswirkungen der Umsatzbesteuerung

386. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Oktober 2010 die Ergebnisse eines Forschungsgutachtens vorgelegt (Ismer et al., 2010), das eine ausführliche rechtliche und ökonomische Würdigung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes enthält. Die Autoren empfehlen, die Steuerermäßigung für Lebensmittel aufgrund ihrer Verteilungswirkungen beizubehalten, aber alle übrigen bislang ermäßigt besteuerten Umsätze dem Regelsatz der Umsatzsteuer zu unterwerfen.

Die nachfolgenden Berechnungen unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von den empirischen Analysen von Ismer et al. (2010). Zum einen basieren die Rechnungen auf einem erst seit Oktober 2010 verfügbaren Scientific-Use-File der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008. Zum anderen – und wichtiger – werden nicht nur die Belastungswirkungen, sondern auch die **Umverteilungswirkungen** von Umsatzsteuerreformen analysiert. Schließlich werden zusätzliche Reformoptionen im Bereich der Umsatzsteuer betrachtet. Die empirischen Ergebnisse führen zu der Schlussfolgerung, dass eine Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für alle Güter außer Nahrungsmitteln vergleichsweise moderate Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensdezile bewirkt. Dem stehen positive Aufkommenseffekte in einer Größenordnung von jährlich rund 9,3 Mrd Euro sowie eine erhebliche Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts gegenüber. Ebenso sehr geringe Umverteilungseffekte, aber ein wesentlich größerer Vereinfachungseffekt und zusätzlich ein Effizienzgewinn gehen allerdings von einer **vollständigen Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes** aus, bei gleichzeitiger **aufkommensneutraler Reduzierung des Regelsatzes** auf etwa 16,5 vH.

Die Entscheidung zwischen diesen beiden Varianten hängt also letztlich von der Gewichtung der Ziele Haushaltskonsolidierung und Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts ab. Misst man der Haushaltskonsolidierung eine größere Bedeutung als dem Ziel einer Steuervereinfachung zu, empfiehlt es sich, den ermäßigten Steuersatz nur für Nahrungsmittel beizubehalten und es beim gegenwärtigen Regelsatz von 19 vH zu belassen. Will man hingegen in erster Linie das Steuerrecht vereinfachen, sollte der ermäßigte Steuersatz vollständig abgeschafft und der Regelsatz aufkommensneutral reduziert werden.

Nach Ansicht des Sachverständigenrates sollte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vor allem an der Ausgabenseite ansetzen. Eine vollständige Abschaffung des reduzierten Umsatzsteuersatzes bei aufkommensneutraler Reduzierung des Regelsatzes ist daher eine empfehlenswerte Reformoption: Das Umsatzsteuerrecht würde erheblich vereinfacht und es könnten Effizienzgewinne realisiert werden. Dem stünden zwar als negativ zu bewertende Umverteilungseffekte gegenüber, die allerdings so gering sind, dass sie nicht zwangsläufig einer Kompensation bedürfen.

387. Im Rahmen des Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, wurden auf Basis der aktuellen EVS 2008 mit Hochrechnung auf das Jahr 2010 die folgenden Berechnungen durchgeführt:

- Zunächst wurden für den **Status quo** die Umsatzsteuerbelastungen für die nach Höhe ihrer Netto-Äquivalenzeinkommen in Einkommensdezile geschichteten Haushalte ermittelt. Mit der Äquivalenzgewichtung werden die Einkommen von Personen vergleichbar gemacht, die in unterschiedlichen Haushaltstypen leben (JG 2009 Ziffern 482 ff.). Konkret ordnet die Äquivalenzskala der OECD dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1 und weiteren Haushaltsmitgliedern (ab einem Alter von 15 Jahren) ein Gewicht von 0,5 zu. Kinder im Alter von weniger als 15 Jahren bekommen einen Gewichtungsfaktor von 0,3. Ein Einpersonenhaushalt und ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern unter 15 Jahren werden dementsprechend in ein identisches Einkommensdezil eingeordnet, wenn der Fünfpersonenhaushalt das 2,4-fache Einkommen des Einpersonenhaushalts bezieht.

Ausgehend von diesem Basisszenario werden dann die folgenden Umsatzsteuer-Reformoptionen betrachtet:

- In der **Option 1a** wird der ermäßigte Steuersatz vollständig abgeschafft und durch den Regelsatz von 19 vH ersetzt. Die Steuerbefreiungen nach § 4 UStG werden beibehalten. Dies resultiert in einem Mehraufkommen von 24,4 Mrd Euro.
- Die **Option 1b** unterwirft zusätzlich auch die Mietausgaben dem Regelsatz. Die Mehreinnahmen aus der Umsatzbesteuerung belaufen sich in diesem Fall auf 41,2 Mrd Euro.
- **Option 2** behält den ermäßigten Umsatzsteuersatz für Nahrungsmittel bei; alle übrigen bislang ermäßigt besteuerten Lieferungen und Leistungen werden dem Regelsatz unterworfen. Dies führt zu einem Mehraufkommen von 9,3 Mrd Euro.
- Schließlich wird mit **Option 3** eine vollständige Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes simuliert, wobei das Mehraufkommen aufkommensneutral für die Reduzierung des Regelsatzes verwendet wird. Dieser kann auf 16,5 vH gesenkt werden. Aufkommensneutralität ist damit nicht exakt gewährleistet – dazu müsste im Rahmen einer Vollerhebung ein Steuersatz mit vielen Nachkommastellen berechnet werden –, aber sehr weitgehend.

