

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/2077 –**

### **Schätzung der finanziellen Auswirkungen von steuerpolitischen Gesetzesvorhaben**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben erwies sich in der Vergangenheit oft als undurchsichtig. Die Berechnungsgrundlagen, aufgrund derer die Finanztableaus von Gesetzentwürfen erstellt werden, bleiben unveröffentlicht, und ob eine externe Kontrolle der angestellten Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen vorgenommen wird, ist intransparent.

Die daraus resultierende Abwesenheit einer verlässlichen Datengrundlage über zu erwartende Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen von Gesetzentwürfen erschwert eine fundierte Entscheidung der Parlamentarier über das jeweilige Gesetz. Dies verdeutlicht – rückblickend – beispielsweise die Evaluierung des 2003 in Kraft getretenen Strafbefreiungserklärungsgesetzes, die ergab, dass statt der erwarteten 5 Mrd. Euro Mehreinnahmen lediglich 1,4 Mrd. Euro zusätzlich eingenommen wurden.

Doch sind veröffentlichte Evaluierungen dieser Art die seltene Ausnahme. Obwohl in zahlreichen verabschiedeten Gesetzen eine Evaluierung nach einem angemessenen Zeitraum ausdrücklich vorgesehen ist, liegen diese häufig nicht vor. Bei anderen Gesetzen ist eine Evaluierung nicht explizit vorgesehen, wäre aber angebracht und notwendig.

Evaluierungen der eingetretenen finanziellen Auswirkungen nach Inkrafttreten des Gesetzes, verbunden mit Angaben über die Gründe der Ursachen für etwaige Abweichungen, könnten die Belastbarkeit der ursprünglichen Schätzungen überprüfen und zur zukünftigen Verbesserung der Berechnungen beitragen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen ist ein Bestandteil der regierungsseitigen Vorbereitung steuerpolitischer Planungen sowie der Vorbereitung und Begleitung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. In den Finanztableaus werden Steuermehr- bzw. Steuer-

mindereinnahmen der einzelnen Maßnahmen ausgewiesen. Damit können die Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils im Finanzplanungszeitraum eingeschätzt werden. Zugleich gehen die ermittelten Änderungen des Steueraufkommens in die regelmäßig durchgeführten Steuer-schätzungen ein.

Die Berechnungen zu den steuerlichen Aufkommensänderungen beruhen auf einem Vergleich der Steuereinnahmen nach geltendem Recht mit den erwarteten Steuereinnahmen nach der vorgesehenen Rechtsänderung. Hierzu werden die verfügbaren Daten insbesondere aus der amtlichen Statistik herangezogen. Um die Belastbarkeit der Schätzungen zu erhöhen, werden die Bezifferungen regelmäßig mit den Experten in den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmt.

Für eine Evaluierung der Quantifizierungen wären zusätzlich zu den Veranlagungen nach geltender Rechtslage Steuerveranlagungen auf der Basis des alten Steuerrechts erforderlich. Solche fiktiven Steuerveranlagungen nach einem alten Rechtsstand würden einen unverhältnismäßig großen Aufwand nach sich ziehen und sind nicht leistbar. Hinzu kommt, dass steuerstatistische Ergebnisse zu einer neuen Rechtslage bei den Ertragsteuern frühestens nach vier bis fünf Kalenderjahren vorliegen, weil statistische Erhebungen zu den tatsächlichen Veranlagungsergebnissen erst nach vollständigem Abschluss der Veranlagungen und nach Aufbereitung der Daten durch die Statistischen Ämter als hinreichend zuverlässige Informationsquelle zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Steuerschätzungen wird jedoch ein regelmäßiger Vergleich des Ist- und Sollaufkommens unter Einbeziehung der Steuerrechtsänderungen vorgenommen. Insoweit findet indirekt eine permanente Evaluierung der Bezifferung von Steuerrechtsänderungen statt.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die deutsche Praxis der Quantifizierung von Steuerrechtsänderungen sowohl methodisch wie auch organisatorisch auf dem neuesten wissenschaftlichen Stand arbeitet. Dies hat der Workshop beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vom Februar 2008 (International Workshop – Applying Microsimulation for Fiscal Policy Analysis) gezeigt, an dem Wissenschaftler und Anwender im Regierungsbereich aus verschiedenen Ländern teilgenommen haben.

1. Welche steuerpolitischen Gesetze, die in der 16. Wahlperiode verabschiedet wurden, wurden bislang im Hinblick auf ihre finanziellen Auswirkungen evaluiert?

Keine, siehe Vorbemerkung der Bundesregierung.

2. Welche Ergebnisse ergaben sich aus den in Frage 1 etwaig vorgenommenen Evaluierungen, und wie erklärt die Bundesregierung eventuelle Abweichungen zwischen geschätzten und tatsächlichen finanziellen Auswirkungen des jeweiligen steuerpolitischen Gesetzes?

