

Die 135. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« hat nur leichte Korrekturen am geschätzten Gesamtsteueraufkommen der Jahre 2009 und 2010 vorgenommen. Trotz der verbesserten Wirtschaftsaussichten wurde die Gesamtprognose im Vergleich zur vorherigen Schätzung im Mai für das laufende Jahr kaum korrigiert. Im Detail ergab sich aber erheblicher Korrekturbedarf. Die Auswirkungen der Sofortmaßnahmen des Koalitionsvertrags der neuen Regierung werden das Ergebnis noch einmal um 8,4 Mrd. € jährlich reduzieren.

Prognose und Aufkommensentwicklung

Zweimal jährlich tagt der Arbeitskreis »Steuerschätzungen«. Während die Schätzung im November vor allem die Prognose des laufenden und kommenden Jahres überprüft, hat die Prognose im Mai zudem die mittlere Frist im Blick. In diesem Jahr ergaben sich aufgrund des rasanten wirtschaftlichen Einbruchs größere Korrekturen, die bereits in der Schätzung vom Mai zu erheblichen Erwartungsrückgängen führten (vgl. Breuer 2009). Nun ergeben sich weitere Mindereinnahmen:

Vom 3. bis 5. November 2009 fand die 135. Sitzung des Arbeitskreises in Hamburg statt. Dabei wurden die Schätzungen für die Jahre 2009 und 2010 unter Berücksichtigung der geänderten gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten angepasst. Während die Schätzung vom Mai noch von einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts 2009 von – 6% ausgegangen war, werden nun – 5% im Jahr 2009 erwartet. Gegenüber der Schätzung vom Mai werden die Erwartungen an die nominalen Wachstumsraten des BIP in den Jahren 2009 und 2010 um 1,4 bzw. 0,4 Prozentpunkte nach oben korrigiert.

Das Steueraufkommen wird voraussichtlich von 561,2 Mrd. € im Jahr 2008 auf nunmehr 524,1 Mrd. € sinken. Im Mai wurde bereits ein Rückgang auf 527,1 Mrd. € erwartet.

Für 2010 wird der Prognoseansatz von 510,5 Mrd. € auf 511,5 Mrd. € minimal angehoben. Für leichten Optimismus sorgt vor allem die aufgehellte konjunkturelle Stimmung. Dennoch ergeben sich in Folge der Finanzkrise und der Unter-

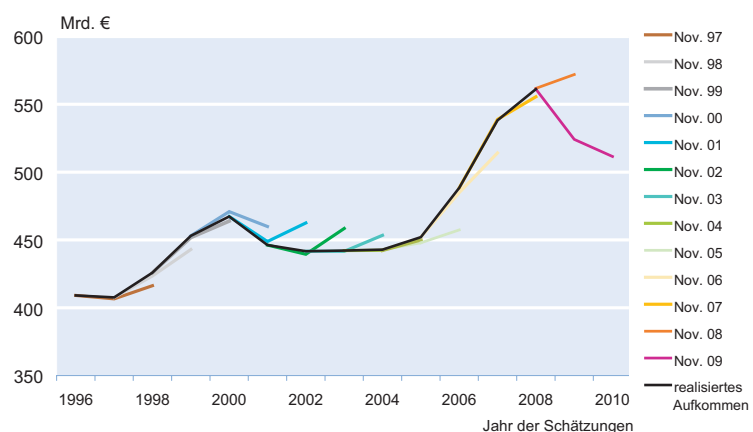
nehmensteuerreform 2008 deutliche Mindereinnahmen, die das erwartete Gesamtergebnis erheblich beeinträchtigen.

Die Steuerschätzung findet zweimal im Jahr statt, um die Haushaltsaufstellung mit möglichst detaillierten Zahlen am aktuellen Rand zu versorgen. Abbildung 1 zeigt, dass die Qualität der November-schätzung für das laufende Jahr in der Vergangenheit sehr hoch war.

Die Schätzung des Steueraufkommens für das kommende Jahr ist weniger treffsicher, wobei die Dynamik der Entwicklung des Steueraufkommens auch in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung häufig unterschätzt wird. Somit kommt es in konjunkturellen Schwächephasen zu Überschätzungen des Steueraufkommens.