Bei den im Rahmen des Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells ermittelten Aufkommenseffekten ergeben sich Abweichungen zu den vom Bundesministerium der Finanzen angegebenen Werten (Tabelle 30, Seite 214). Diese hängen mit den unterschiedlichen Datengrundlagen und statistischen Abgrenzungen zusammen.

388. Von Interesse sind insbesondere die **Belastungswirkungen** und die **Umverteilungswirkungen** der unterschiedlichen Reformoptionen (Tabelle 31). Grundsätzlich wird dabei eine vollständige Überwälzung der Umsatzsteuer auf die Preise unterstellt. Davon ist langfristig auszugehen; in der kurzen Frist kommt es nur zu einer teilweisen Steuerüberwälzung.

Ausgewiesen sind neben den nicht äquivalenzgewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommen nach Dezilen zunächst die durchschnittlichen Umsatzsteuerbelastungen in vH des individuellen Nettoeinkommens für den Status quo sowie die unterschiedlichen Reformoptionen.

Die hier angegebenen Durchschnittsquoten sind die anhand der EVS 2008 geschätzten Populationsdurchschnitte der Belastungsquoten der einzelnen Haushalte in jedem Dezil und in der Grundgesamtheit aller Haushalte. Aufgrund der Schiefe der zugrunde liegenden Häufigkeitsverteilung weichen die so berechneten Durchschnittsquoten vom üblicherweise angegebenen Quotienten des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens und der durchschnittlichen Umsatzsteuerbelastung sowohl innerhalb jedes einzelnen Dezils als auch in der Gesamtbevölkerung tendenziell nach oben ab (etwa Bach, 2006). Dies ist jedoch die beste Vorgehensweise zur komprimierten Darstellung der Belastungen durch die Umsatzsteuer, denn die alternative Berechnung von Quotienten der Durchschnittswerte in jedem Dezil würde die Belastungen für einen für dieses Dezil typischen Haushalt unterzeichnen. Aus dem gleichen Grund ergeben sich die Durchschnittsbelastungen für alle Haushalte zusammen genommen nicht direkt als die Durchschnitte über die durchschnittlichen Belastungen der zehn Dezile.

Tabelle 31

Verteilungswirkungen von Umsatzsteuerreformen

Einkommensdezile	Haushaltsnettoeinkommen (HNE) ¹⁾	Umsatzsteuerbelastung in vH des Haushaltsnettoeinkommens ²⁾					Umverteilungswirkungen (Euro pro Jahr)			
		Status quo	Reformalternativen				(1a)	(1b)	(2)	(3)
			(1a)	(1b)	(2)	(3)				
1	10 289	15,3	18,2	25,0	16,7	15,9	196	996	25	62
2	15 640	12,0	14,2	18,8	13,0	12,4	185	907	21	64
3	20 055	11,8	13,9	17,3	12,8	12,2	172	732	28	50
4	24 743	11,3	13,2	15,8	12,2	11,6	144	523	25	36
5	29 109	11,0	12,8	14,7	11,8	11,2	116	318	25	25
6	33 486	10,6	12,2	13,7	11,3	10,7	70	90	19	8
7	38 730	10,0	11,6	12,7	10,7	10,1	18	- 149	11	- 4
8	45 483	9,6	11,1	11,8	10,2	9,7	- 58	- 457	- 3	- 33
9	56 639	8,8	10,1	10,7	9,4	8,9	- 197	- 906	- 26	- 68
10	84 896	7,2	8,2	8,6	7,6	7,2	- 647	- 2 054	- 125	- 140
Insgesamt ³⁾	35 905	10,8	12,6	14,9	11,6	11,0	0	0	0	0

1) Euro pro Jahr.– 2) Geschätzte Populationsdurchschnitte über die haushaltsindividuellen Belastungsquoten.– 3) Die geschätzten Populationsdurchschnitte weichen aufgrund der Schiefe der Verteilung vom Durchschnitt der Mittelwerte der jeweiligen Dezile ab.

Die mit den jeweiligen Reformoptionen verbundenen Belastungswirkungen sagen für sich genommen immer dann nichts über die Umverteilungswirkungen der Reformmaßnahmen aus, wenn es zu einer Änderung des Steueraufkommens kommt. Wenn der Fiskus ein Mehraufkommen erzielt, muss dem spiegelbildlich eine gleich hohe einkommensmäßige Belastung bei den Steuerpflichtigen gegenüberstehen. Jeder Euro, den der Fiskus einnimmt, muss letztlich vom privaten Sektor aufgebracht werden. Eine Belastung der privaten Haushalte ist bei mit einem Mehraufkommen einhergehenden Steuerreformen gewollt und unvermeidbar. Die Frage ist allerdings, ob die Belastungswirkungen auch mit **Umverteilungswirkungen** verbunden sind. Um diese zu ermitteln, benötigt man als Referenzmaßstab eine „**verteilungsneutrale**“ Belastung der Steuerzahler. Die Umverteilungswirkungen ergeben sich dann als Differenz der tatsächlichen und der fiktiven, verteilungsneutralen Steuerbelastung (Kasten 15).