Siehe Antwort zu Frage 1 und Vorbemerkung der Bundesregierung.

3. Plant die Bundesregierung zurzeit eine Evaluierung der finanziellen Auswirkungen in Kraft getretener steuerpolitischer Gesetze, und wenn ja, welcher?

Siehe Antwort zu Frage 9.

4. Bezieht die Bundesregierung in bestimmte Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen im Steuerrecht externen Sachverstand ein, und wenn ja, bei welchen Gesetzen ist dies geschehen, und in welcher Form?

Das Bundesministerium der Finanzen unterhält Kooperationen mit Forschungsinstituten, die laufend Zuarbeiten zu den Bezifferungen der Steuerrechtsänderungen vorsehen. Das Statistische Bundesamt sowie andere Bundesbehörden, die für die Verwaltung von Bundessteuern zuständig sind, stellen die Datengrundlage zur Verfügung. Die enge Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt stellt sicher, dass die Bezifferungen stets auf der Basis der aktuellsten statistischen Daten vorgenommen werden. Über die fachliche Abstimmung der Quantifizierungen mit den Länderfinanzministerien können auch Erkenntnisse aus der Steuererhebung in den Finanzämtern zeitnah einfließen.

5. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung aus vergangenen erheblichen Abweichungen zwischen geschätzten und tatsächlichen finanziellen Auswirkungen, wie etwa beim Strafbefreiungserklärungsgesetz, gezogen?

Das Bundesministerium der Finanzen hat durch seine umgesetzten Vorschläge zur Änderung des Steuerstatistikgesetzes dafür gesorgt, dass die Bezifferungen verstärkt auf der Grundlage von verlässlichen amtlichen statistischen Ergebnissen unter Einsatz moderner Schätzinstrumentarien erfolgen können.

6. Liegen der Bundesregierung bereits Zahlen über die direkten Auswirkungen der Maßnahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes vor, und wenn ja, inwiefern stimmen diese mit den im Gesetzentwurf geschätzten finanziellen Auswirkungen überein, und wie lassen sich gegebenenfalls Abweichungen erklären?

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz hat – wie von der Regierung stets betont wurde – einen familienpolitischen Schwerpunkt. Die Kindergelderhöhung, die im Erstjahr 2010 rund 70 Prozent der Mindereinnahmen dieses Gesetzes ausmacht, konnte anhand der Zahl der Kindergeldempfänger relativ präzise geschätzt werden.

7. Ist der Bundesregierung bekannt, welcher Teil der in der neuesten Steuerschätzung auf 6 Mrd. Euro bezifferten Mindereinnahmen gegenüber der Novemberschätzung aufgrund von Steuerrechtsänderungen auf das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zurückzuführen ist, und wenn ja, welche Maßnahmen des Gesetzes sorgen für jeweils wie hohe prognostizierte Steuermindereinnahmen?

Die Steuerschätzungen erfolgen regelmäßig auf der Basis des geltenden Steuerrechts. Die für die Einbeziehung der jeweils aktuellen Rechtsänderungen notwendigen Informationen werden den Gesetzesvorlagen beigefügten Finanztableaus entnommen. Die finanziellen Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes vom 22. Dezember 2009 wurden daher erstmals bei der 136. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ im Mai 2010 als Steuermindereinnahmen in Höhe von insgesamt 6,092 Mrd. Euro für das Jahr 2010 berücksichtigt. Der größte Betrag entfällt auf die Erhöhung des Kindergeldes um einheitlich 20 Euro je Kind und Monat ab dem 1. Januar 2010.

Neben dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz wurde in der letzten Steuerschätzung lediglich noch das Gesetz zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben berücksichtigt.

8. Inwiefern haben sich die im Gesetzentwurf für die 2008 bzw. (in Bezug auf die Abgeltungsteuer) 2009 in Kraft getretene Unternehmensteuerreform geschätzten Einnahmeausfälle von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2008 und 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2009 als realistisch erwiesen, und wie erklärt die Bundesregierung etwaige Abweichungen?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen. Konjunkturbedingte und reformbedingte Steueraufkommensänderungen können sich überlagern. Insoweit sind Steuermehr- und Steuermindereinnahmen nicht auf eine einzelne Einflussgröße zurückzuführen.

9. Wird die Bundesregierung in naher Zukunft der im Bericht des Finanzausschusses zum Unternehmensteuerreformgesetz 2008 (Bundestagsdrucksache 16/5491) ausgedrückten Bitte um die Vorlage einer Evaluation und eines Erfahrungsberichts zur Einführung der Zinsschranke nachkommen, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung wird der Bitte nachkommen. Die Grundkonzeption einer Evaluierung wurde zwischenzeitlich mit den Ländern abgestimmt. Eine aussagekräftige Evaluierung setzt allerdings voraus, dass belastbare Daten aus der Steuererklärung vorliegen.

