

## Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen

Nach einem kräftigen Wachstum in den Jahren 1998 bis 2000 sind die Steuererträge ab 2001 wegen der hohen Ausfälle durch die Steuerreform und der ungünstigeren Konjunktur erheblich gesunken, was die Hauptursache für den starken Anstieg des Staatsdefizits in Deutschland war. Während sich die direkte Steuerlast zuletzt merklich vermindert hat, nahm das Gewicht der indirekten Steuern tendenziell zu. Hierin spiegelten sich die Maßnahmen wider, die zum einen auf eine steuerliche Entlastung der Einkommen und zum anderen auf eine stärkere Besteuerung des Verbrauchs vor allem von Energie abzielten, um damit über zusätzliche Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung die Lohnzusatzkosten zu begrenzen. Bei zunehmender Steuerfinanzierung der Renten war die Gesamtabgabenquote zuletzt deutlich niedriger als 1997. Im kommenden Jahr wird die Abgabenlast jedoch infolge der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge und der angekündigten steuerlichen Maßnahmen wieder merklich zunehmen.

### Grundtendenzen

---

Die Entwicklung des Steueraufkommens in den vergangenen vier Jahren war durch zwei unterschiedliche Phasen geprägt. In der Zeit von 1998 bis 2000 haben sich die Steuererträge deutlich erholt, nachdem sie zuvor mehrere Jahre lang weit hinter den Erwartun-

*Unterschiedliche  
Phasen der  
Aufkommens-  
entwicklung*



gen zurückgeblieben waren.<sup>1)</sup> Dabei ging der Aufkommensanstieg noch über das wieder stärkere nominale Wirtschaftswachstum hinaus, was neben einem kräftigen Einnahmenfluss der gewinnabhängigen Steuern – zum Teil auf Grund der verminderten steuerlichen Förderung von Investitionen in den neuen Bundesländern – auch der Erhöhung indirekter Steuern zuzuschreiben war. Seit dem Jahr 2001 geht das Steueraufkommen jedoch erheblich zurück. Hierin schlägt sich neben den hohen Ausfällen infolge der Steuerreform die verschlechterte Konjunktursituation nieder. Außerdem wurde die Einnahmenentwicklung in letzter Zeit durch Struktureffekte und rückläufige Nachzahlungen für frühere Jahre beeinträchtigt, während sie zuvor durch günstige Veranlagungsergebnisse geprägt gewesen war.

Insgesamt sind die Steuererträge in finanzstatistischer Abgrenzung in den letzten vier Jahren nur um durchschnittlich  $2\frac{1}{4}\%$  gewachsen und damit etwas schwächer als das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) mit  $2\frac{1}{2}\%$  pro Jahr. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote – das heißt die Relation aus den Steuereinnahmen und dem nominalen BIP – ist nach einem deutlichen Anstieg bis 2000 im vergangenen Jahr erheblich zurückgegangen (vgl. nebenstehendes Schaubild). Sie war im Jahr 2001 in finanzstatistischer Abgrenzung mit 21,5% noch etwas geringer als 1997 (21,8%) und wies damit zugleich das niedrigste Niveau seit dem Ende der fünfziger Jahre auf. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist die Steuerquote dagegen im Berichtszeitraum insgesamt gesehen noch leicht gestiegen (um 0,2 Prozentpunkte auf 23,6%).<sup>2)</sup> Sie weist wachsende Diskrepanzen zur finanzstatistischen Relation auf, die das steuerliche Belastungsniveau in Deutschland in zunehmendem Maße durch den Abzug von Transfers – wie dem Kindergeld und der Eigenheimzulage – unterzeichnet. So gesehen ist die VGR-Quote auch aussagefähiger für internationale Steuerlastvergleiche. Allerdings wird ihre Entwick-

*Entwicklung  
der Steuer-  
quote*

1 Vgl. dazu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Neuere Entwicklung der Steuereinnahmen, Monatsbericht, August 1997, S. 83 ff.

2 Dabei wurde die im Europäischen System der Zentralbanken gewählte Abgrenzung zu Grunde gelegt, die abweichend vom ESVG 1995 in die nationalen Steuereinnahmen auch die daraus abgeführten EU-Anteile voll einbezieht, weil diese aus ökonomischer Sicht ebenso wie die übrigen Steuererträge den Steuerpflichtigen des betreffenden Landes als Belastung zuzurechnen sind. Außerdem hat diese Vorgehensweise den Vorteil, dass die Entwicklung der Steuerquote im Zeitablauf nicht durch Verschiebungen der EU-Finanzierung von Mehrwertsteuer- hin zu BSP-Eigenmitteln nach oben verzerrt wird.

lung im Zeitablauf durch bestimmte Substitutionsvorgänge<sup>3)</sup> ebenfalls etwas verzerrt.

Verringerte  
Gesamt-  
abgabenquote

In der VGR-Abgrenzung betrug die Gesamt-abgabenquote (einschl. der Sozialversicherungsbeiträge) im Jahr 2001 42,1% und unterschritt damit – im Gegensatz zur Steuerquote – ihr Niveau von 1997 um einen Prozentpunkt. Im Jahr 2000 hatte sie dagegen noch einen Höchststand von 43,9% erreicht. Die Relation der Sozialversicherungsbeiträge zum BIP wurde durch die zunehmende Steuerfinanzierung der Renten deutlich reduziert; sie belief sich 2001 noch auf 18,5% gegenüber 19,7% vier Jahre zuvor. Im internationalen Vergleich ist zwar die deutsche Steuerquote relativ niedrig, da die Sozialleistungen in anderen Ländern (wie dem Vereinigten Königreich und einigen skandinavischen Staaten) stärker aus dem Steueraufkommen finanziert werden (vgl. nebenstehende Tabelle). Doch lag die deutsche Gesamt-abgabenquote trotz ihres deutlichen Rückgangs im vergangenen Jahr nur leicht unter dem EU-Durchschnitt und war immer noch weit höher als in den USA und in Japan.

### Positive Aufkommensentwicklung in den Jahren 1998 bis 2000

Im Jahr 1998  
partielle  
Steuerrechts-  
änderungen ...

Nachdem das Steuerreformkonzept der früheren Regierungskoalition im Herbst 1997 im Bundesrat gescheitert war, beschränkte sich die Steuerpolitik zunächst auf einige partielle Maßnahmen, bei denen sich die Ent- und Belastungen insgesamt gesehen weitgehend die Waage hielten. So wurde zum Jahresbeginn 1998 die Gewerbesteuer abgeschafft,

### Steuer- und Gesamtabgabenbelastung im internationalen Vergleich

in %

Land	Abgabenquote		darunter: Steuerquote	
	1997	2001	1997	2001
Schweden	51,5	54,3	36,5	38,0
Dänemark	50,6	49,8	48,0	46,6
Österreich	46,7	47,9	29,3	30,8
Belgien	47,4	47,6	30,9	31,2
Frankreich	46,5	46,6	26,2	28,4
Finnland	46,7	45,6	33,3	33,1
Italien	44,3	42,9	29,0	30,2
Luxemburg	42,5	42,6	31,0	30,1
Deutschland	43,1	42,1	23,4	23,6
Niederlande	41,5	40,7	24,9	25,4
Vereinigtes Königreich	36,6	38,7	29,2	31,0
Griechenland	36,0	38,6	22,7	25,1
Portugal	35,9	36,5	24,8	24,5
Spanien	34,8	36,0	21,7	22,5
Irland	32,4	30,1	28,3	25,7
<b>EU insgesamt</b>	<b>42,5</b>	<b>42,4</b>	<b>27,0</b>	<b>28,0</b>
Nachrichtlich: USA	29,3	29,7	22,3	22,5
Japan	27,7	27,5	17,5	16,9

Quelle: ESZB (für die EU-Länder), OECD (für die USA und Japan). Während die Angaben des ESZB auf der Abgrenzung des ESVG 1995 (zuzüglich der EU-Anteile am Steueraufkommen) basieren, liegen den OECD-Zahlen davon abweichende Konzepte zu Grunde. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der Zahlen zwischen den EU-Ländern und den USA und Japan eingeschränkt.

Deutsche Bundesbank

womit die Gewerbesteuer auf eine ertragsabhängige Abgabe reduziert wurde. Die damit verbundene Entlastung der Unternehmen wurde jedoch zugleich durch eine Verschärfung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften wieder kompensiert. Daneben wurde der Solidaritätszuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer Anfang 1998 um zwei Prozentpunkte (auf 5,5%) gesenkt. Doch wurde andererseits der Regelsatz bei der Umsatzsteuer zum 1. April 1998 um einen Prozentpunkt (auf 16%) erhöht, um über einen zusätzlichen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung eine Anhebung des Beitragssatzes zu vermeiden.

<sup>3</sup> Dies gilt vor allem für die sich seit 1996 auswirkende Umstellung der Eigenheimförderung vom Sonderausgabenabzug auf die Eigenheimzulage.

*... bei wieder  
deutlichem  
Aufkommens-  
wachstum*

Das Steueraufkommen nahm 1998 bei einem wieder stärkeren Wirtschaftswachstum um 4 ½ % zu. Obwohl der Anstieg des nominalen BIP auch 1998 mit gut 3 % noch etwas hinter den Erwartungen zurückblieb, die der vergleichbaren offiziellen Prognose vom Herbst des Vorjahres zu Grunde lagen, wurden diese bei den Steuern um 5 Mrd € übertroffen. Ausschlaggebend hierfür war die günstige Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern, die – teilweise mit erheblicher Verzögerung – aus der verbesserten Ertragslage der Unternehmen resultierte und auch durch die Reduzierung der steuerlichen Investitionsförderung in den neuen Ländern unterstützt wurde.

*Neue Reform-  
vorhaben nach  
Regierungs-  
wechsel*

Nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 wurden neue steuerpolitische Reformvorhaben in Angriff genommen. Neben einer Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse umfassten sie eine „ökologische Steuerreform“ und eine Reform der Einkommensbesteuerung. Mit der „ökologischen Steuerreform“ wurde ab dem Frühjahr 1999 die schon bestehende Energiebesteuerung weiter angehoben und um eine neue Stromsteuer ergänzt, die – ebenso wie die Steuer auf Kraftstoffe – in den Folgejahren schrittweise weiter erhöht wurde. Hierdurch soll einerseits ein umweltpolitischer Lenkungseffekt erzielt werden, von dem freilich insbesondere das Produzierende Gewerbe mit Verweis auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit weitgehend ausgenommen wurde. Andererseits werden positive Beschäftigungseffekte angestrebt, indem das Aufkommen aus der zusätzlichen Energiebesteuerung für eine Verringerung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung und damit

eine Begrenzung der gesetzlichen Lohnzusatzkosten eingesetzt wird. Die Reform der Einkommensbesteuerung sah neben einer Erhöhung des Kindergeldes eine schrittweise Senkung des Einkommensteuertarifs bis 2002 (auf einen Eingangssatz von knapp 20 % und einen Spitzensatz von 48,5 %) sowie eine Verringerung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne auf 40 % (ab 1999) vor. Da jedoch vor allem die steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften erheblich verschärft wurden, fiel die Reform in der ersten Stufe insgesamt weitgehend aufkommensneutral aus und brachte sogar erhebliche Mehrbelastungen im Unternehmenssektor mit sich.