Ermittlung der Umverteilungswirkungen von Umsatzsteuerreformen

Verglichen werden im Folgenden allgemein die Steuerbelastungen im Status quo (Situation 0) mit den Steuerbelastungen, die aus einer der Reformoptionen (Situation 1) resultieren. Es bezeichne dabei allgemein:

$T_i^0 (T_i^1)$: die Belastung des durchschnittlichen Haushalts mit Umsatzsteuern im Einkommensdezil i ($i=1, \dots, 10$) vor und nach der Reform in Euro;

$T^0 (T^1)$: die gesamten Umsatzsteueraufkommen vor und nach der Reform;

$HNE_i (= HNE_i^0 = HNE_i^1)$: die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen je Dezil vor und nach der Reform. Diese stimmen überein, da Verhaltensanpassungen und Systemwirkungen vernachlässigt werden;

HNE : die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen insgesamt.

Die **Belastungswirkungen** der Reform ergeben sich absolut oder in Quoten über die Differenzen

$$(T_i^1 - T_i^0) \text{ beziehungsweise } \frac{T_i^1 - T_i^0}{HNE_i}.$$

Zur Ermittlung der **Umverteilungswirkungen** benötigt man als Referenzmaßstab eine Vorstellung von „Verteilungsneutralität“.

Es bezeichne allgemein:

\tilde{T}_i^1 : die „verteilungsneutrale“ Steuerbelastung nach der Steuerreform, also in der Situation 1.

Dabei muss in jedem Fall gelten: $\sum_i \tilde{T}_i^1 = \sum_i T_i^1 = T^1$.

Die **Umverteilungswirkungen** der Steuerreform sind dann gegeben durch

$$(T_i^1 - \tilde{T}_i^1).$$

Positive Werte dieser Differenz bedeuten eine Belastung, negative eine Entlastung durch die Reform.

Von einer „**verteilungsneutralen**“ Steuerbelastung in der Situation 1 soll dann konkret gesprochen werden, wenn die relativen durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen nach Umsatzsteuern für jedes Einkommensdezil vor und nach der Steuerreform identisch sind, wenn also gilt:

$$\frac{HNE_i - T_i^0}{HNE - T^0} = \frac{HNE_i - \tilde{T}_i^1}{HNE - T^1} \text{ für alle } i = 1, \dots, 10.$$

Anders dargestellt liegt Verteilungsneutralität dann vor, wenn für jedes Einkommensdezil die Relation der durchschnittlichen Nach-Umsatzsteuer-Haushaltsnettoeinkommen vor und nach der Steuerreform identisch ist:

$$\frac{HNE_i - T_i^0}{HNE_i - \tilde{T}_i^1} = \frac{HNE - T^0}{HNE - T^1} \equiv 1/\beta.$$

Dies führt im Dezil i zu einer Berechnung der neutralen Steuerbelastung in Szenario 1 von

$$\tilde{T}_i^1 = HNE_i \times (1 - \beta) + \beta \times T_i^0.$$

Es ist einfach zu zeigen, dass die Bedingung $\sum_i \tilde{T}_i^1 = \sum_i T_i^1 = T^1$ erfüllt ist.

Bei aufkommensneutralen Steuerreformen ist $\beta = 1$.

Die Umverteilungswirkungen $(T_i^1 - \tilde{T}_i^1)$ sind im rechten Teil der Tabelle 31 ausgewiesen. Positive Einträge deuten an, dass für das betreffende Einkommensdezil im jeweiligen Reformszenario eine höhere Belastung durch die zu entrichtende Umsatzsteuer entstehen würde, als bei derjenigen fiktiven verteilungsneutralen Belastung, die zu einer identischen Veränderung des Aufkommens führen würde wie die Reform.

389. Eine vollständige Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Beibehaltung des Regelsatzes in Höhe von 19 vH (Option 1a) würde mit erheblichen **negativen Umverteilungseffekten** einhergehen. Während sich die zusätzliche Belastung für einen Durchschnittshaushalt im ersten Einkommensdezil auf insgesamt 298 [= (0,182-0,153) x 10 289] Euro jährlich belaufen würde, bestünde eine reine Umverteilungskomponente in Höhe von 196 Euro. Wenn zusätzlich noch die Mietausgaben regulär mit Umsatzsteuer belastet würden (Option 1b), ergäben sich für einen typischen Haushalt in diesem Dezil Belastungen von 998 Euro und eine reine Umverteilung von 996 Euro im Jahr. Ohne kompensierende Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer – erforderlich wäre letzten Endes der Übergang zu einer negativen Einkommensteuer – sind derart große Umverteilungswirkungen zu Lasten der unteren Einkommensdezile nicht zu vertreten.

