

Erneut wird die Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« nach oben korrigiert. Dabei wird der Optimismus der Schätzungen von der für das Steueraufkommen günstigen Entwicklung der Verteilung und Verwendung des Inlandsprodukts getragen, obgleich die Prognose für das Bruttoinlandsprodukt insgesamt kaum korrigiert wurde. Die steigenden Löhne und Konsumausgaben verursachen eine strukturelle Verbesserung der Einnahmen. Die Finanzpolitik wirkt nicht restriktiv, vermeidet aber bisher eine prozyklische Expansion.

Am 10. Mai endete die 140. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Frankfurt an der Oder. Die Prognose des Steueraufkommens wurde zum vierten Mal in Folge nach oben angepasst. Die Schätzungen beziehen sich auf den Zeitraum 2012 bis 2016. Für das laufende Jahr wird mit einem Gesamtsteueraufkommen in Höhe von 596,5 Mrd. Euro gerechnet. Im Jahr 2016 soll das Steueraufkommen bereits 687,3 Mrd. Euro betragen (vgl. Abb. 1). Gegenüber der vorherigen Schätzung vom November 2011 wird für das Jahr 2012 somit ein um 4,6 Mrd. Euro höheres Aufkommen erwartet. In den darauf folgenden Jahren bis 2016 werden die Mehreinnahmen bei 5 bis 7 Mrd. Euro jährlich liegen (rund 1% des Gesamtsteueraufkommens).

Gesamtwirtschaftlicher Rahmen

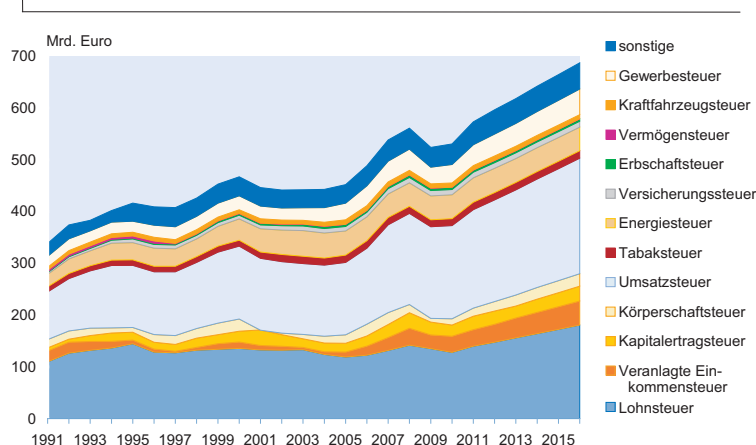
Die Schätzungskorrektur ist nicht auf eine verbesserte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen. Die erwartete Wachstumsrate des nominalen

Bruttoinlandsprodukts verringert sich sogar im Vergleich zur Prognose vom November für das Jahr 2012 um 0,1%-Punkt (vgl. Tab. 1). Zwar ist das Bruttoinlandsprodukt im vierten Quartal 2011 wie erwartet gesunken, im weiteren Verlauf hat sich die Konjunktur jedoch stabiler gezeigt, als im Herbst erwartet worden ist. So ist das Bruttoinlandsprodukt im ersten Quartal 2012 bereits wieder deutlich angestiegen. Für die folgenden Jahre ab 2013 werden die in der Projektion der Bundesregierung unterstellten Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts nur minimal angehoben. Stärker als im November erwartet wurde, steigen jedoch die Arbeitnehmerentgelte an (vgl. Tab. 2). Die nun erwarteten Wachstumsraten der Arbeitnehmerentgelte fallen jedoch immer noch deutlich geringer aus, als von den Wirtschaftsforschungsinstituten im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert wurde (vgl. Tab. 3). Neben den Arbeitnehmerentgelten wird auch der private Verbrauch inzwischen deutlich stärker eingeschätzt als noch im Herbst 2011. So rechnen die Institute im Frühjahr 2012 mit um ca. 0,5 Prozentpunkte stärker wachsenden nominalen Konsumausgaben der privaten Haushalte im Jahr 2012 gegenüber dem Herbst 2011 (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2011 und 2012).

Mittelfristige Entwicklung

Auch im Mittelfristzeitraum spricht vieles für eine starke Binnenkonjunktur. In Reaktion auf die europäische Finanzkrise befinden sich die Zinsen auf einem außerordentlich niedrigen Niveau. Da sich die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank am Durchschnitt des Euroraums orientiert und in Südeuropa deutlich dämpfende Anpassungen vorgenommen werden,

Abb. 1
Steueraufkommen



Quelle: BMF, ab 2012: Prognose des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" (BMF 2012b).

Tab. 1
Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % in jeweiligen Preisen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 11	3,8	2,4	2,9	2,9	2,9	2,9
Apr. 12	3,8	2,3	3,2	3,0	3,0	3,0
Differenz	0,0	-0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 11	7,7	3,6	3,6	3,7	3,6	3,3
Mai 12	8,1	4,0	3,6	3,9	3,5	3,4
Differenz	0,4	0,4	0,0	0,2	-0,1	0,1

Quelle: BMF (2011); BMF (2012b).