Vor allem infolge der Verbrauchsteuererhöhungen und einer stärkeren Konzentration des Wirtschaftswachstums auf die relativ steuerergiebigere Inlandsnachfrage nahm das Steueraufkommen 1999 mit 6 ½ % noch kräftiger zu als im Vorjahr, obwohl sich das Wachstum des nominalen BIP etwas abschwächte. Hinzu kam eine weiterhin günstige Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern, die teilweise mit den rückläufigen Ausfällen aus der Ostförderung zusammenhing. Letztlich wurden damit die Einnahmenerwartungen noch stärker als im Vorjahr übertroffen, nämlich um 6 ½ Mrd €.

Im Jahr 2000 wurden der Einkommensteuertarif weiter gesenkt und das Kindergeld – in Reaktion auf einen Verfassungsgerichtsbeschluss – nochmals angehoben. Auch wuchsen die Einnahmen aus der Energiebesteuerung trotz der weiteren Steuererhöhung wegen der deutlichen Verbrauchsreaktionen auf

*Beschleunigter  
Einnahmen-  
anstieg im Jahr  
1999*

*Retardierende  
Effekte im Jahr  
2000*

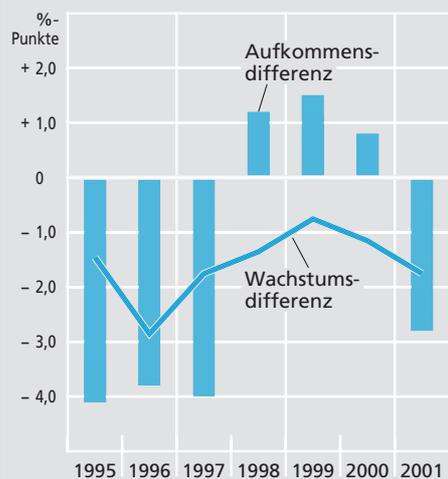
## Entwicklung des Steueraufkommens \*)

Zeit	Steuer- aufkom- men ins- gesamt	Direkte Steu- ern 1)	Darunter:					Indirekte Steu- ern 2)	Darunter:	
			Lohn- steuer	Veran- lagte Ein- kommen- steuer	Nicht ver- anlagte Steuern vom Ertrag	Körper- schaft- steuer	Gewerbe- steuer		Umsatz- steuer	Mineral- ölsteuer und (ab 1999) Strom- steuer
	Mrd DM									
1970	154,2	82,6	35,1	16,0	2,0	8,7	12,1	71,7	38,1	11,5
1975	242,1	142,3	71,2	28,0	2,2	10,1	20,9	99,7	54,1	17,1
1980	365,0	213,4	111,6	36,8	4,2	21,3	28,0	151,6	93,4	21,4
1985	437,2	258,2	147,6	28,6	6,2	31,8	30,8	179,0	109,8	24,5
1990	549,7	311,9	177,6	36,5	10,8	30,1	38,8	237,8	147,6	34,6
1991	661,9	369,9	214,2	41,5	11,4	31,7	41,3	292,0	179,7	47,3
1995	814,2	438,0	282,7	14,0	16,9	18,1	42,2	376,2	234,6	64,9
1996	800,0	417,5	251,3	11,6	13,3	29,5	45,9	382,5	237,2	68,3
1997	797,2	409,6	248,7	5,8	14,7	33,3	48,6	387,5	240,9	66,0
1998	833,0	433,4	258,3	11,1	22,7	36,2	50,5	399,6	250,2	66,7
1999	886,1	459,6	261,7	21,3	22,1	43,7	52,9	426,6	268,3	74,8
	Mrd €									
1999	453,1	235,0	133,8	10,9	11,3	22,4	27,1	218,1	137,2	38,3
2000	467,2	243,5	135,7	12,2	13,5	23,6	27,0	223,7	140,9	41,2
2001	446,2	218,9	132,6	8,8	20,9	-0,4	24,5	227,4	138,9	45,0
	Anteil am gesamten Steueraufkommen in %									
1970	100	53,5	22,7	10,4	1,3	5,7	7,9	46,5	24,7	7,5
1975	100	58,8	29,4	11,6	0,9	4,2	8,6	41,2	22,3	7,1
1980	100	58,5	30,6	10,1	1,1	5,8	7,7	41,5	25,6	5,8
1985	100	59,1	33,8	6,5	1,4	7,3	7,0	40,9	25,1	5,6
1990	100	56,7	32,3	6,6	2,0	5,5	7,1	43,3	26,8	6,3
1991	100	55,9	32,4	6,3	1,7	4,8	6,2	44,1	27,1	7,1
1995	100	53,8	34,7	1,7	2,1	2,2	5,2	46,2	28,8	8,0
1996	100	52,2	31,4	1,5	1,7	3,7	5,7	47,8	29,7	8,5
1997	100	51,4	31,2	0,7	1,8	4,2	6,1	48,6	30,2	8,3
1998	100	52,0	31,0	1,3	2,7	4,3	6,1	48,0	30,0	8,0
1999	100	51,9	29,5	2,4	2,5	4,9	6,0	48,1	30,3	8,4
2000	100	52,1	29,0	2,6	2,9	5,0	5,8	47,9	30,1	8,8
2001	100	49,0	29,7	2,0	4,7	-0,1	5,5	51,0	31,1	10,1

\* Bis einschl. 1990 altes Bundesgebiet, ab 1991 Gesamtdeutschland. — 1 In der finanzstatistischen Abgrenzung des Bundesministeriums der Finanzen, die im Gegensatz zur VGR-Systematik vor allem die Gewerbesteuer und die Grundsteuern als Steuern auf Einkommen und Vermögen

ebenfalls den direkten Steuern zurechnet und außerdem die Erbschaftsteuer hierunter erfasst. — 2 Steuern auf die Einkommensverwendung und vom Vermögensverkehr (mit Ausnahme der Erbschaftsteuer).

Abweichungen des  
Steueraufkommens und des  
Wirtschaftswachstums von den  
ursprünglichen Erwartungen\*)



\* In Prozentpunkten des Steueraufkommens bzw. nominalen Wirtschaftswachstums nach der – den Haushaltsplänen weitgehend zu Grunde gelegten – offiziellen Steuerschätzung vom Herbst des Vorjahres.

Deutsche Bundesbank

den Ölpreisanstieg wesentlich geringer als 1999. Darüber hinaus dämpfte das schwächere Wachstum des privaten Verbrauchs den Anstieg der Umsatzsteuererträge. Andererseits waren die gewinnabhängigen Steuern infolge der weiterhin guten Ertragslage, der Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und hoher Nachzahlungen für frühere Jahre größtenteils noch recht ergiebig. Insgesamt ging das Steueraufkommen um gut 3 % über das Vorjahrsniveau und auch nochmals deutlich (um knapp 4 Mrd €) über die Erwartungen hinaus, obwohl sich diese hinsichtlich des nominalen Wirtschaftswachstums nicht erfüllten.

## Starker Aufkommensrückgang 2001 nach der Steuerreform

Im Jahr 2001 trat eine umfangreiche Steuerentlastung durch die im Vorjahr verabschiedete „Steuerreform 2000“ in Kraft. Mit dieser Reform wurde die zunächst für 2002 vorgesehene Senkung des Einkommensteuertarifs um ein Jahr vorgezogen und um eine weitere Verringerung der Steuersätze in den Jahren 2003 und 2005 ergänzt, wodurch die tarifliche Grenzbelastung vor allem am unteren und oberen Rand der Einkommensskala spürbar (bis auf 15 % bzw. 42 % in der Endstufe ohne den Solidaritätszuschlag gerechnet) reduziert werden sollte. Außerdem wurden die Unternehmen erheblich dadurch entlastet, dass zum Jahresbeginn 2001 der Körperschaftsteuertarif auf einheitlich 25 % gesenkt und für Personenunternehmen eine pauschalierte Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer eingeführt wurde. Damit entfiel bei den Personenunternehmen die bisherige Sonderbelastung der Gewinne durch diese Abgabe weitgehend.<sup>4)</sup> Hinzu kam ein Systemwechsel bei der Körperschaftsteuer vom bisherigen Anrechnungsverfahren zum so genannten Halbeinkünfteverfahren für Dividenden, mit dem ab 2002 auch Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften aus inländischen Beteiligungen steuerfrei gestellt wurden. Auf der anderen Seite wurden allerdings die steuerlichen Abschreibungsbedingungen erheblich verschärft.

„Steuerreform  
2000“:  
Struktur...

<sup>4</sup> Zuvor war diese Sonderbelastung für höhere gewerbliche Einkünfte durch eine Tarifkappung bei der Einkommensteuer abgemildert worden.

... und  
Wirkungen

Insgesamt führte die Reform insoweit zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, als sie durch niedrigere tarifliche Steuersätze und die Teilanrechnung der Gewerbesteuer die hier bisher bestehenden Standortnachteile für die Unternehmen reduzierte und zusätzliche Leistungsanreize schuf.<sup>5)</sup> Außerdem erleichterte sie mit der Steuerfreistellung von Gewinnen der Kapitalgesellschaften aus Beteiligungsveräußerungen Umstrukturierungen im Unternehmenssektor. Durch die erhebliche Verschlechterung der steuerlichen Abschreibungsbedingungen wurden allerdings inländische Sachinvestitionen weniger attraktiv und auch im Vergleich zu Finanzanlagen schlechter gestellt. Auch wurde mit der starken Senkung des Körperschaftsteuersatzes und dem Wechsel zum Halbeinkünfteverfahren die schon im bisherigen Anrechnungsverfahren bei Anteilseignern mit hohen Grenzsteuersätzen bestehende steuerliche Bevorzugung der Gewinnthesaurierung gegenüber Ausschüttungen noch verstärkt und damit die Allokationsfunktion der Kapitalmärkte tendenziell geschwächt. Unter Einbeziehung ihrer erheblich höher besteuerten Ausschüttungen schneiden Kapitalgesellschaften nach der Reform letztlich kaum besser als mit dem Spitzensatz belastete Personenunternehmen ab. Für die Personenunternehmen ergeben sich allerdings Nachteile dadurch, dass ein Großteil der Einkommensteuersenkung erst später in Kraft treten wird und die steuerliche Erleichterung von Umstrukturierungen hinter der für die Kapitalgesellschaften zurückbleibt.

Vor allem infolge der hohen Einnahmefälle (von gut 1% des BIP) auf Grund der ersten Stufe der Steuerreform hat sich die Volkswirtschaftliche Steuerquote im Jahr 2001 um eineinhalb Prozentpunkte vermindert. Außerdem verfehlten die Steuererträge mit einem Rückgang um 4 ½ % erstmals seit 1997 auch die Erwartungen sehr stark, nämlich um fast 13 Mrd €. Dies war vor allem der verschlechterten Konjunktursituation zuzuschreiben. Bei den gewinnabhängigen Steuern wirkte sich überdies aus, dass nicht zuletzt die Trendwende an den Aktienmärkten hohe Wertberichtigungen nach sich zog. Daneben spielten bei der Umsatzsteuer auch strukturelle Faktoren und bei den gewinnabhängigen Steuern rückläufige Nachzahlungen für frühere Jahre sowie einige vorübergehende Einflüsse durch die Steuerreform eine Rolle (vgl. dazu die näheren Ausführungen auf S. 24).