Hingegen fallen die reinen **Umverteilungswirkungen** in den beiden anderen Reformoptionen vergleichsweise **gering** aus. Bei der Reformoption 3 – einer vollständigen Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, verbunden mit einer aufkommensneutralen Reduzierung des Regelsatzes – ergibt sich für einen durchschnittlichen Haushalt im unteren Einkommensdezil eine monatliche Mehrbelastung von etwa fünf Euro. Bei dieser Reformalternative liegen wegen der weitgehenden Aufkommensneutralität die Belastungs- und Umverteilungswirkungen (unter Berücksichtigung von Rundungsfehlern) sehr nahe beieinander. Die moderaten Umverteilungseffekte im unteren Einkommensdezil sind damit zu erklären, dass die betroffenen durchschnittlichen Haushalte negative Ersparnisse und hohe Konsumanteile für regulär besteuerte Konsumgüter aufweisen. Sie werden von der Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf das Niveau des Regelsatzes zwar belastet (Option 1a), dann aber durch die Reduzierung des Regelsatzes von 19 vH auf 16,5 vH entlastet. Per Saldo verbleibt eine vergleichs-

weise geringe Belastung für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensdezilen. In den Punktschätzungen der zugrunde liegenden Simulationsstudie sind die Umverteilungswirkungen in Reformoption 2 noch geringer, welche die Beibehaltung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Nahrungsmittel, aber die Anwendung des Regelsatzes auf alle bislang ermäßigt besteuerten Umsätze vorsieht.

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass alle Aussagen über die Umverteilungswirkungen der Umsatzsteuerreformen nur für die jeweils durchschnittlichen Haushalte in den einzelnen Einkommensdezilen gelten. Bislang wurden lediglich für diese die Umverteilungswirkungen auf Grundlage der EVS 2008 berechnet. Sinnvoll – und mit einigem Aufwand möglich – ist es, die Umverteilungsanalysen auch für nach der sozialen Stellung oder der Kinderzahl aufgegliederte Haushalte vorzunehmen. Diese Belastungsrechnungen werden zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

Schlussfolgerungen

390. Gemäß Koalitionsvertrag strebt die Bundesregierung eine Reform der Umsatzbesteuerung an, bei der insbesondere der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes überprüft werden soll. Das Nebeneinander von ermäßigtem Steuersatz und Regelsatz führt zu einer erheblichen Verkomplizierung des Steuerrechts. Mit dem Übergang zu einem einheitlichen Umsatzsteuersatz würde es zu einer bemerkenswerten Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts kommen. Allerdings wäre eine einheitliche Anwendung des geltenden Regelsatzes von 19 vH gegenüber dem Status quo mit kaum vertretbaren Umverteilungseffekten zu Lasten von Haushalten mit geringem Einkommen verbunden. Dies gilt erst recht, wenn auch die Mieten regulär besteuert würden.

Nimmt man allerdings Nahrungsmittel von der Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes aus, fallen die Umverteilungswirkungen wesentlich geringer aus. Gleichzeitig würde der Fiskus Mehreinnahmen in Höhe von zwischen rund 6 Mrd Euro (nach den Berechnungen in Tabelle 30) und etwa 9 Mrd Euro (nach den Berechnungen auf Grundlage der EVS 2008) erzielen. Diese könnten etwa zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden. Ebenfalls sehr geringe Umverteilungseffekte stellen sich ein, wenn der ermäßigte Umsatzsteuersatz vollständig abgeschafft und das Mehraufkommen zur Reduzierung des Regelsatzes auf etwa 16,5 vH verwendet würde. Diese Reformvariante erscheint besonders attraktiv. Mit einem einheitlichen Umsatzsteuersatz wären erhebliche Vereinfachungseffekte und gleichzeitig Effizienzgewinne, wenn auch wohl eher moderate, verbunden. Zwar ergäben sich Umverteilungseffekte zu Lasten der unteren Einkommensdezile, diese fielen aber so gering aus, dass sie angesichts der Vorteile im Hinblick auf die Vereinfachung und die Effizienz des Steuersystems auch ohne kompensierende Maßnahmen hingenommen werden können.

Die Bewertung der Umverteilungswirkungen als gering trifft für die durchschnittlichen Haushalte in den unteren Einkommensdezilen zu. Sollte sich diese Einschätzung auch in den Berechnungen mit nach sozio-demografischen Merkmalen gegliederten Haushalten bestätigen,

spricht alles für eine grundlegende Reform im Bereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Dies wäre dann ein echter **Befreiungsschlag** im Dickicht der Umsatzbesteuerung.

Eine andere Meinung

391. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den Vorschlägen einer Reform der Umsatzsteuer eine andere Meinung.

Die Mehrheit schlägt zur Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts und zur Realisierung von Effizienzgewinnen eine völlige Abschaffung des reduzierten Umsatzsteuersatzes bei einer aufkommensneutralen Reduzierung des Regelsatzes vor. Dabei entstünden zwar nach den in Tabelle 31 aufgeführten Berechnungen die als negativ zu bewertenden Umverteilungseffekte, sie seien jedoch so gering, dass sie nicht zwangsläufig einer Kompensation bedürften.