Ursächlich für die Schätzabweichungen sind mehrere Gründe: Erstens wird die Dynamik des konjunkturellen Verlaufs selbst unterschätzt. So ging man etwa im November des vergangenen Jahres

Abb. 1
Ergebnis der Steuerschätzungen jeweils im November der vergangenen Jahre 1997–2009



Quelle: BMF (2009b); BMF (2009c); BMF (2009d).

noch von einer deutlich besseren gesamtwirtschaftlichen Lage aus.

Zweitens ist auch bei bekanntem wirtschaftlichem Verlauf die Abhängigkeit des Steueraufkommens von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung umstritten. Uneinigkeit besteht insbesondere in Bezug auf die Bemessungsgrundlage, die Elastizität und die Verzögerung des Aufkommens der Gewinnsteuern. Um möglichst wenig Risiken einzugehen, tendieren vorsichtige Schätzungen zu moderater Dynamik, die sich eher am allgemeinen Trend orientieren als an den teil-

weise sehr dynamischen Verläufen potentieller Bemessungsgrundlagen. Auch insofern könnten sich dann Schätzkorrekturen ergeben, die der wirtschaftlichen Dynamik folgen dürften.

Drittens befindet sich das Steuerrecht in einem ständigen Wandel. Häufig werden Rechtsänderungen erst nach der Steuerschätzung von den Parlamenten beschlossen. Die im parlamentarischen Prozess befindlichen Rechtsänderungen werden jedoch regelmäßig nicht in die Schätzung aufgenommen. Aus diesem Grund ist auch für das kommende

Tab. 1
Steuereinnahmen in Mill. €

Steuereinnahmen in Mill. €	realisiert		Prognose Mai 2009		Prognose Nov. 2009		Schätzungskorrektur	
	2007	2008	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Gemeinsch. Steuern	374 334	396 472	372 979	356 952	370 184	358 375	- 2 795	1 423
Lohnsteuer	131 773	141 895	136 000	126 600	134 500	124 900	- 1 500	- 1 700
Veranl. Einkommensteuer	25 027	32 685	22 850	16 600	26 850	23 950	4 000	7 150
Nicht veranl. St. v. Ertrag	13 791	16 575	14 540	11 020	12 995	10 685	- 1 545	- 335
AbgSt. A. Zins- und V.-ertr.	11 178	13 459	12 129	10 952	12 729	11 500	600	548
Körperschaftsteuer	22 929	15 868	10 910	12 330	6 360	7 190	- 4 550	- 5 140
Steuern vom Umsatz	169 636	175 989	176 550	179 250	176 750	180 150	200	900
dar: Umsatzsteuer	127 522	130 789	136 300	136 600	141 400	139 800	5 100	3 200
Einfuhrumsatzsteuer	42 114	45 200	40 250	42 650	35 350	40 350	- 4 900	- 2 300
Bundessteuern	85 690	86 302	87 421	91 032	88 728	92 526	1 307	1 494
Energiesteuer	38 955	39 248	38 100	38 050	39 250	39 400	1 150	1 350
Stromsteuer	6 355	6 261	6 200	6 200	6 350	6 350	150	150
Tabaksteuer	14 254	13 574	13 380	13 310	13 580	13 590	200	280
Branntweinsteuer	1 959	2 126	2 130	2 130	2 080	2 080	-50	- 50
Versicherungsteuer	10 331	10 478	10 450	10 450	10 510	10 450	60	0
Kaffeesteuer	1 087	1 008	1 000	1 000	1 010	1 010	10	10
Schaumweinsteuer	371	430	410	410	425	425	15	15
Zwischenerzeugnissteuer	26	27	27	27	26	26	- 1	- 1
Alkopopsteuer	3	3	3	3	2	2	- 1	- 1
Solidaritätszuschlag	12 349	13 146	12 000	10 950	11 850	10 950	- 150	0
Krafffahrzeugsteuer	0	0	3 719	8 500	3 642	8 240	- 77	- 260
Pauschal. Einfuhrabgaben	1	2	2	2	3	3	1	1
Sonst. Bundessteuern	0	0	0	0	0	0	0	0
Ländersteuern	22 836	21 937	16 110	11 919	16 191	12 123	81	204
Krafffahrzeugsteuer	8 898	8 842	4 581		4 398		- 183	0
Vermögensteuer	5	- 7	0	0	0	0	0	0
Biersteuer	757	740	725	725	727	727	2	2
Grunderwerbsteuer	6 952	5 728	4 485	4 705	4 685	4 805	200	100
Erbschaftsteuer	4 203	4 771	4 475	4 645	4 578	4 748	103	103
Rennwett- und Lotteriesteuer	1 702	1 536	1 515	1 515	1 480	1 480	- 35	- 35
Feuerschutzsteuer	319	327	329	329	323	363	- 6	34
3. Gemeindesteuern	51 401	52 468	46 949	46 964	45 249	44 714	- 1 700	- 2 250
Gewerbesteuer	40 116	41 037	35 050	34 850	33 600	32 850	- 1 450	- 2 000
Grundsteuer A	355	356	357	357	362	362	5	5
Grundsteuer B	10 358	10 451	10 970	11 185	10 630	10 845	- 340	- 340
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	572	624	572	572	657	657	85	85
Zölle	3 983	4 002	3 590	3 580	3 700	3 800	110	220
Steuern insgesamt	538 243	561 182	527 049	510 447	524 052	511 538	- 2 997	1 091