*Aufkommens-  
einbruch im  
Jahr 2001*

### Weiter verringertes Gewicht direkter Steuern

Die Erträge aus den direkten Steuern<sup>6)</sup> sind in den vergangenen vier Jahren nur um durchschnittlich gut 1% gewachsen, womit sich der schon seit Beginn der neunziger Jahre zu beobachtende Rückgang des Anteils dieser Steuern am gesamten Steueraufkommen fortgesetzt hat. Im Jahr 2001 entfielen noch

*Steuerpolitische  
Linie ...*

<sup>5</sup> Zur Beurteilung der Steuerreform vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2000, insbesondere S. 59 ff.

<sup>6</sup> Zu Grunde gelegt wird im Folgenden die finanzstatistische Darstellung gemäß der Abgrenzung des Bundesministeriums der Finanzen, die im Gegensatz zur VGR-Systematik vor allem die Gewerbesteuer, die Grundsteuern und die Erbschaftsteuer den direkten Steuern zurechnet.

49 % der Steuererträge auf direkte Steuern gegenüber 51½ % im Jahr 1997 und rund 56 % im Jahr 1991. Neben der angestrebten Gewichtsverlagerung trug hierzu auch bei, dass die Erträge aus den direkten Steuern zunehmend durch zu deren Lasten verbuchte Transfers geschmälert wurden.

*... zu Gunsten einer niedrigeren direkten „Steuerlast“*

Auch in Relation zu den Einkommen hat sich die direkte Steuerlast in den vergangenen vier Jahren insgesamt gesehen etwas ermäßigt. Legt man als groben Indikator für das Gesamteinkommen die Summe der Bruttolöhne und -gehälter zuzüglich der Beamtenpensionen sowie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu Grunde, so machten im vergangenen Jahr die direkten Steuern daran gemessen noch gut 16 % aus, gegenüber knapp 17 % im Jahr 1997. Schon allein auf Grund der teilweise beträchtlichen zeitlichen Verzögerungen zwischen der Einkommensentstehung und den daraus resultierenden Steuerzahlungen lässt sich diese allgemeine Quote freilich noch nicht mit der effektiven Steuerlast gleichsetzen, der die Einkommen durch direkte Steuern im Schnitt unterworfen waren. Auch unterliegen die Einkommen hinsichtlich der Grenzbelastung teilweise immer noch relativ hohen tariflichen Steuersätzen.

*Schwache Zunahme des Lohnsteuer-aufkommens*

Das Aufkommen der Lohnsteuer – der mit Abstand wichtigsten direkten Steuer – hat in den vergangenen vier Jahren nur um durchschnittlich 1 % zugenommen. Dies hing allerdings zum Teil damit zusammen, dass das zu Lasten der Lohnsteuereinnahmen verbuchte Kindergeld in dieser Zeit zweimal erhöht wurde. Aber auch vor Abzug des Kindergeldes sind die Lohnsteuererträge mit jahresdurchschnittlich

1¾ % immer noch wesentlich weniger gewachsen als die diesem Quellenabzug unterliegenden Bruttolöhne und -gehälter sowie Beamtenpensionen (+ 2½ % pro Jahr). Ausschlaggebend hierfür waren die insbesondere in den letzten beiden Jahren zunehmend zu Buche schlagenden Steuerentlastungen. Ohne die vorgenommenen Steuerrechtsänderungen wären die Lohnsteuererträge in den Jahren 1998 bis 2001 um durchschnittlich etwa 4½ % gestiegen, das heißt fast zweimal so stark wie die zu Grunde liegenden Einkommen. Hierin kommt die hohe Aufkommenselastizität dieser Steuer auf Grund der Tarifprogression zum Ausdruck.<sup>7)</sup> In den einzelnen Jahren wurde die Einnahmenentwicklung bei der Lohnsteuer zeitweise auch durch die steuerlich bedingte Verlagerung von Sonderzahlungen verzerrt. Im Jahr 2001 hat dies den Aufkommensrückgang auf Grund der Steuerreform etwas abgemildert.

Die veranlagte Einkommensteuer hat sich ab 1998 wieder deutlich erholt, nachdem ihr Aufkommen in den Vorjahren nicht zuletzt auf Grund der umfangreichen steuerlichen Investitionsförderung in Ostdeutschland stark zurückgegangen war. Die Erträge aus dieser statistischen „Restgröße“, in der sich vor allem die Differenz zwischen der endgültigen Steuerschuld und den schon im Quellenabzug (bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und den Kapitalertragsteuern) einbehaltenen Steuerbeträgen niederschlägt, haben sich bis

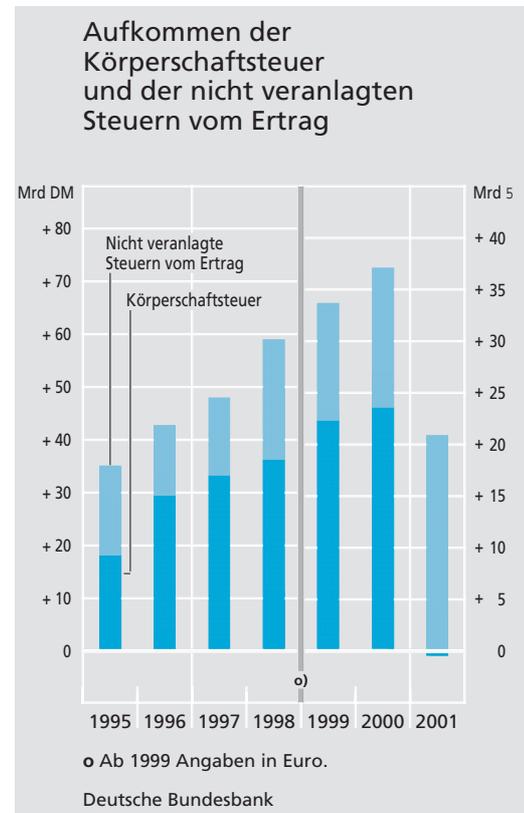
*Deutliche Erholung der veranlagten Einkommensteuer*

<sup>7</sup> Mit den Tarifkorrekturen hat sich diese Elastizität sogar tendenziell noch etwas vergrößert, da zum einen der Grundfreibetrag schrittweise angehoben und damit die Durchschnittsbelastung gesenkt worden ist und zum anderen der Grenzsteuersatz im unteren Einkommenssegment rascher als zuvor steigt.

zum Jahr 2000 gegenüber dem Tiefstand von 1997 vervierfacht (auf gut 12 Mrd €). Im Jahr 2001 sind sie allerdings infolge der ungünstigeren Konjunktursituation und der Steuerreform wieder erheblich gesunken. Das Aufkommensniveau dieser Steuer wurde zunehmend dadurch geschmälert, dass die Eigenheimförderung ab 1996 von einem Sonderausgabenabzug – der größtenteils schon bei der Lohnsteuer erfolgt war – auf eine zu Lasten der veranlagten Einkommensteuer verbuchte Zulage umgestellt worden ist. Doch wurde es – im Gegensatz zu der Zeit von 1992 bis 1996 – nicht mehr durch wachsende Erstattungen an Arbeitnehmer gemindert. Dies war den Senkungen des Einkommensteuertarifs sowie den rückläufigen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten nicht zuletzt im Rahmen der Ostförderung zuzuschreiben. Das Bruttoaufkommen der veranlagten Einkommensteuer, das sich vor Abzug dieser Erstattungen, der Eigenheimzulage und der Investitionszulagen ergibt, war trotz des zuletzt zu verzeichnenden Rückgangs mit gut 38 Mrd € im vergangenen Jahr fast andert-halbmal so hoch wie 1997 (vgl. nebenstehendes Schaubild).

*Größere  
Ergiebigkeit des  
steuerlichen  
Zinsabschlags*

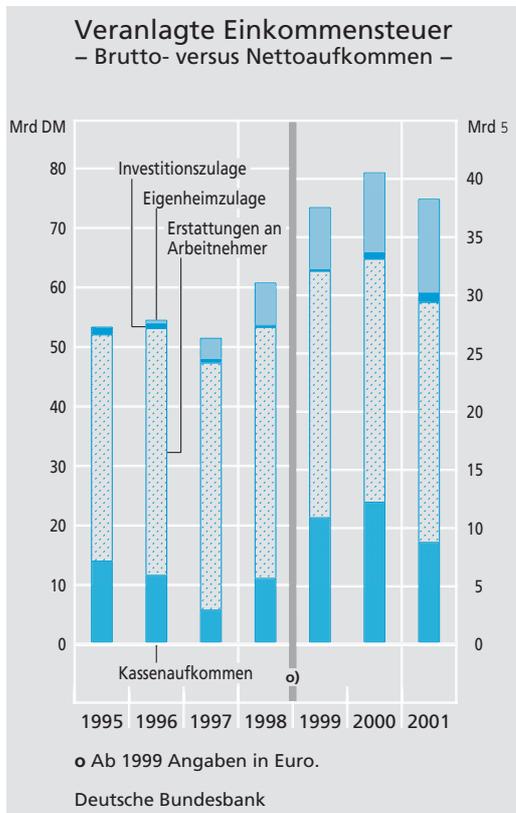
Das Aufkommen aus dem steuerlichen Zinsabschlag ist nach einer insgesamt eher schwachen Entwicklung in den Vorjahren ab 2000 stark gestiegen; im Jahr 2001 war es mit 9 Mrd € gut anderthalb mal so hoch wie 1997. Zum einen ist der Sparer-Freibetrag zum Jahresbeginn 2000 halbiert worden, was sich wegen des zeitlich verzögerten Aufkommensflusses auch Anfang 2001 im Vorjahrsvergleich noch auswirkte. Zum anderen spielte eine Rolle, dass nach dem starken Kursrückgang



der Aktien seit dem Frühjahr 2000 erhebliche Portfolioumschichtungen zu Gunsten vor allem kurzfristiger verzinslicher Anlagen – zum Beispiel Geldmarktpapieren – erfolgten.

Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind im Gefolge einer verbesserten Ertragslage der Unternehmen und verschärfter Gewinnermittlungsvorschriften in den Jahren 1998 bis 2000 kräftig gewachsen (auf 23 ½ Mrd €, gegenüber 17 Mrd € im Jahr 1997). Im Jahr 2001 kam es dann zu einem „Totalausfall“; die Erstattungen gingen sogar noch etwas über die Steuerzahlungen hinaus. Dieses Ergebnis hatte verschiedene Ursachen: So wurden nunmehr auf Grund der starken Senkung des Körperschaftsteuersatzes sowie einer ungünstigeren Gewinnsituation von den Unternehmen sehr viel niedrigere Voraus-

*Bei Körperschaftsteuer zuletzt „Totalausfall“ ...*



zahlungen als zuvor geleistet, und auch die Nachzahlungen gingen merklich zurück. Außerdem schlugen einige Sonderfaktoren im Zusammenhang mit der Steuerreform erheblich zu Buche. So konnten die Unternehmen noch letztmals steuerliche Abschreibungen auf ihren Beteiligungsbesitz vornehmen, bevor die Steuerbefreiung hieraus stammender Veräußerungsgewinne in Kraft trat.<sup>8)</sup> Ferner konnten nach der mit dem Systemwechsel verbundenen Übergangsregelung früher gebildete – und bereits mit einem höheren Körperschaftsteuersatz belastete – Gewinnrücklagen steuermindernd ausgekehrt werden. Da sich der damit (gegenüber dem alten Ausschüttungssatz von 30 %) verbundene Erstattungsanspruch zudem zum Jahreswechsel 2001/02 teilweise verringerte, entstand ein starker Anreiz zur beschleunigten Mobili-

sierung dieser Steuerguthaben. So wurden die Körperschaftsteuererträge im Jahr 2001 durch Ausschüttungen um schätzungsweise 21 Mrd € geschmälert nach bereits fast 14 Mrd € im Jahr 2000 und einem – bei dem bisher gespaltenen Körperschaftsteuertarif annähernd normalen – Niveau von rund 12 Mrd € im Jahr 1999.<sup>9)</sup> Die Übergangsregelung war jedoch steuersystematisch sowie verfassungsrechtlich gerechtfertigt und hatte auch nur einen sehr begrenzten Einfluss auf das Gesamtsteueraufkommen (vgl. auch die Übersicht auf S. 25).

Dem stand nämlich gegenüber, dass die durch diese hohen Sonderausschüttungen bedingten Körperschaftsteuerausfälle durch erhebliche Mehreinnahmen bei der Kapitalertragsteuer auf Dividenden im Wesentlichen ausgeglichen wurden (vgl. nebenstehendes Schaubild). So wurde auf Grund solcher Sonderausschüttungen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im Jahr 2001 ein Rekordergebnis von fast 21 Mrd € erzielt, nachdem schon im Vorjahr nach Verabschiedung der Steuerreform ein beträchtlicher Aufkommenszuwachs (um ein Fünftel auf 13 ½ Mrd €) zu verzeichnen war. Insgesamt haben sich hier die Einnahmen

*... bei Rekord-  
ergebnis  
der nicht  
veranlagten  
Steuern vom  
Ertrag*

<sup>8</sup> Veräußerungsgewinne aus Auslandsbeteiligungen waren zwar – im Gegensatz zu Inlandsbeteiligungen – schon seit längerem steuerfrei, doch konnten auch für solche Beteiligungen noch bis zum Veranlagungsjahr 2000 steuerliche Abschreibungen vorgenommen werden. Auch konnten nur noch bis zum Jahr 2001 Verluste aus der Veräußerung inländischer Beteiligungen steuerlich geltend gemacht und das Anrechnungsverfahren zu einer konzerninternen Verlustverrechnung genutzt werden.

<sup>9</sup> In etwas geringerem Maße gab es bereits solche Aufkommensverwerfungen durch Auskehreffekte in früheren Jahren, bevor entsprechende Übergangsfristen im Zusammenhang mit vorangegangenen Steuersatzsenkungen ausliefen. Vor allem die Jahre 1994 und 1998 waren durch solche Sondereinflüsse („EK 56“- bzw. „EK 50“-Auskehreffekte) geprägt.

## Zur steuermindernden Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen

Nach dem vor der Steuerreform geltenden Anrechnungsverfahren wurde ein von einer Kapitalgesellschaft erzielter und einbehaltener Gewinn zunächst mit dem Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Gewinne versteuert. Für ausgeschüttete Teile des Gewinns wurde die Körperschaftsteuer sodann auf den niedrigeren Ausschüttungssatz „heruntergeschleust“ (Körperschaftsteuer-Minderung). Außerdem wurde die bereits gezahlte Steuer – zusammen mit der daneben erhobenen Kapitalertragsteuer – vollständig auf die Einkommensteuerschuld der (inländischen) Anteilseigner angerechnet, für die sie eine Vorauszahlung darstellte. Damit wurde der ausgeschüttete Gewinn letztlich immer mit dem zum Zeitpunkt der Ausschüttung relevanten persönlichen Einkommensteuersatz belastet.

Mit der Steuerreform ist zwar das Anrechnungsverfahren für die Anteilseigner durch ein „Halbeinkünfteverfahren“ ersetzt worden, in dem der – für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne nunmehr einheitliche – Körperschaftsteuersatz einen definitiven Charakter bekommt und als „Ausgleich“ hierfür nur noch die Hälfte der Dividende dem persönlichen Einkommensteuersatz der Anteilseigner unterworfen wird. Die bis zum Systemwechsel auf der Unternehmensebene angesammelten „Steuerguthaben“ gegenüber dem Ausschüttungsfalle können jedoch grundsätzlich bei einer späteren Auskehrung der betreffenden Gewinnrücklagen noch 15 Jahre lang in Anspruch genommen werden.

Würde diese Minderung der bereits gezahlten Steuer verwehrt, wäre dies sowohl steuersystematisch als auch verfassungsrechtlich zu beanstanden. Denn die Unternehmen beziehungsweise Anteilseigner würden dann im Umfang der entgangenen Steuergutschrift „enteignet“, und die ausgekehrten Gewinnrücklagen würden letztlich übermäßig stark besteuert, weil zu dem bereits hohen Satz auf die einbehaltenen Gewinne noch der persönliche Einkommensteuersatz auf die hälftigen Ausschüttungen hinzukäme. Dies wäre auch deshalb problematisch, weil in der Vergangenheit zuweilen bewusst auf eine mögliche Schütt-aus-hol-zurück-Politik verzichtet wurde, da darauf vertraut werden konnte, dass die gezahlten Steuern bei Ausschüttung auf den niedrigeren Ausschüttungssatz „heruntergeschleust“ werden; somit bestand hier ein Vertrauensschutz.

Die Übergangsregelung zur Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen ist deshalb durchaus angemessen. Außerdem führt sie über alle Steuerarten hinweg gesehen nicht oder nur zu sehr begrenzten Steuerausfällen. Zwar wird das

Aufkommen der Körperschaftsteuer hierdurch stark reduziert, doch entstehen auf der anderen Seite zumindest bei inländischen Anteilseignern Mehreinnahmen bei der Kapitalertragsteuer und unter Umständen – bei entsprechend hohen Einkommensteuersätzen – sogar leichte Mehreinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer. Selbst wenn sich hieraus per saldo gewisse Steuerausfälle ergeben sollten, läge dies daran, dass die in der Vergangenheit gezahlte Körperschaftsteuer auf einbehaltene Gewinne höher war als der persönliche Einkommensteuersatz des Anteilseigners (bis 2001) beziehungsweise als der sich nach dem Halbeinkünfteverfahren (ab 2002) ergebende marginale Gesamtsteuersatz auf die ausgekehrten Gewinnrücklagen. Dies wäre dann auch durchaus angemessen.

Die erwähnten Zusammenhänge lassen sich am folgenden Beispiel veranschaulichen (in dem aus Vereinfachungsgründen die Gewerbesteuer und der Solidaritätszuschlag vernachlässigt werden):

Position	Ausschüttung von	
	EK 45 im Jahr 2001	EK 40 im Jahr 2002
Bruttogewinn	100,00	100,00
Bereits in Vergangenheit gezahlte Körperschaftsteuer	45,00	40,00
Körperschaftsteuer-Minderung bei Auskehrung	- 15,00	- 10,00
Kapitalertragsteuer (25 % bzw. 20 %) auf Ausschüttung von 70 WE (Restliche) Veranlagte Einkommensteuer	17,50	14,00
bei Spitzensatz (48,5 %)	1,00	3,00
bei Satz von 35 %	- 12,50	- 1,75

Bei der Auskehrung von „EK 45“ im Jahr 2001 hatte der Fiskus zwar als negativen Gegenposten zu dem bereits in der Vergangenheit erzielten Körperschaftsteuerertrag von 45 Währungseinheiten (WE) auf einen Bruttogewinn von 100 WE einen Körperschaftsteuer-Ausfall von 15 WE in Kauf zu nehmen. Doch erzielte er andererseits zusätzlich 17,50 WE bei der Kapitalertragsteuer. Auch bei der Mobilisierung der aus dem „EK 40“ resultierenden Steuerguthaben im Jahr 2002 entstand für den Fiskus im Ausschüttungsjahr ein positiver Saldo aus der Kapitalertragsteuer und der Körperschaftsteuer-Minderung. Darüber hinaus hängt es vom jeweiligen Einkommensteuersatz der (inländischen) Anteilseigner ab, ob und inwieweit dieser Saldo auch unter Einbeziehung der (restlichen) veranlagten Einkommensteuer noch positiv ist. Diese Aufkommenswirkung tritt aber erst mit der Veranlagung und damit später ein.

gegenüber dem Niveau von 1997 nahezu verdreifacht. Betrachtet man die Körperschaftsteuer und die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag zusammen genommen, hat sich das Aufkommen daraus im Jahr 2001 um 16 ½ Mrd € auf 20 ½ Mrd € verringert; davon war etwa die Hälfte der Senkung des Körperschaftsteuertarifs zuzuschreiben.

*Stark  
schwankende  
Gewerbe-  
steuererträge*

Die Gewerbesteuererträge sind bis 1999 erheblich gestiegen, obwohl diese Steuer seit dem Jahresbeginn 1998 nur noch auf den Gewerbeertrag und nicht mehr auf das Gewerkekaptal erhoben wird. Neben den hier noch zu Buche schlagenden Nachzahlungen für frühere Jahre spielten dabei auch die verschärften Gewinnermittlungsvorschriften und die verbesserte Ertragslage der Unternehmen eine Rolle. Im Jahr 2000 wurde diese Aufwärtstendenz jedoch durch eine Stagnation und ein Jahr später durch einen starken Aufkommensrückgang (um gut 9%) abgelöst. Ausschlaggebend hierfür waren nunmehr sinkende Steuereingänge für frühere Jahre, zu denen im Jahr 2001 infolge der verschlechterten Gewinnsituation noch ein starker Einbruch bei den Steuervorauszahlungen hinzukam. Neben der ungünstigeren Konjunktur führten dabei auch steuerliche Abschreibungen auf Beteiligungen sowie Umstrukturierungen im Unternehmenssektor – wie die vermehrte Nutzung von Organschaften zur konzerninternen Verlustverrechnung – zu erheblichen Aufkommenseinbußen, die zudem mit starken Verwerfungen zwischen den einzelnen Gemeinden verbunden waren. Insgesamt lag das Gewerbesteueraufkommen zuletzt mit 24 ½ Mrd € wieder leicht unter dem Niveau von 1997.