Die **Wohlfahrtseffekte** der vorgeschlagenen Reform werden nicht beziffert, aber es wird in Ziffer 385 darauf hingewiesen, dass sie bei einer aufkommensneutralen Reform eher gering seien. Ebenso wenig werden die Effekte bei der **Vereinfachung** des Umsatzsteuerrechts quantifiziert. Die Tatsache, dass die Umsatzsteuer grundsätzlich eine Steuer mit geringen Vollzugskosten ist (Ziffer 381) und die anekdotische Evidenz in Ziffer 382 (Schweineohren, Adventskränze, Popcorn und Nachos) sprechen nicht dafür, dass es sich dabei um gesamtwirtschaftlich relevante Größenordnungen handelt. Ein Großteil der von der Mehrheit angestrebten Vereinfachung könnte zudem schon dadurch erreicht werden, dass – bei einem im Prinzip einheitlichen Regelsatz – die Ermäßigung für Lebensmittel beibehalten wird (Ismer et al., 2010).

Die **Verteilungseffekte** werden in Tabelle 31 für unterschiedliche Einkommensdezile beziffert. Es fehlt dabei aber eine Betrachtung nach soziodemografischen Faktoren. Bei Bach (2006) wird gezeigt, dass die Mehrwertsteuerbelastung gerade von Familien mit zwei Kindern im 1. Einkommensdezil besonders hoch ist. Es bleibt daher zu vermuten, dass für diese Bevölkerungsgruppe die Mehrbelastung bei der vorgeschlagenen Reform höher ausfallen wird, als der in Tabelle 31 für einen durchschnittlichen Haushalt mit niedrigem Einkommen ausgewiesene Wert.

Neben den möglicherweise problematischen Verteilungswirkungen für sozial schwache Bevölkerungsgruppen hat die vorgeschlagene Reform den grundlegenden Nachteil, dass nach Einführung eines einheitlichen Satzes in Zukunft mit erheblichen **polit-ökonomischen Problemen** bei möglicherweise geplanten Anhebungen des dann einheitlichen Mehrwertsteuersatzes zu rechnen ist:

- Entweder unterbleibt dann eine an sich erforderliche Erhöhung, weil die damit verbundenen Verteilungswirkungen als inakzeptabel angesehen werden.
- Oder es kommt gleichwohl zu einer Erhöhung, die zu einer dann nicht mehr kompensierten Benachteiligung von Beziehern niedriger Einkommen führt.

Selbst wenn es also jetzt gelingen würde, eine vollkommen verteilungsneutrale Reform zu realisieren, würde sich der verstärkt regressive Charakter der Mehrwertsteuer spätestens bei einer zukünftigen Anhebung des Steuersatzes auswirken.

392. Die **internationale Praxis** zeigt, dass es bisher in keinem der EU-27 Länder einen einheitlichen Umsatzsteuersatz gibt (Tabelle 29, Seite 213). In Anbetracht der von der Mehrheit nicht quantifizierten Effizienz- und Vereinfachungseffekte, dem Risiko einer unangemessenen Mehrbelastung von Familien mit niedrigen Einkommen und der zu erwartenden Probleme bei einer in Zukunft gegebenenfalls notwendigen Anhebungen dieser Abgabe spricht alles dafür, es bei der geltenden Regelung mit einem ermäßigten Steuersatz zu belassen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

3. Reform der Gemeindefinanzen

Die Reformalternativen im Überblick

393. Die Gewerbesteuer steht seit langem im Zentrum der Kritik der Besteuerungswissenschaften – der finanzwissenschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und juristischen Steuerlehre. Bislang lief die Kritik ins Leere. Eine im Jahr 2002 eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konnte sich nicht auf einen Reformvorschlag einigen. Der von der Bundesregierung im Jahr 2003 vorgelegte Gesetzentwurf zu einer „Gemeindefinanzsteuer“ wurde vom Bundesrat abgelehnt. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 wurden die Gewerbesteuer noch gestärkt und die ertragsunabhängigen Besteuerungselemente weiter ausgebaut. Die Bundesregierung hat, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, erneut eine **Gemeindefinanzkommission** mit dem Ziel eingesetzt, den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen zu prüfen. Im Kern stehen wieder die schon im Jahr 2002 in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutierten Reformmodelle auf der Agenda. Auch die Konfliktlinien sind im Wesentlichen unverändert.