10. Inwiefern ist die Bundesregierung der im Bericht des Finanzausschusses zum Unternehmensteuerreformgesetz 2008 (Bundestagsdrucksache 16/5491) ausgedrückten Bitte um Prüfung aller Verlustverrechnungsbeschränkungen und Vorlage alternativer Vorschläge für eine Neuordnung unter Berücksichtigung der europäischen Entwicklungen nachgekommen?

Als mittelfristiges Ziel für die Unternehmensbesteuerung ist im Koalitionsvertrag eine Neustrukturierung der Regelungen zur Verlustverrechnung vorgesehen. Die Prüfung der bestehenden Verlustverrechnungsbeschränkungen wird in diesem Zusammenhang vorzunehmen sein.

11. Inwiefern wurde bislang der im Bericht des Finanzausschusses zum Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung (Bundestagsdrucksache 16/13429) angestrebten Evaluation und grundlegenden Überarbeitung der bestehenden Verlustabzugsrestriktionen des Unternehmenssteuerrechts nachgekommen?

Die angestrebte Evaluation wird im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Regelungen zur Verlustverrechnung vorzunehmen sein. Siehe hierzu die Antwort zu Frage 10.

12. Inwiefern stimmen die erwarteten Mehreinnahmen der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 19 Prozent zum 1. Januar 2007 mit den tatsächlichen Mehreinnahmen überein, und wie erklärt die Bundesregierung etwaige Abweichungen?

Die Anhebung eines Steuersatzes wie durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 – der Regelsteuersatz bei der Umsatzsteuer wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2007 von 16 Prozent auf 19 Prozent angehoben – ist zwar ein wichtiger Einflussfaktor für die Entwicklung der Steuereinnahmen, aber nicht deren einziger Bestimmungsgrund. So spielt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die auf die Bemessungsgrundlagen einwirkt, ebenfalls eine bedeutende Rolle. Deshalb lässt sich aus den Steuerschätzungen nicht genau ablesen, ob und inwieweit die

Effekte der Anhebung des Regelsatzes vorab richtig eingeschätzt wurden. Es ist jedoch feststellbar, dass sich zwischen dem Soll der Umsatzsteuereinnahmen für 2007 gemäß Steuerschätzung vom November 2006 (169 550 Mio. Euro) und dem später festgestellten Ist (169 636 Mio. Euro) eine Differenz von nicht mehr als 100 Mio. Euro ergab.

13. Plant die Bundesregierung, die Berechnung über die finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen im Steuerrecht in Zukunft transparenter zu machen, etwa indem Berechnungsgrundlagen und -annahmen detailliert veröffentlicht werden, und wenn nein, warum nicht?

Das Bundesministerium der Finanzen bemüht sich seit jeher um höchstmögliche Transparenz und wird diese Linie weiter befolgen. Im 22. Subventionsbericht, Anlage 6 „Methodische Erläuterungen zum Subventionsbericht“ finden sich in Nummer 5 nähere Angaben zur Quantifizierung von Steuerrechtsänderungen, insbesondere von Steuervergünstigungen.

14. Plant die Bundesregierung, ihre Methoden bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen im Steuerrecht zu reformieren, um zu stabileren Schätzungen zu kommen, und wenn ja, in welcher Weise?

Mit der Kooperation mit Forschungsinstituten (siehe Antwort zu Frage 4), der Verbesserung der Steuerstatistiken (siehe Antwort zu Frage 5) sowie der intensiven Zusammenarbeit und Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder wird eine weitere methodische Verbesserung der Quantifizierungsarbeiten angestrebt.

15. Ist die Bundesregierung in Austausch mit Regierungen anderer Staaten, um Reformmöglichkeiten der deutschen Praxis bei der Schätzung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorhaben im Steuerrecht auszuloten, und wenn ja, mit welchen bisherigen Ergebnissen?

Die OECD-Arbeitsgruppe 2 „Tax Policy Analysis and Tax Statistics“ bietet eine Plattform für einen regelmäßigen Austausch mit Regierungen anderer Staaten. Auch der in der Vorbemerkung der Bundesregierung angesprochene Workshop beim DIW diente diesem Anliegen. Außerdem hat das Bundesministerium der Finanzen vom Ifo-Institut München im Jahr 2008 eine Studie „Methoden der Steuerschätzung im internationalen Vergleich“ erstellen lassen, um die Erfahrungen anderer Länder bezüglich der Organisation und Durchführung von Steuerschätzungen zu nutzen.