Unter den übrigen direkten Steuern wies die Vermögensteuer nur noch ein geringes Restaufkommen auf, nachdem auf die Erhebung dieser Abgabe ab 1997 verzichtet worden war. Dagegen stiegen die Erträge aus der Erbschaftsteuer vor allem auf Grund der hier zum Ausgleich der Vermögensteuerausfälle vorgenommenen Steuererhöhungen erheblich.<sup>10)</sup> Die Einnahmen aus den auf der kommunalen Ebene erhobenen Grundsteuern haben nicht zuletzt infolge erhöhter Hebesätze relativ kontinuierlich zugenommen.

*Übrige direkte  
Steuern*

### **Indirekte Steuern von Steuererhöhungen geprägt**

Die indirekten Steuern verzeichneten in den vergangenen vier Jahren infolge verschiedener Steuererhöhungen einen Aufkommenszuwachs von jahresdurchschnittlich 3 ½ %. Sie steigerten damit ihren Anteil an den gesamten Steuereinnahmen. Vor allem die Umsatzsteuer und die Besteuerung des Energieverbrauchs wurden mit dem Ziel angehoben, über zusätzliche Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung deren Beitragsatz zu begrenzen.

*Verschiedene  
Steuer-  
erhöhungen*

Die Erträge aus der Umsatzsteuer nahmen im Zeitraum 1998 bis 2001 um jahresdurchschnittlich 3 % zu, womit sie um einen halben Prozentpunkt stärker als das nominale BIP und die steuerlich relevantere Inlandsnach-

*Umsatzsteuer  
insbesondere  
zuletzt schwach*

<sup>10</sup> Diese Steuererhöhungen – die außerdem die Grunderwerbsteuer betrafen – erfolgten ebenso wie der Verzicht auf die Erhebung der Vermögensteuer in Reaktion auf die so genannten Einheitswertbeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 1995 und zeigten sich bei der Erbschaftsteuer in einer steuerlichen Höherbewertung des Grundbesitzes.

frage wuchsen. Ohne die zum 1. April 1998 in Kraft getretene Anhebung des Regelsatzes hätten die Umsatzsteuererträge mit dem nominalen Wirtschaftswachstum allerdings nicht Schritt gehalten. Zwar hat sich der Einnahmenfluss bis 1999 auch auf Grund eines kräftigeren Wachstums der Inlandsnachfrage beschleunigt. Doch entwickelte sich das Aufkommen in den letzten beiden Jahren – darunter insbesondere im Jahr 2001 mit einem Rückgang um 1½ % – noch wesentlich ungünstiger als die Inlandsnachfrage (vgl. hierzu die Übersicht auf S. 28 f.). Dies war teilweise darauf zurückzuführen, dass steuerfreie Komponenten des privaten Verbrauchs (wie die Wohnungsmieten und Finanzdienstleistungen) überdurchschnittlich stark wuchsen. Auch haben die Verbraucher nicht zuletzt wegen der Preisanhebungen im Gefolge der Tierseuchen einen wachsenden Anteil ihrer Einkommen für steuerermäßigte Nahrungsmittel verwendet. Außerdem dürften sich im Jahr 2001 die angespannte Liquiditätssituation mancher Unternehmen und die gestiegene Zahl von Insolvenzen ausgewirkt haben. Gleichwohl bleibt noch ein Erklärungsbedarf für die zuletzt enttäuschende Aufkommensentwicklung. Es erscheint wenig plausibel, dass sich das Ausmaß des Umsatzsteuerbetrugs bei den bis 2001 weitgehend unveränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sprunghaft erhöht hat.

*Aufkommenseffekte der „ökologischen Steuerreform“*

Unter den speziellen Verbrauchsteuern ist das Aufkommen der Energieverbrauchsteuern – das heißt der Mineralölsteuer und der neuen Stromsteuer – seit 1999 infolge der mehrstufigen „ökologischen Steuerreform“ kräftig gewachsen. Im Jahr 2001 erreichte es

45 Mrd € im Vergleich zu knapp 34 Mrd € aus der Mineralölsteuer vier Jahre zuvor. Die Ergiebigkeit dieser Steuern wurde jedoch etwas durch die Verbrauchsreaktionen auf die Steuererhöhungen und den gestiegenen Rohölpreis geschmälert. Insoweit entstand ein erwünschter Lenkungseffekt. Auch wurden hierdurch die gesetzlichen Lohnzusatzkosten etwas reduziert. Dennoch dürfte die von der „ökologischen Steuerreform“ erhoffte „doppelte Dividende“ recht bescheiden ausgefallen sein. Im Übrigen hat die Umfinanzierung der Rentenversicherung den dort bestehenden Anpassungsbedarf eher kaschiert.

Die Erträge der übrigen indirekten Steuern haben in den vergangenen vier Jahren nur um jahresdurchschnittlich 1½ % zugenommen. Dem Aufkommensrückgang einiger spezieller Verbrauchsteuern standen hier zeitweise kräftige Zuwächse bei der Kraftfahrzeugsteuer, der Grunderwerbsteuer und der Tabaksteuer infolge von (bzw. im Vorgriff auf) Steuererhöhungen gegenüber.

*Übrige indirekte Steuern*

### **Aufkommensentwicklung im laufenden Jahr und weitere Perspektiven**

Im laufenden Jahr geht das Steueraufkommen weiter zurück, so dass die ursprünglichen Erwartungen nochmals stark unterschritten werden. Die Steuererträge (ohne die monatlich nicht erfassten Gemeindesteuern) sind von Januar bis Oktober um 2½ % hinter dem entsprechenden Vorjahrsniveau zurückgeblieben. Für das Gesamtjahr 2002 wird nach der jüngsten offiziellen Schätzung mit

*Weiterer Aufkommensrückgang im laufenden Jahr*

## Zur Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Steuerbemessungsgrundlage

Die gesamtwirtschaftliche Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage lässt sich aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) näherungsweise nach dem subtraktiven oder dem additiven Verfahren ermitteln. Nach der subtraktiven Methode – die mit Hilfe bestimmter Annahmen über die künftige Verwendungsstruktur des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auch für die offiziellen Steuerschätzungen herangezogen wird – werden vom nominalen BIP die wichtigsten steuerfreien Komponenten (Außenbeitrag, vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmensinvestitionen einschließlich Vorrats-

veränderungen) abgezogen. Das Umsatzsteueraufkommen wird dann an Hand der danach verbleibenden „modifizierten inländischen Verwendung“ prognostiziert. Betrachtet man den Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen für die Vergangenheit, so zeigt sich allerdings, dass das Wachstum des Umsatzsteueraufkommens – bereinigt um die Regelsatzerhöhung von 1998 – seit Mitte der neunziger Jahre fast durchweg hinter dem Wachstum dieser groben Näherungsgröße für die gesamtwirtschaftliche Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage zurückgeblieben ist:

### Umsatzsteuer in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Steuerbemessungsgrundlage nach der subtraktiven Methode

Mrd €

Position	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Umsatzsteueraufkommen	120,0	121,3	123,2	127,9	137,2	140,9	138,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-0,5	+ 1,1	+ 1,6	+ 3,9	+ 7,2	+ 2,7	- 1,4
Phasenverschiebung:							
- Januar Schätzzjahr	10,2	10,5	10,6	10,2	11,5	12,4	11,8
+ Januar Folgejahr	10,5	10,6	10,2	11,5	12,4	11,8	12,1
- Steuerrechtsänderungen		- 0,3	0,1	0,1	1,6	2,2	2,2
= Bereinigtes Aufkommen	120,3	121,7	122,6	129,2	136,4	138,0	136,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+ 0,0	+ 1,2	+ 0,8	+ 5,3	+ 5,6	+ 1,2	- 0,8
: 0,1304 (bis 1997), 0,136 (1998) bzw. 0,1379 (ab 1999) *)							
= Fiktive Bemessungsgrundlage	922,4	933,1	940,3	949,6	988,9	1 001,0	993,1
B. Nominales BIP	1 801,3	1 833,7	1 871,6	1 929,4	1 978,6	2 030,0	2 071,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+ 3,8	+ 1,8	+ 2,1	+ 3,1	+ 2,6	+ 2,6	+ 2,0
- Außenbeitrag	11,6	19,1	25,7	28,8	16,3	7,8	38,6
= Inländische Verwendung	1 789,7	1 814,6	1 845,9	1 900,6	1 962,3	2 022,2	2 032,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+ 3,5	+ 1,4	+ 1,7	+ 3,0	+ 3,3	+ 3,0	+ 0,5
- Vorratsveränderungen	3,9	- 2,5	0,6	7,2	0,9	5,2	- 9,4
- Bruttoanlageinvestitionen der Unternehmen ohne Wohnungsbau	222,0	219,3	224,4	235,4	244,9	261,6	250,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+ 1,7	- 1,2	+ 2,4	+ 4,9	+ 4,0	+ 6,8	- 4,4
= Modifizierte inländische Verwendung	1 563,9	1 597,9	1 620,9	1 658,0	1 716,5	1 755,3	1 791,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+ 3,5	+ 2,2	+ 1,4	+ 2,3	+ 3,5	+ 2,3	+ 2,1
C. Fiktive Bemessungsgrundlage in % der modifizierten inländischen Verwendung (= sog. vH-Satz)	59,0	58,4	58,0	57,3	57,6	57,0	55,4

\* In der Entwicklung dieses Faktors schlägt sich die Erhöhung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes von 15 % auf 16 % zum 1. April 1998 nieder.

Hieraus könnte auf eine längerfristig zunehmende Erosion der Umsatzsteuererträge in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Steuerbemessungsgrundlage geschlossen werden. Eine solche Vermutung wird jedoch nicht durch die folgende Ableitung nach der additiven Methode bestätigt, die – trotz der

darin ebenfalls enthaltenen Schätzungenauigkeiten<sup>1)</sup> – wegen ihrer stärkeren Untergliederung eine bessere Annäherung an die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage ermöglicht:

<sup>1</sup> Statistische Unschärfen ergeben sich zum einen aus der groben Untergliederung der VGR-Zahlen. Zum anderen werden hier aus Vereinfachungsgründen die impliziten Steuern vernachlässigt, mit denen

steuerfreie Elemente des privaten Verbrauchs insoweit belastet sind, als hier kein Vorsteuerabzug für die laufenden Vorleistungen – ebenso wie für die damit zusammenhängenden Investitionen – in An-

## Umsatzsteuer in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Steuerbemessungsgrundlage nach dem additiven Verfahren