394. Die **Mängel der Gewerbesteuer** sind hinreichend bekannt. Sie führt zu einer außerordentlichen Verkomplizierung des Unternehmensteuerrechts. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Personengesellschaften. Zunächst wird die Gewerbesteuer bei gewerblichen Personengesellschaften aufwändig ermittelt – und das auf Ebene der Personengesellschaft und nicht, wie die Einkommensteuer, auf Ebene der Gesellschafter –, um dann bei der Einkommensteuer mehr oder weniger vollständig angerechnet zu werden. Sie ist streitanfällig, weil die Abgrenzung von gewerblichen Einkünften und nicht gewerbesteuerpflichtigen Einkünften aus selbständiger Arbeit schwierig ist und oft willkürlich anmutet. Die Unterscheidung von gewerblichen und selbständigen Einkünften im Einkommensteuerrecht ist überhaupt nur wegen der Existenz der Gewerbesteuer erforderlich. Die Hinzurechnungsvorschriften bei der und das Betriebsausgabenabzugsverbot für die Gewerbesteuer führen bei rückläufigen Erträgen zu einer indirekten Substanzbesteuerung und beeinträchtigen die Investitionstätigkeit. Auch ist die regionale Verteilung des Gewerbesteueraufkommens zwischen den Bundesländern und

den Kommunen außerordentlich ungleich. Während das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer je Einwohner im Jahr 2008 in Hamburg bei 1 091,46 Euro lag, waren es in Mecklenburg-Vorpommern nur 179,34 Euro. Typische Wohnsitzgemeinden ohne größere Betriebsansiedlungen erzielen so gut wie kein Gewerbesteueraufkommen. Schließlich könnte die Gewerbesteuer mit dem EU-Recht kollidieren. So muss der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Bundesfinanzhofs darüber entscheiden, ob in der Hinzurechnung von Zinsanteilen ein Verstoß gegen die Zins- und Lizenzgebühren-Richtlinie zu sehen ist.

395. Insbesondere wird von den Kommunen die **Konjunkturabhängigkeit** der Gewerbesteuer bemängelt. Verwiesen wird auf den Rückgang des kassenmäßigen Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2009 von 21 vH gegenüber dem Vorjahr auf ein Volumen von 32,4 Mrd Euro, denen allerdings in den Jahren zwischen 2004 und 2006 jährliche Aufkommenssteigerungen von 17,5 vH, 13,2 vH und 19,4 vH gegenüberstanden.

Eine überzeugende ökonomische Begründung für das Festhalten an der Gewerbesteuer ist nicht zu finden. Insbesondere taugt das Äquivalenzprinzip nicht zur Rechtfertigung dieser Steuer. So nimmt der von der Gewerbesteuer befreite selbständige Fahrlehrer die kommunale Infrastruktur wesentlich stärker in Anspruch als ein (einem Urteil des Bundesfinanzhofs zu Folge) gewerbesteuerpflichtiger Kükensortierer.

Angesichts dieser Kritik ist es sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung einen erneuten Anlauf zu einer Reform der Gemeindefinanzen unternimmt. Zur Diskussion stehen vor allem zwei Alternativmodelle, das von der Bundesregierung favorisierte „Prüfmodell“ und das von den kommunalen Spitzenverbänden vorgelegte „Kommunalmodell“.

396. Das **Prüfmodell** beinhaltet eine **Abschaffung der derzeitigen Gewerbesteuer**. An Stelle dessen erhalten die Gemeinden einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschlag zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer. Außerdem wird der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer so erhöht, dass die Reform für diese insgesamt aufkommensneutral ist.

Konkret werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs um 15 vH abgesenkt; das entspricht dem aktuellen Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer. Der Eingangssatz würde von 14 vH auf 11,9 vH sinken, die Spitzensätze von 42 vH auf 35,7 vH und von 45 vH auf 38,25 vH. Das aus diesem Tarifverlauf resultierende Aufkommen stünde Bund und Ländern zu gleichen Anteilen zu. Das abgesenkte Tarifniveau würde dann um den Gemeindezuschlag von durchschnittlich 17,65 vH erhöht, versehen mit einem Hebesatzrecht. Dieser durchschnittliche Zuschlagssatz gilt auch für die Körperschaftsteuer. Im Gegenzug könnte der Körperschaftsteuersatz auf 24,65 vH angehoben werden. Im Endeffekt blieben die Tarifbelastungen in einer durchschnittlichen Gemeinde bei der Systemumstellung für alle Steuerpflichtigen (Unternehmen, selbständig Tätige und abhängig Beschäftigte) zunächst weitgehend unverändert.

397. Für den Bund und die Länder hätte das Prüfmodell **Einnahmeausfälle** in einer Größenordnung von etwa 6 Mrd Euro zur Folge, da sie Anteile an der Umsatzsteuer an die Kommu-

nen abgeben müssten und die systemwidrige Belastung ertragsunabhängiger Besteuerungselemente im Rahmen der Gewerbesteuer entfallen würde. Diese Einnahmeausfälle müssten durch Steuererhöhungen an anderer Stelle oder durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden. Die Steuerbasis der Kommunen würde durch das Prüfmodell wesentlich stabiler, da ein größerer Teil ihrer Einnahmen auf die konjunkturstabilere Umsatzsteuer entfallen würde. Da die Hebesätze durch Anwendung auf die Einkommensteuer auf eine breitere Basis angewandt würden, könnten die Gemeinden ihre Einnahmen besser gestalten und neue Handlungsspielräume gewinnen. Von einem über kommunale Hebesätze ausgetragenen Steuerwettbewerb wären Effizienzgewinne zu erwarten. Die stärkere Orientierung am Einkommen der Bürger würde dem Sachverhalt Rechnung tragen, dass viele Leistungen der Gemeinden für alle Bürger und nicht nur für die ansässigen Unternehmen erbracht werden. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden würde deutlich einheitlicher ausfallen, da sich das Pro-Kopf-Einkommen regional wesentlich weniger unterscheidet als die Unternehmensgewinne. Dies bedeutet aber auch, dass es zu Aufkommensverschiebungen von den bislang von der Gewerbesteuer profitierenden Betriebsstättengemeinden hin zu den Wohnstättengemeinden kommen würde. Damit würde aber nur die bestehende regionale Ungleichverteilung des Gewerbesteueraufkommens korrigiert.