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2009a; 2009b).

Jahr eine Korrektur der Prognose wegen der noch zu beschließenden Sofortmaßnahmen des Koalitionsvertrags vorprogrammiert.

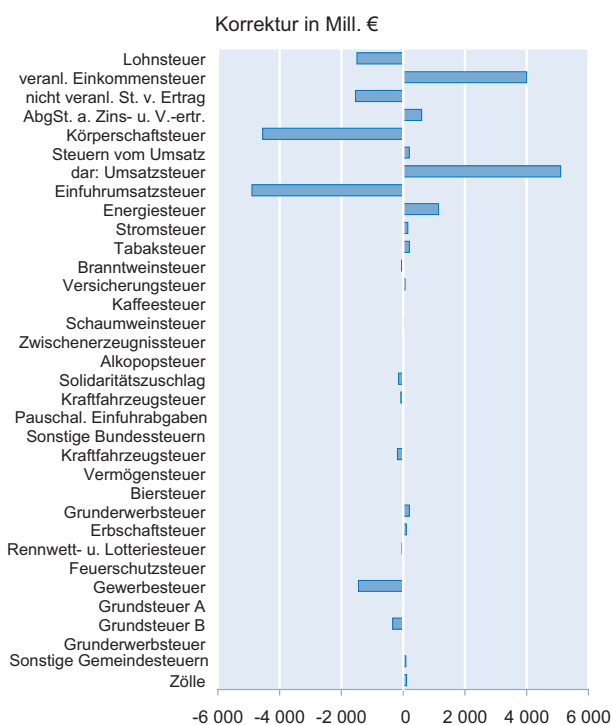
Die Steuerschätzung im Detail

Zwar ist eine Korrektur der Steuerschätzung von 1 bis 3 Mrd. € insgesamt verhältnismäßig gering, allerdings sind die Prognoseansätze für die Einzelsteuern durchaus verändert worden (vgl. Tab. 1).

Die Korrekturen sind vor allem auf die Gewinnsteuern zurückzuführen (vgl. Abb. 2 und 3). Für die Steuern vom Umsatz ergeben sich zwar im Jahr 2009 als auch im Jahr 2010 kaum Korrekturen, jedoch wurde der Rückgang der Einfuhrumsatzsteuer ursprünglich unterschätzt, weshalb die im Inland gezahlte Umsatzsteuer nun verhältnismäßig stärker ausfallen wird.

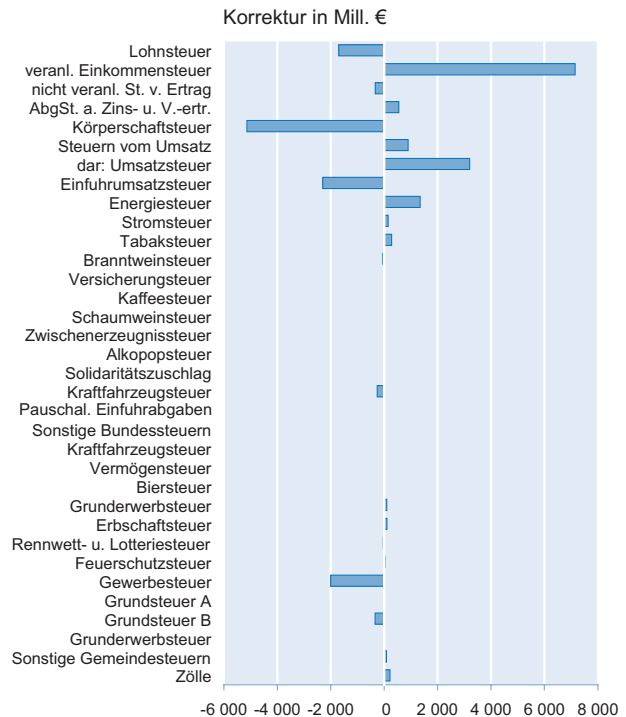
Die Schwäche der Gewinnsteuern am aktuellen Rand ergibt sich durch einen starken Verfall des Aufkommens der Körperschaftsteuer. Dabei ist das Aufkommen im Jahr 2009 in allen Bundesländern stark rückläufig. Da auch weniger exportorientierte Bundesländer von dem geringen Körperschaftsteueraufkommen betroffen sind, wird davon ausgegangen, dass ein Großteil der Steuerausfälle auf die Unter-