Mrd €, Angaben teilweise geschätzt

Position	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>A. Umsatzsteueraufkommen</b>	120,0	121,3	123,2	127,9	137,2	140,9	138,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-0,5	+1,1	+1,6	+3,9	+7,2	+2,7	-1,4
Phasenverschiebung:							
- Januar Schätzzjahr	10,2	10,5	10,6	10,2	11,5	12,4	11,8
+ Januar Folgejahr	10,5	10,6	10,2	11,5	12,4	11,8	12,1
- Steuerrechtsänderungen		-0,3	0,1	0,1	1,6	2,2	2,2
= Bereinigtes Aufkommen	120,3	121,7	122,6	129,2	136,4	138,0	136,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	+0,0	+1,2	+0,8	+5,3	+5,6	+1,2	-0,8
<b>B. Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland</b>	972,4	997,8	1 023,8	1 051,8	1 090,9	1 122,4	1 162,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	+2,6	+2,6	+2,7	+3,7	+2,9	+3,6
davon:							
steuerfreie Komponenten, gesamt	237,1	248,3	260,3	268,6	278,8	291,6	300,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	+4,7	+4,8	+3,2	+3,8	+4,6	+3,1
Wohnungsmieten (einschl. fiktiver Zahlungen)	161,4	171,3	179,0	184,8	191,1	198,1	204,5
Ambulante und stationäre Gesundheitsdienstleistungen	26,8	26,3	27,9	27,7	27,9	29,4	30,2
Bildungswesen	6,9	7,1	7,5	7,6	7,9	8,3	8,4
Dienstleistungen sozialer Einrichtungen	5,9	6,0	6,4	7,1	7,6	7,9	8,2
Versicherungs- und Finanzdienstleistungen	36,1	37,7	39,5	41,4	44,3	47,9	49,3
steuerermäßigte Komponenten, gesamt	143,0	145,3	148,7	152,3	157,6	162,5	172,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	+1,7	+2,3	+2,4	+3,5	+3,1	+6,4
Nahrungsmittel	109,3	110,1	111,9	114,1	116,4	119,7	128,3
Zeitungen, Bücher und Schreibwaren	20,1	21,1	22,0	22,5	24,4	25,5	26,0
Freizeit- und Kulturdienstleistungen (50%)	13,6	14,1	14,8	15,7	16,8	17,3	18,7
normal besteuerte Komponenten, gesamt	592,4	604,1	614,8	631,0	654,6	668,3	689,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	+2,0	+1,8	+2,6	+3,7	+2,1	+3,1
Steuerbelastete Konsumausgaben des Staates	117,7	119,9	117,6	121,1	125,7	130,5	135,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	+1,9	-1,9	+3,0	+3,8	+3,8	+3,9
Steuerbelastete soziale Sachleistungen	44,5	46,9	45,9	47,4	48,8	52,0	53,9
Vorleistungen	73,2	72,9	71,7	73,7	76,9	78,5	81,6
Steuerbelastete Investitionen, gesamt	192,9	190,0	187,1	188,0	191,1	187,0	176,3
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	-1,5	-1,5	+0,5	+1,6	-2,1	-5,7
Wohnungsbauinvestitionen	142,0	141,7	142,1	142,4	144,2	140,9	131,2
Staatliche Anlageinvestitionen (ohne Wohnungsbau)	40,3	38,2	34,6	34,9	37,0	36,2	35,0
Anlageinvestitionen des Kredit- und Versicherungsgewerbes	10,6	10,1	10,4	10,7	9,8	9,8	10,1
Daraus abgeleitetes Umsatzsteuer-Soll, insgesamt	127,1	128,7	129,6	137,8	144,3	146,6	149,3
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	.	+1,2	+0,7	+6,3	+4,7	+1,6	+1,9
aus steuerermäßigten Komponenten des privaten Konsums	9,4	9,5	9,7	10,0	10,3	10,6	11,3
aus normal besteuerten Komponenten des privaten Konsums	77,3	78,8	80,2	85,8	90,3	92,2	95,0
aus steuerbelastetem staatlichen Konsum	15,3	15,6	15,3	16,5	17,3	18,0	18,7
aus steuerbelasteten Investitionen	25,2	24,8	24,4	25,6	26,3	25,8	24,3
<b>C. Bereinigtes Aufkommen in % des abgeleiteten Solls</b>	94,6	94,6	94,6	93,7	94,5	94,2	91,7

Diese Rechnung zeigt im Gegensatz zur subtraktiven Methode bis zum Jahr 2000 eine weitgehend konstante Relation aus dem Umsatzsteueraufkommen und dem aus der zugehörigen Bemessungsgrundlage errechneten „Steuer-Soll“, von der sich der starke Rückgang der Quote im Jahr 2001 abhebt. Dieser von der ersten Darstellungsweise abweichende Trend ist vor allem auf das relativ kräftige Wachstum steuer-

freier Komponenten des privaten Verbrauchs zurückzuführen, die im subtraktiven Ableitungsschema – ebenso wie die steuerermäßigten Elemente – nicht gesondert berücksichtigt sind. Gleichwohl kann daraus nicht geschlossen werden, dass es keinen ins Gewicht fallenden Umsatzsteuerbetrug gibt, da die Steuerhinterziehung auch die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage beeinflussen kann.

spruch genommen werden kann. Zu einer genaueren Analyse dieser Zusammenhänge vgl.: A. Boss, Untersuchungen zur Bemessungsgrundlage und zum kassenmäßigen Aufkommen der Steuern vom

Umsatz, Kieler Arbeitspapier Nr. 844 des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel 1997.

einem Minus von 1½ % gegenüber 2001 gerechnet. Im Vergleich zu der den Haushaltsplänen weitgehend zu Grunde gelegten Schätzung vom Herbst 2001 werden die Steuereinnahmen damit um 27 Mrd € niedriger ausfallen, was 1¼ % des BIP entspricht. Ein Grund für diese sehr hohen Ausfälle ist, dass sich die länger als erwartet anhaltende Konjunkturschwäche überraschend stark auf die gewinnabhängigen Steuern auswirkt, wobei auch umfangreiche Wertberichtigungen zu Buche schlagen. Hinzu kommt eine weiterhin enttäuschende Entwicklung der Umsatzsteuererträge, die in diesem Jahr in erster Linie auf die rückläufigen Einzelhandelsumsätze zurückzuführen ist. Außerdem entstehen beträchtliche Lohnsteuerausfälle wegen des geringeren Wachstums der Bruttolohn- und -gehaltssumme. Obwohl die in diesem Jahr in Kraft getretenen Verbrauchsteuererhöhungen (bei den Energiesteuern, der Tabak- und der Versicherungssteuer) gegenüber den zusätzlichen Entlastungen beim Kindergeld dominieren, wird die Volkswirtschaftliche Steuerquote nach der jüngsten offiziellen Schätzung nochmals deutlich zurückgehen, und zwar (in finanzstatistischer Abgrenzung) um 0,8 Prozentpunkte auf 20,8 %.

Für das kommende Jahr ist dagegen wieder mit einem stärkeren Einnahmenfluss zu rechnen, wozu neben dem erwarteten Anziehen des Wirtschaftswachstums auch die weiteren Steuererhöhungen und Maßnahmen zum Abbau bisheriger Ausnahmetatbestände beitragen sollen. Nach der jüngsten Steuerschätzung wird für 2003 bei einem Wirtschaftswachstum von nominal 3½ % und real 1½ % mit einem Aufkommensanstieg um gut 4 %

gerechnet, womit sich auch die Steuerquote wieder auf 21 % (und bei Bruttostellung des Kindergeldes auf gut 22½ %) erhöhen würde. Hierin sind bereits die steuerlichen Maßnahmen zur Finanzierung der Fluthilfen – das heißt die Verschiebung der nächsten Steuerreformstufe auf 2004 und die vorübergehende Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes auf 26,5 % – enthalten. Noch nicht berücksichtigt ist jedoch das von der Bundesregierung nach der Wahl beschlossene Steuerpaket, das für 2003 Einnahmenverbesserungen von 5 Mrd € vorsieht,<sup>11</sup> die in den Folgejahren noch beträchtlich wachsen sollen (auf gut 18 Mrd € bzw. rund ¾ % des BIP im Jahr 2006).

Die geplanten steuerlichen Maßnahmen reichen von der Einschränkung bisheriger Vergünstigungen bei der Umsatzsteuer und der Energiebesteuerung über den Abbau von Subventionen und eine erweiterte Besteuerung privater Veräußerungsgewinne bis zu verschiedenen Eingriffen im Unternehmenssektor, mit denen vor allem die Verlustverrechnungsmöglichkeiten eingeengt und die steuerlichen Abschreibungsbedingungen weiter verschärft werden sollen (vgl. dazu die Übersicht auf S. 31). Die vorgesehenen Maßnahmen sind im Einzelnen unterschiedlich zu beurteilen. Aus steuersystematischer und gesamtwirtschaftlicher Sicht sind die Bemühungen zu begrüßen, einige auch im Subventionsbericht enthaltene Vergünstigungen – wie die Eigenheimzulage

*Geplantes  
Steuerpaket  
unterschiedlich  
zu beurteilen*

*Steigende  
Steuerquote im  
kommenden  
Jahr*

<sup>11</sup> Hinzu kommen im Sozialversicherungsbereich eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie eine Erhöhung der Beitragssätze in der Renten- und der Krankenversicherung. Insgesamt dürfte sich damit die Abgabenbelastung im kommenden Jahr gegenüber 2002 aus heutiger Sicht um etwa einen Prozentpunkt erhöhen.

**Finanzielle Auswirkungen des vorgesehenen Steuerpakets  
(Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes und bereits vom Bundestag  
verabschiedetes Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform) \*)**

Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) in Mrd €

Maßnahme	Rechnungsjahr			
	2003	2004	2005	2006
<b>I. Maßnahmen bei der Einkommensteuer, zusammen</b>	+ 0,6	+ 2,5	+ 4,0	+ 5,1
darunter:				
Senkung der linearen Gebäudeabschreibung auf 2% pro Jahr und Abschaffung der degressiven Gebäudeabschreibung	-	+ 0,3	+ 0,7	+ 1,0
Reduzierung der Eigenheimförderung auf einen Familiengrundbetrag von 1 000 € und eine Kinderzulage von 800 € je Kind für Familien und Alleinstehende mit Kindern bei Senkung der Einkommensgrenze auf 70 000 € für Ledige (bzw. das Doppelte für Ehepaare) zuzüglich 20 000 € je Kind im relevanten Zweijahreszeitraum	+ 0,2	+ 0,8	+ 1,4	+ 2,0
Pauschale Besteuerung privater Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren und nicht selbstgenutzten Grundstücken mit einem Satz von 15 % und Verifikation durch Kontrollmitteilungen	-	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,7
Verifikation der Kapitalerträge für die Besteuerung durch Kontrollmitteilungen	-	+ 0,6	+ 0,8	+ 1,0
Erhöhung der pauschalierten Besteuerung für die private Nutzung von Dienstwagen auf monatlich 1,5% des Listenpreises	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
<b>II. Maßnahmen bei der Unternehmensbesteuerung, zusammen</b>	+ 1,5	+ 6,2	+ 8,9	+ 9,4
darunter:				
Begrenzung des Verlustabzugs auf die Hälfte des Gesamtbetrags der Einkünfte bzw. des Gewinns aus Gewerbebetrieb (bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer)	+ 0,7	+ 1,8	+ 1,6	+ 1,2
Aufhebung der gewerbesteuerlichen und Einschränkungen der körperschaftsteuerlichen Organschaft	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,8	+ 0,9
Nichtanerkennung der Mehrmütterorganschaft auch im Bereich der Körperschaftsteuer	-	+ 0,7	+ 1,5	+ 1,9
Reduzierung der verrechnungsfähigen Steuerguthaben aus früheren Gewinnrücklagen	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,4	+ 0,2
Schaffung neuer Dokumentationspflichten im Bereich der Verrechnungspreise	-	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,8
Abschaffung der Vereinfachungsregelung bei der Abschreibung	+ 0,3	+ 1,2	+ 1,8	+ 2,2
Nichtanerkennung der Bildung von Jubiläumsrückstellungen und Auflösung bisheriger Jubiläumsrückstellungen über drei Jahre	-	+ 0,6	+ 1,5	+ 1,1
<b>III. Maßnahmen bei der Umsatzsteuer, zusammen</b>	+ 1,5	+ 2,0	+ 2,2	+ 2,2
davon:				
Abschaffung der Umsatzsteuerermäßigung für landwirtschaftliche Vorprodukte und Senkung des Pauschsteuersatzes bei der Durchschnittssatzbesteuerung für landwirtschaftliche Betriebe	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,8
Abschaffung der Umsatzsteuerermäßigung von Leistungen der Zahntechniker	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4
Abschaffung sonstiger Umsatzsteuerermäßigungen (gartenbauliche Erzeugnisse, Tieraufzucht u.a.)	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,6
Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für den grenzüberschreitenden Personenflugverkehr	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
<b>IV. Maßnahmen bei der Energiebesteuerung, zusammen</b>	+ 1,4	+ 1,4	+ 1,5	+ 1,5
darunter:				
Anhebung der Mineralölsteuersätze für Erdgas, Flüssiggas und schweres Heizöl	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0	+ 1,0
Einschränkung der Steuervergünstigungen für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4
<b>Steuerliche Maßnahmen insgesamt</b>	+ 5,0	+ 12,1	+ 16,5	+ 18,2
davon: Bund	+ 3,0	+ 5,8	+ 7,5	+ 8,1
Länder	+ 1,5	+ 4,2	+ 5,9	+ 6,5
Gemeinden	+ 0,6	+ 2,1	+ 3,2	+ 3,6