398. Das von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vorgelegte „**Kommunalmodell**“ geht in die entgegengesetzte Richtung als das Prüfmodell, indem es auf einen Ausbau und damit eine Zementierung der Gewerbesteuer hinaus läuft. Zusätzlich zu den Gewerbetreibenden soll der Kreis der Steuerpflichtigen auch auf die Selbständigen im Sinne des § 18 EStG ausgeweitet werden. Des Weiteren soll die Bemessungsgrundlage durch Ausweitung der Hinzurechnungsvorschriften erweitert werden, indem etwa Zinsaufwand zukünftig zu 100 vH – statt wie gegenwärtig zu 25 vH – in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer einbezogen wird.

Mit dem Ausbau der ertragsunabhängigen Elemente der Gewerbesteuer würde zwar ihre Konjunkturreakibilität reduziert; dem stünden allerdings erhebliche investitionshemmende Effekte gegenüber. Eine auf das Wachstumsziel ausgerichtete Steuerpolitik muss die geltende Substanzbesteuerung zurückführen und nicht noch weiter ausbauen. Durch die Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuerpflicht würde die Zahl der Gewerbesteuerpflichtigen vergrößert, verbunden mit einem Mehraufwand für die Betroffenen, die Finanzämter und die Kommunen. Dem Mehraufkommen bei den Kommunen stünde wegen der Anrechnung nach § 35 EStG ein Minderaufkommen bei der Einkommensteuer gegenüber. Von einer Umsetzung dieses Modells ist abzuraten.

399. Neben der Gewerbesteuer steht auch die **Grundsteuer** seit langer Zeit in der Kritik. In einem Urteil vom 30. Juni 2010 (II R 60/08) hat der Bundesfinanzhof erst kürzlich eine Neubewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer angemahnt. Die seit mehr als vier Jahrzehnten unveränderte Einheitsbewertung des Grundbesitzes verfehle insbesondere die sich aus Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz ergebenden Anforderungen an eine realitätsgerechte Bewertung. Verfassungsrechtlich geboten sei eine erneute Hauptfeststellung vor allem in den neuen Bundesländern, in denen die Wertverhältnisse auf den 1. Januar 1935 festgeschrieben

seien. Zur Reform der Grundsteuer ist eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen eingesetzt.

Die Grundsteuer B – die für land- und forstwirtschaftliche Betriebe geltende Grundsteuer A ist fiskalisch unbedeutend – erbrachte im Jahr 2009 ein Aufkommen von 10,6 Mrd Euro. Ihr Aufkommen ist wenig schwankungsanfällig. Wegen der geringen Ausweichmöglichkeiten ist sie im Grundsatz eine ökonomisch **effiziente Steuer**. Bei ihr kommt auch noch am ehesten das Äquivalenzprinzip zum Tragen, da sich eine verbesserte kommunale Infrastruktur in den Immobilienwerten kapitalisiert. Der gravierende Nachteil besteht in einer übermäßig komplizierten, veralteten und dem Gleichheitsgrundsatz widersprechenden Ermittlung der Bemessungsgrundlage.

Eine Reform der Grundsteuer sollte mit einer **Abschaffung des Einheitswertverfahrens** einhergehen; eine aktualisierte Hauptfeststellung wäre außerordentlich kostenintensiv. Allerdings ist auch nicht zu empfehlen, die Bemessungsgrundlage vollständig von den Werten abzukoppeln und – den Vorschlägen einer Arbeitsgruppe der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen folgend – nur noch an den Flächen von Boden und Gebäuden auszurichten. Dies würde dem Äquivalenzprinzip und den elementaren Gerechtigkeitsvorstellungen entgegenlaufen, indem flächenmäßig gleiche Grundstücke zum Beispiel in entvölkerten Gebieten Brandenburgs und am Starnberger See identische Bemessungsgrundlagen aufweisen würden. Zumindest in Bezug auf den Boden sollten eine Wertkomponente beibehalten und Bodenrichtwerte flächendeckend mit Hilfe von Gutachterausschüssen ermittelt werden. Bei den Gebäuden hingegen könnte die Bewertung aus Vereinfachungsgründen an der Fläche anknüpfen, mit einer Differenzierung nach Gewerbeimmobilien und Wohngebäuden.