Abb. 2
Veränderung der Schätzansätze 2009 im Vergleich zur Schätzung vom Mai



Quelle: BMF (2009a, 2009b).

Abb. 3
Veränderung der Schätzansätze 2010 im Vergleich zur Schätzung vom Mai



Quelle: BMF (2009a, 2009b).

nehmensteuerreform 2008 zurückgeführt werden kann und nicht allein krisenbedingt ist. Weiterhin wirkt sich der starke Rückgang im deutschen Außenhandel zunächst deutlich auf die Gewinne der Kapitalgesellschaften aus. Obwohl die Unternehmens- und Vermögenseinkommen deutlich weniger zurückgehen werden als im Mai erwartet wurde, werden diese Rückgänge das Aufkommen der Körperschaftssteuer weiterhin stark beeinträchtigen.

Entsprechend fällt die Korrektur der erwarteten Einnahmen der veranlagten Einkommensteuer positiv aus. Bereits im Sommer 2009 war absehbar, dass die veranlagte Einkommensteuer in diesem Veranlagungszyklus nicht in dem Maße zurückgehen wird, wie noch im Mai erwartet worden ist (vgl. Breuer 2009). Vielmehr dürften sich die niedrigen Gewinne des Jahres 2009 erst ab Mitte des Jahres 2010 auf die Veranlagungsergebnisse auswirken. Darüber hinaus dürften aufgrund der schwachen Exportnachfrage im Jahr 2009 vor allem die Gewinne der Unternehmen zurückgehen, welche vor der Krise besonders von den starken Exporten profitiert haben. Deshalb wird angenommen, dass die veranlagte Einkommensteuer im Gegensatz zur Körperschaftsteuer weniger stark zurückgehen wird. Die aktuelle Schätzung ist insofern an Erwartungen gebunden. Sollten sich einige der dieser Prognose zugrunde liegenden Einschätzungen jedoch als instabil erweisen, wäre ein stär-

kerer Rückgang der veranlagten Einkommensteuer im Jahr 2010 möglich. Insbesondere weil die Zahlung der veranlagten Einkommensteuer ein bis zwei Jahre verzögert erfolgt, entstehen krisenbedingte Risiken vor allem in den Jahren 2010 und 2011 (vgl. Breuer 2008).

Nach der aktuellen Prognose wird das Steueraufkommen insgesamt im Vergleich zur Schätzung vom Mai im Jahr 2009 um etwa 3,0 Mrd. € niedriger ausfallen. Für das Jahr 2010 liegt die Schätzung noch um 1,1 Mrd. € höher als im Mai 2009.

Finanzpolitische Implikationen

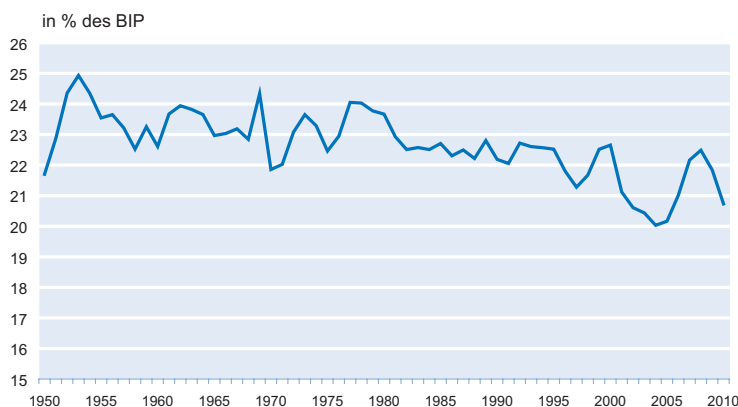
Dennoch dürfte der Prognoseansatz für das Jahr 2010 im Mai nächsten Jahres nochmals nach unten zu korrigieren sein, da die Maßnahmen des Koalitionsvertrages hier noch nicht berücksichtigt worden sind. Im Gesetzesentwurf für das Wachstumsbeschleunigungsgesetz ergeben sich im Jahr 2010 weitere Mindereinnahmen in Höhe von 6,1 Mrd. €. Das Gesamtsteueraufkommen dürfte dann bei 505,4 Mrd. € liegen.