\* Nach Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen.

Deutsche Bundesbank

und verschiedene Umsatzsteuerermäßigungen – zu reduzieren beziehungsweise zu beseitigen. Während die geplante Erweiterung der Besteuerung privater Veräußerungsgewinne in ihrer gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen wesentlich moderateren Form im Rahmen einer umfassenden Einkommensbesteuerung nach dem Reinvermögenszugangsprinzip steuersystematisch gerechtfertigt werden kann, besteht jedoch die Gefahr, dass die inländische Kapitalbildung und bei rückwirkender Anwendung das Vertrauen in die Stabilität der steuerlichen Rahmenbedingungen negativ beeinflusst wird. Ausgeklammert werden im Übrigen weitgehend Vergünstigungen, die die Arbeitnehmer Einkommen betreffen.

Das Maßnahmenpaket greift auch in Tatbestände ein, die steuersystematisch gerechtfertigt sind. Mit der geplanten Einschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten wird die unternehmerische Risikobereitschaft tendenziell geschwächt und das Investitionsklima belastet. In einem neutralen Steuersystem sollte sich der Staat in gleicher Weise – das heißt in voller Höhe und zeitnah – an Gewinnen und Verlusten beteiligen. Investitionsrisiken für den Wohnungsbau und die Gesamtwirtschaft entstehen außerdem aus der geplanten Senkung der Gebäudeabschreibungen, mit der sich die Investitionsbedingungen der Unternehmen auch im internationalen Vergleich noch verschlechtern würden. Ferner würde Deutschland durch die geplanten Einschränkungen für Organschaften auch als Holding-Standort wieder weniger attraktiv, nachdem die „Steuerreform 2000“ diese Attraktivität mit der Steuerbefreiung der von Kapitalgesellschaften erzielten Gewinne aus

Beteiligungsveräußerungen erhöht hatte. Insgesamt sind deshalb einige Elemente des Steuerpakets unter längerfristigen Wachstums- und Beschäftigungsgesichtspunkten problematisch. Im Übrigen wird hierdurch das Steuerrecht komplizierter gestaltet.

Weitere steuerpolitische Reformvorhaben für die kommenden Jahre werden im Bereich der Gemeindefinanzen und der Besteuerung der Alterseinkünfte vorbereitet. Bei der Gemeindefinanzreform geht es vor allem um die Gewerbeertragsteuer, die sowohl aus kommunaler Sicht (wegen der hohen Konjunkturreakibilität) als auch aus steuersystematischen Gründen (wegen der Benachteiligung einer speziellen Einkunftsart und der daraus resultierenden Verzerrungen) problematisch ist. Es gilt, diese Steuer durch eine Einkunftsquelle zu ersetzen, die ohne Inkaufnahme gesamtwirtschaftlicher Nachteile eine wieder stetigere Einnahmenentwicklung der Gemeinden ermöglicht. Zur Diskussion steht hier einerseits eine Verbreiterung der Gewerbesteuer-Bemessungsgrundlage um ertragsunabhängige Elemente und die Einkünfte der Freien Berufe, andererseits die völlige Abschaffung dieser Steuer bei Kompensation der Gemeinden durch ein kommunales Hebesatz- beziehungsweise Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie möglicherweise auch eine stärkere Umsatzsteuerbeteiligung. Aus gesamtwirtschaftlicher und steuersystematischer Sicht ist der zweite Ansatz vorzuziehen.<sup>12)</sup> Durch eine Abschaffung

*Gemeindefinanzreform*

---

12 Um nicht die Kernstädte gegenüber den Umlandgemeinden zu benachteiligen, könnte die Einkommensteuer künftig teilweise an der Arbeitsstätte statt am Wohnsitz anknüpfen.

der Gewerbesteuer ließe sich das Steuersystem erheblich vereinfachen und eine gleichmäßigere Besteuerung unterschiedlicher Einkunftsarten erreichen. Mit einer „Revitalisierung“ der Gewerbesteuer um ertragsunabhängige Elemente würde dagegen wieder eine Substanzbesteuerung für die Unternehmen eingeführt, womit die früheren Reformschritte jedenfalls teilweise wieder zurückgenommen würden.

*Neuordnung  
der Besteuerung  
der Alters-  
einkünfte*

Die Besteuerung der Alterseinkünfte muss aus verfassungsrechtlichen Gründen neu geregelt werden, da die bisherige Ertragsanteilsbesteuerung der Sozialrenten eine ungerechtfertigte Begünstigung gegenüber der Besteuerung der Beamtenpensionen darstellt. Das im März verkündete Urteil könnte den Anlass dazu geben, auch bei den Renten zu einer nachgelagerten Besteuerung überzugehen. Auf Grund der Doppelbesteuerungsprobleme sowie der mit einer zunehmenden Steuerfreistellung der Beiträge entstehenden Einnahmeherausfälle muss der Übergang jedoch über einen längeren Zeitraum gestreckt

werden. Die anstehende Neugestaltung sollte auch dazu genutzt werden, die steuerliche Behandlung verschiedener Altersvorsorgeinstrumente zu harmonisieren, womit auch noch bestehende Vergünstigungen zu überprüfen wären.

Darüber hinaus sollte das Steuersystem durch weitere Reformen vereinfacht, gesamtwirtschaftlich neutraler und letztlich auch leistungsfreundlicher gestaltet werden. Eine vorrangige Aufgabe ist dabei die weitere Senkung der auch im internationalen Vergleich immer noch hohen Grenzbelastung des Faktors Arbeit. Hierzu wären die Steuersätze auch für mittlere Einkommen weiter zu reduzieren bei einem gleichzeitigen Abbau bisheriger Steuervergünstigungen auch im Arbeitnehmerbereich. Fühlbare Steuersenkungen können jedoch erst nach einer Konsolidierung der staatlichen Haushalte erfolgen. Die Grenzbelastung der Arbeitseinkommen lässt sich im Übrigen nur dann nachhaltig verringern, wenn auch die Sozialversicherungssysteme durchgreifend reformiert werden.

*Weiterer  
Reformbedarf*

## Anhang

### **Wichtige steuerpolitische Maßnahmen seit dem Jahr 1998**

#### **Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmens- steuerreform vom Oktober 1997**

Mit diesem Gesetz wird die Gewerkekapitalsteuer zum Jahresbeginn 1998 abgeschafft und in den neuen Bundesländern auch im Jahr 1997 weiter auf die Erhebung dieser Steuer verzichtet. Die mit

dem Wegfall dieser Abgabe entstehenden jährlichen Steuerausfälle von per saldo rund 2 Mrd € werden vor allem dadurch finanziert, dass ab 1997 keine steuerlichen Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften mehr gebildet werden dürfen und die bisherigen Rückstellungen innerhalb von sechs Jahren gewinnerhöhend aufgelöst werden müssen. Außerdem werden Missbrauchsfälle beim Verlustvortrag unterbunden und die bisherige Steuervergünstigung für außer-

ordentliche Einkünfte reduziert. Die Gemeinden erhalten als Ersatz für die Gewerbesteuer ab 1998 einen Anteil von gut 2 % des Umsatzsteueraufkommens.

#### **Gesetz zur Senkung des Solidaritätszuschlags vom November 1997**

Der 1995 als eine allein dem Bund zustehende Ergänzungsabgabe eingeführte Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer wird zum Jahresanfang 1998 um zwei Prozentpunkte auf 5,5 % gesenkt (Steuerausfälle von gut 3 ½ Mrd € jährlich).

#### **Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung vom Dezember 1997**

Um eine Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1998 zu vermeiden, wird ein zusätzlicher Bundeszuschuss an diesen Sozialversicherungszweig eingeführt und durch eine Anhebung des Umsatzsteuer-Regelsatzes um einen Prozentpunkt auf 16 % (bei einem unveränderten ermäßigten Satz von 7 %) zum 1. April 1998 finanziert. Die erwarteten Mehreinnahmen hieraus belaufen sich für 1998 auf knapp 5 Mrd € und vergrößern sich im Jahr 1999 auf 8 Mrd €.

#### **Steuerentlastungsgesetz 1999 vom Dezember 1998 und Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom März 1999**

Mit diesen Gesetzen wird nach der Bundestagswahl eine Reform der Einkommensbesteuerung verabschiedet, die im Zeitraum 1999 bis 2002 in drei Stufen in Kraft treten soll. Sie umfasst im Entstehungsjahr Bruttoentlastungen im Umfang von insgesamt 27 Mrd €, wovon knapp 17 Mrd € durch

eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage finanziert werden sollen. Dabei sollen die ersten beiden Stufen weitgehend aufkommensneutral sein. Die Entlastungen umfassen vor allem eine Erhöhung des Kindergeldes für die ersten beiden Kinder um jeweils 30 DM/Monat auf 250 DM/Monat im Jahr 1999 und eine sukzessive Senkung des Einkommensteuertarifs bis 2002 auf einen Eingangssatz von 19,9 % und einen Spitzensatz von 48,5 % bei gleichzeitiger Erhöhung des Grundfreibetrags auf rund 14 000 DM. Außerdem wird der Einkommensteuer-Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte von bisher 47 % auf 45 % im Jahr 1999 und 43 % im Jahr 2000 reduziert, und der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne wird zum Jahresbeginn 1999 um fünf Prozentpunkte auf 40 % gesenkt. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage konzentriert sich vor allem auf eine Verschärfung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften durch die Einschränkung bisheriger Rückstellungsmöglichkeiten, Möglichkeiten für Teilwertabschreibungen (bei gleichzeitiger Einführung eines Wertaufholungsgebots) und der Übertragbarkeit stiller Reserven. Außerdem werden insbesondere die Verlustverrechnungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Einkunftsarten und der Verlustrücktrag begrenzt, die Steuersatzermäßigung für außerordentliche Einkünfte gestrichen, der Sparer-Freibetrag (ab 2000) halbiert und die für die Besteuerung privater Veräußerungsgewinne maßgebliche „Spekulationsfrist“ auf ein Jahr (bei Wertpapieren) beziehungsweise zehn Jahre (bei nicht selbst genutzten Immobilien) verlängert.