Zusammenfassende Bewertung

400. Bei der Neuordnung der Gemeindefinanzen greift die Bundesregierung mit dem Prüfmodell sehr weitgehend auf die aus dem wissenschaftlichen Bereich stammenden Reformvorschläge zurück. Eine Umsetzung dieses Vorhabens wäre in der Tat ein **steuerpolitischer Meilenstein**. Im Hinblick auf die Realisierungschancen ist allerdings eine gewisse Skepsis angebracht. Zum einen haben Vertreter der Kommunen sowie einige Bundesländer massive Bedenken gegen die Abschaffung der Gewerbesteuer und ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Gewerbesteuer. Nicht nur müsste der Bundesrat dem Gesetzesvorhaben zustimmen, es müsste auch das Grundgesetz geändert werden. In beiden Fällen ist nicht nur die Zustimmung der Opposition ungewiss, auch innerhalb der Koalitionsparteien scheinen die Meinungen über eine Abschaffung der Gewerbesteuer auseinanderzugehen. So hat der bayerische Ministerpräsident auf der Hauptversammlung des Bayerischen Städtetags schon angekündigt, dass er keine Reform der Gewerbesteuer gegen den Willen der „kommunalen Familie“ mittragen werde. Die Umsetzungschancen werden auch durch die bereits erwähnten Aufkommensverschiebungen zwischen den Kommunen zu Lasten von Betriebsstädtengemeinden und zu Gunsten von Wohnsitzgemeinden sowie durch die Steuerausfälle bei Bund und Ländern gemindert.

401. Im Endeffekt ist die Ausgangslage für eine Reform der Gewerbesteuer nicht viel günstiger als in den Jahren 2002 und 2003. Die aktuell diskutierten Reformvarianten standen auch schon in der damals eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen zur Diskussion. Das Prüfmodell entspricht ziemlich genau dem damals untersuchten und auf einen Entwurf des Bundesverbands der Deutschen Industrie und des Verbands der Chemischen Industrie zurückgehenden Reformvorschlag. Das Kommunalmodell hingegen ist eine aktualisierte Version des schon in der Gemeindefinanzkommission 2002/2003 von den kommunalen Spitzenverbänden präsentierten Vorschlags. Auch sind die Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag und Bundesrat damals und heute im Hinblick auf die Umsetzungschancen gleichermaßen ungünstig, indem die Koalitionsparteien nicht über eine verfassungsändernde Mehrheit im Deutschen Bundestag verfügen und die Opposition im Bundesrat über eine Stimmenmehrheit verfügt.

Zu hoffen ist gleichwohl, dass die unendliche Geschichte der Reform der Gemeindefinanzen dieses Mal zu einem guten Ende gebracht wird und nicht wieder wie das **Hornberger Schießen** endet.

Literatur

- Alesina, A. F. und S. Ardagna (2009) *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*, NBER Working Paper, 15438.
- Bach, S. (2006) *Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung?*, in: A. Truger (Hrsg.), *Die Zukunft des deutschen Steuersystems*, Marburg.
- Boeters, S., C. Böhringer, T. Büttner und M. Kraus (2010) *Economic Effects of VAT Reforms in Germany*, *Applied Economics*, 42 (17), 2165 - 2182.
- Bundesministerium der Finanzen (2010) *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2010) *Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung*, Bonn.
- Checherita, C. und P. Rother (2010) *The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: an Empirical Investigation for the Euro Area*, ECB Working Paper Series, 1237.
- Clinton, K., M. Kumhof, D. Laxton und S. Mursula (2010) *Budget Consolidation: Short-Term Pain and Long-Term Gain*, IMF Working Paper, WP/10/163.
- Coenen, G. et al. (2010) *Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models*, IMF Working Paper, WP/10/73.
- Deubel, I. (2010) *Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte*, Bad Kreuznach.
- Deutsche Bundesbank (2010) *Auswirkungen von Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten und EWU-Ländern auf Maastricht-Defizit und -Schuldenstand*, Monatsbericht Oktober 2010, 80 - 81.

- Europäische Kommission (2010) *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxemburg.
- Hübner, M. (2010) *Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Eine makroökonomische Analyse*, Wirtschaftsdienst, 90 (4), 240 - 247.
- IWF, Internationaler Währungsfonds (2010) *Financial Sector Taxation*, The IMF's Report to the G-20 and Background Material, Washington.
- Ismer, R., A. Kaul, W. Reiß und S. Rath (2010) *Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten*, Endbericht eines Forschungsgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Saarbrücken.
- Kumar, M. S. und J. Woo (2010) *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper, WP/10/174.
- OECD) (2009) *Taxing Wages 2008-2009*, Paris.
- Poddar, S. und M. English (1997) *Taxation of Financial Services Under a Value-Added Tax: Applying the Cash-Flow Approach*, National Tax Journal, 50 (1), 89 - 112.
- Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2010) *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper, 15639.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2003) *Ermittlung von Tax Compliance Cost*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.
- (2010) *Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung*, Endbericht zu einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.
- Rumpf, D. und W. Wiegard (2010) *Kapitalertragsbesteuerung und Kapitalkosten*, erscheint als Arbeitspapier des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Wagner, F. W. (2005) *Steuervereinfachung und Entscheidungsneutralität - konkurrierende oder komplementäre Leitbilder für Steuerreformen?*, Steuer und Wirtschaft, 93 - 108.