Unter Berücksichtigung dieser im Koalitionsvertrag festgehaltenen Sofortmaßnahmen, die 2010 in Kraft treten sollen, würde die Steuerquote nach Finanzstatistik im Jahr 2010 auf 20,7% des Bruttoinlandsprodukts sinken. Die durchschnittliche Steuerquote im Zeitraum 1950–2008 betrug in Deutschland 22,7%. Nur in den Jahren 2002–2005 war die Steuerquote nach einer längeren Phase ohne wirtschaftliche Dynamik und infolge der Körperschaftsteuerreform im Jahr 2001 mit 20,0 bis 20,6% niedriger als jetzt für das Jahr 2010 prognostiziert wird. In der Folge wurde 2002–2005 die Defizitquote von 3% regelmäßig überschritten, was für die kommenden Jahre ebenfalls zu erwarten ist.

Dies dürfte eine schwere Belastung für die im Koalitionsvertrag angelegten Steuersenkungen im Jahr 2011 darstellen. Denn um die Forderungen der Schuldenbremse zu erfüllen, sollte das strukturelle Defizit ab 2011 zurückgeführt werden und ab 2016 nur noch 0,35% des BIP betragen. Konjunkturelle Defizite dürfen jedoch hingenommen werden, denn automatische Stabilisatoren und fiskalpolitische Maßnahmen sorgen dafür, dass der Staat sich über das Steuersystem an den Gewinnen und Verlusten der privaten Unternehmungen beteiligt und antizyklisch Impulse setzt, wie in den Jahren 2009 und 2010.

Ob die antizyklische Politik dieser Jahre angebracht war, ist umstritten (vgl. Ross 2009). Wenn diese »kurzfristigen« Defizite jedoch in der Krise hingenommen werden, dann

Abb. 4
Steuerquote nach Finanzstatistik 1950–2010^{a)}



^{a)} 2009 und 2010: Prognose des Arbeitskreises "Steuerschätzungen".

Quelle: BMF (2009b); Berechnungen des ifo Instituts.

müssen sie auch in Aufschwungsphasen zurückgeführt werden.

Die aktuelle Diskussion um weitere Entlastungen birgt indes den Verdacht, dass das Ziel der Konsolidierung nicht mehr als oberste Priorität verstanden wird.

Nun ist im Interesse der Nachhaltigkeit nach den bereits beschlossenen massiven kurzfristig ausgerichteten Interventionen eine mittel- und langfristige Finanzierungsstrategie einzufordern.

Literatur

- BMF (2009a), *Ergebnis der 134. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 12. bis 14. Mai 2009* in Bad Kreuznach, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/05/20091405__PM20.html
- BMF (2009b), *Ergebnis der 135. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 3. bis 5. November 2009* in Hamburg, http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2009/11/20090511__PM50.html
- BMF (2009c), *Ergebnisse der Sitzungen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« 2001 bis 2008*, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4156/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung__einnahmen/Ergebnis__der__Steuerschaetzung/19761__a,templateld=raw,property=publicationFile.pdf
- BMF (2009d), *Ergebnisse der Sitzungen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« 1991 bis 2000*, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4156/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Downloads__3/19796__0,templateld=raw,property=publicationFile.pdf
- Breuer, C. (2008), »Steuerschätzung: Mehreinnahmen trotz Rezession?«, *ifo Schnelldienst* 61(22), 14–17.
- Breuer, C. (2009), »Steuerschätzung: Verzögerter Absturz der Staatseinnahmen«, *ifo Schnelldienst* 62(11), 30–34.
- Ross, M.W.M. (2009), »Die deutsche Fiskalpolitik während der Wirtschaftskrise 2008/2009«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 389–412.