#### **Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom März 1999**

Ab dem 1. April 1999 wird die Grenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in West- und Ostdeutschland auf monatlich 630 DM vereinheit-

licht und nicht mehr erhöht. Außerdem wird für diese Beschäftigungsverhältnisse eine Beitragspflicht eingeführt, die einen pauschalen Arbeitgeberbeitrag in Höhe von 12 % des Arbeitsentgelts an die gesetzliche Rentenversicherung und 10 % an die gesetzliche Krankenversicherung umfasst. Bezieht der Arbeitnehmer ausschließlich Einkünfte aus einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis, wird der Arbeitslohn auf der anderen Seite steuerfrei (während er zuvor mit einer pauschalen Lohnsteuer von 20 % belegt worden war).

#### **Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom März 1999**

Als erste Stufe einer „ökologischen Steuerreform“, mit der einerseits die gesetzlichen Lohnzusatzkosten begrenzt und andererseits der Energieverbrauch verteuert werden sollen, wird die bestehende Mineralölsteuer zum 1. April 1999 für Benzin und Dieselkraftstoff um 6 Pf/l, für Heizöl um 4 Pf/l und für Erdgas um 0,32 Pf/kWh angehoben sowie eine neue Stromsteuer von 2 Pf/kWh eingeführt. Dabei wird die Steuererhöhung für das Produzierende Gewerbe, die Landwirtschaft und die Bahn abgemildert. Mit dem erwarteten Mehraufkommen von gut 4 Mrd € 1999 wird eine zeitgleiche Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte finanziert.

#### **Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom Dezember 1999**

Das Gesetz umfasst für die Jahre 2000 bis 2003 weitere Anhebungen der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe um jährlich 6 Pf/l und der Stromsteuer um jährlich 0,5 Pf/kWh. Mit dem hieraus resultierenden Mehraufkommen, das sich von 2 ½ Mrd € im Jahr 2000 auf fast 11 Mrd € im Jahr 2003 erhö-

hen soll, wird eine weitere Aufstockung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung finanziert.

#### **Gesetz zur Familienförderung vom Dezember 1999**

Einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts entsprechend wird das steuerfrei zu stellende Existenzminimum von Kindern wesentlich breiter als bisher gefasst. In einer zum Jahresbeginn 2000 in Kraft tretenden ersten Stufe umfasst die Neuregelung der Familienförderung die Einführung eines Betreuungsfreibetrags von 3 024 DM je Kind (unter 16 Jahren) und eine weitere Kindergelderhöhung um jeweils 20 DM/Monat auf 270 DM/Monat für das erste und zweite Kind. Die damit verbundenen Steuerausfälle belaufen sich auf jährlich fast 3 Mrd €.

#### **Steuerbereinigungsgesetz 1999 vom Dezember 1999**

Mit diesem Gesetz, das jährliche Steuerausfälle von rund 1½ Mrd € mit sich bringt, werden unter anderem einige den Unternehmenssektor betreffende Gegenfinanzierungsmaßnahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 korrigiert.

#### **Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom Dezember 1999**

Mit diesem Gesetz werden zum Jahresbeginn 2000 die Einkunftsgrenzen für die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage von bisher 240 000 DM auf 160 000 DM für Alleinstehende (bzw. den doppelten Betrag für Ehepaare) im steuerlich relevanten Zweijahreszeitraum gesenkt. Die neuen Einkunftsgrenzen erhöhen sich um 60 000 DM für jedes Kind.

### **Steuersenkungsgesetz vom Oktober 2000 und Steuersenkungsergänzungsgesetz vom Dezember 2000**

Die Gesetze, die zusätzliche Steuerentlastungen in Höhe von insgesamt 32 Mrd € bis zum Jahr 2005 mit sich bringen, umfassen eine weitere Senkung des Einkommensteuertarifs und eine Reform der Unternehmensbesteuerung. Bei der Einkommensteuer wird die für 2002 vorgesehene Tarifsenkung um ein Jahr vorgezogen; außerdem wird der Einkommensteuertarif in den Jahren 2003 und 2005 weiter reduziert (bis auf einen Eingangssatz von 15 % und einen Spitzensatz von 42 %) bei einer gleichzeitigen Erhöhung des Grundfreibetrags bis auf 15 000 DM. Mit der Reform der Unternehmensbesteuerung wird der Körperschaftsteuertarif zum Jahresbeginn 2001 auf einen einheitlichen Satz von 25 % gesenkt. Außerdem wird das bisherige körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren durch ein „Halbeinkünfteverfahren“ für Dividenden ersetzt, und Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften aus inländischen Beteiligungen werden ab 2002 steuerfrei gestellt. Für Personenunternehmen wird die Einkommensteuer ab 2001 um den 1,8fachen Gewerbesteuermessbetrag ermäßigt. Außerdem werden der halbe Steuersatz für Betriebsaufgaben (ab dem 55. Lebensjahr) wieder eingeführt und der Freibetrag für Betriebsveräußerungen von 60 000 DM auf 100 000 DM angehoben. Die Gegenfinanzierungsmaßnahmen zu den Steuerentlastungen konzentrieren sich auf eine Senkung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen von 30 % auf 20 % pro Jahr, eine Verringerung der linearen Abschreibung für Betriebsgebäude von 4 % auf 3 % pro Jahr und eine Anpassung der amtlichen Abschreibungstabellen an „realitätsnähere“ Nutzungsdauern (Letzteres auf dem Verwaltungswege).

### **Gesetz zur Einführung einer Entfernungspauschale vom Dezember 2000**

In Reaktion auf den starken Rohölpreisanstieg auf den Weltmärkten wird für Berufspendler zum Jahresbeginn 2001 die bisherige Kilometerpauschale von 70 Pf in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale umgewandelt und für jeden über eine Entfernung von zehn Kilometern hinausgehenden Kilometer zwischen Wohnung und Arbeitsstätte auf 80 Pf erhöht (jährliche Steuerausfälle von rund ½ Mrd €).

### **Altersvermögensgesetz vom Juni 2001**

Mit diesem zweiten Teil der Rentenreform erfolgt ein Einstieg in die kapitalgedeckte Alterssicherung, indem bestimmte Altersvorsorgeformen durch Zulagen und Steuervergünstigungen ab 2002 gefördert werden. Das Gesetz umfasst bis zum Jahr 2008 die stufenweise Einführung einer Grundzulage in Höhe von 154 € und einer Kinderzulage von 185 € je Kind für Aufwendungen zur privaten Altersvorsorge, die verschiedene Kriterien erfüllen. Anstelle der Zulage kann ein steuerlicher Sonderausgabenabzug in Anspruch genommen werden, der sich bis 2008 schrittweise auf maximal 2 100 € erhöht. Die aus diesen steuerfrei gebildeten Ersparnissen resultierenden späteren Rentenzahlungen werden voll versteuert (nachgelagerte Besteuerung). Außerdem werden auch für die betriebliche Altersvorsorge die steuerlichen Bedingungen verbessert. Aus dem Gesetz ergeben sich Steuerausfälle, die von rund ½ Mrd € im Jahr 2002 sukzessiv bis auf gut 10 Mrd € ab 2009 wachsen.

### **Zweites Gesetz zur Familienförderung vom August 2001**

Mit diesem Gesetz – das jährliche Steuerausfälle in Höhe von rund 2 ½ Mrd € ab 2002 mit sich bringt – werden in einer zweiten Stufe die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von 1998 zur erweiterten steuerlichen Freistellung des Existenzminimums von Kindern erfüllt. Hierzu werden zum Jahresbeginn 2002 das Kindergeld für das erste und zweite Kind von jeweils 270 DM auf 154 €/Monat erhöht und der Kinderfreibetrag auf 3 648 € angehoben. Außerdem wird der bisherige Betreuungsfreibetrag in Höhe von 3 024 DM um eine Erziehungskomponente ergänzt, so dass sich der gesamte Freibetrag hierfür ab 2002 auf 2 160 € beläuft. Für Kinder unter 14 Jahren wird ferner ein Abzug für nachgewiesene erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten bis zu einer Obergrenze von 1 500 € pro Kind eingeführt, soweit diese den bisherigen Betreuungsfreibetrag übersteigen. Andererseits werden unter anderem der Haushaltsfreibetrag schrittweise abgebaut und der Sonderausgabenabzug für haushaltswirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse gestrichen.

### **Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe vom August 2001**

Zur Eindämmung der illegalen Betätigung im Baugewerbe wird ein vom Auftraggeber einzubehaltender und an den Fiskus abzuführender Quellenabzug von 15 % der Gegenleistung oberhalb bestimmter Grenzen für den Fall eingeführt, dass keine Freistellungsbescheinigung seitens des betreffenden Bauunternehmers vorliegt (erwartete Mehreinnahmen von rund ¼ Mrd € ab 2002).

### **Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung vom Dezember 2001**

Zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für die innere und äußere Sicherheit in Höhe von 1 ½ Mrd € werden die Tabaksteuer (in zwei Schritten um jeweils 1 Cent je Zigarette zum Jahresbeginn 2002 und 2003) und die Versicherungsteuer (um einen Prozentpunkt auf 16 % zum Jahresanfang 2002) angehoben.

### **Gesetz zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts vom Dezember 2001**

Mit diesem Gesetz, das weitgehend aufkommensneutral ist, sollen vor allem Umstrukturierungen von Personenunternehmen erleichtert und andererseits mit Rücksicht auf die kommunalen Haushalte einige Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gewerbesteuer ausgeschlossen werden.

### **Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz vom Dezember 2001**

Mit diesem Gesetz sollen die Missbrauchsmöglichkeiten bei der Umsatzsteuer durch verbesserte Kontrollverfahren eingedämmt werden (erwartetes Mehraufkommen von jährlich rund 2 ½ Mrd € ab 2002).

### **Flutopfersolidaritätsgesetz vom September 2002**

Die Beseitigung der vor allem in Ostdeutschland entstandenen Hochwasserschäden wird dadurch finanziert, dass beim Einkommensteuertarif die Entlastungsstufe 2003 um ein Jahr verschoben und im Jahr 2003 der Körperschaftsteuersatz vorübergehend um 1,5 Prozentpunkte auf 26,5 % erhöht wird (erwartete Mehreinnahmen von rund 6 ½ Mrd € im Jahr 2003).