Tab. 2
Arbeitnehmerentgelte und Lohnsteueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in %, in jeweiligen Preisen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung						
Okt. 11	4,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
Apr. 12	4,4	3,4	2,5	2,3	2,4	2,4
Differenz	-0,1	0,8	0,0	-0,2	-0,1	-0,1
Lohnsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Nov. 11	9,6	4,4	5,5	5,3	5,2	5,1
Mai 12	9,3	5,5	5,8	5,2	5,0	4,9
Differenz	-0,4	1,2	0,4	-0,1	-0,2	-0,1

Quelle: BMF/BMWI (2011); BMF/BMWI (2012); BMF (2011); BMF (2012b).

Tab. 3
Arbeitnehmerentgelte der Inländer
Veränderung gegenüber Vorjahr in % in jeweiligen Preisen

	2011	2012	2013
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute			
Herbst 11	4,8	2,6	-
Frühjahr 12	4,4	4,0	3,9
Differenz	-0,4	1,4	-

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011, 2012).

kann mit einer weiterhin günstigen Zinspolitik in Deutschland gerechnet werden. Die inzwischen steigenden Löhne in Deutschland dürften allerdings die Inflationsrate positiv beeinflussen. Hieraus resultiert ein außerordentlich niedriger Realzins, der die Investitions- und Konsumneigung in Deutschland in eine insgesamt stärker von der Binnennachfrage getragene Konjunktur lenken dürfte.

Ein solch positives Bild wird in der vorliegenden Projektion für die mittelfristige Entwicklung in Deutschland jedoch allenfalls angedeutet. So wird der Deflator des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 2012 bis 2016 mit 1,4 bis 1,6% zwar oberhalb der in der Vergangenheit beobachteten Werte zunehmen; angesichts der unterschiedlichen Entwicklung im

Euroraum sind jedoch in Zukunft auch deutlich höhere Preissteigerungen in Deutschland denkbar, während für die von Sparmaßnahmen betroffenen Länder in Südeuropa nun eine eher unterdurchschnittliche Preisentwicklung zu erwarten wäre. Die Institute erwarten im Mittelfristzeitraum eine Preissteigerung (ebenfalls gemessen an der Veränderung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts) von rund 2%.

Die Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« basiert insofern auf verhältnismäßig moderaten Annahmen in Bezug auf die Lohn- und Preisentwicklung in Deutschland, was jedoch auch im Sinne einer vorsichtigen Haushaltsplanung interpretiert werden kann.

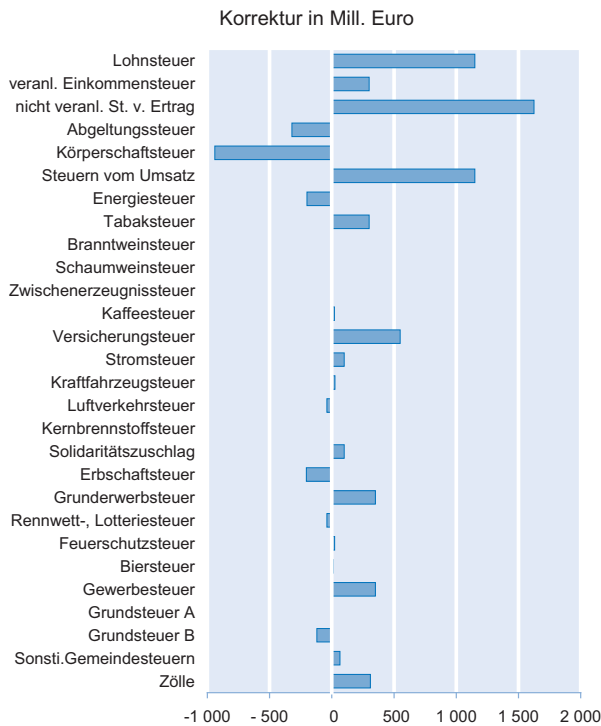
Einzelne Steuerarten

Trotz kaum veränderter Erwartungen an die gesamtwirtschaftliche Produktion spricht die veränderte Zusammensetzung des Bruttoinlandsprodukts und der Einkommensverteilung für eine Schätzungskorrektur. Die deutlich ansteigenden Arbeitnehmerentgelte verbessern die Finanzsituation besonders, da ein Großteil der staatlichen Einnahmen direkt abhängig von den Bruttolöhnen und -gehältern ist. Dies trifft auf die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung zu (vgl. Boss 2012), aber auch auf die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften. Durch die Progression bei der Lohnsteuer ist die Elastizität des Lohnsteueraufkommens besonders hoch, so dass bereits kleine Veränderungen der Löhne einen großen Einfluss auf das Steueraufkommen haben können. Steigende Konsumausgaben hingegen beeinflussen das Auf-

kommen der Umsatzsteuer mit einer Elastizität von etwa 1. So werden aufgrund der Korrektur der Prognosen der Arbeitnehmerentgelte und Konsumausgaben in dieser Prognose erneut steigende Einnahmen aus der Lohn- und Umsatzsteuer (vgl. Abb. 2 und 3) erwartet. Spiegelbildlich sollten sich freilich auch niedrige Gewinnsteuereinnahmen ergeben. Diese werden jedoch aufgrund der Veranlagungsverzögerung bei den meisten Unternehmensteuern erst nach ein bis zwei Jahren kassenwirksam. Weitere Korrekturen für die Jahre 2012 und 2013 ergeben sich bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, sowie bei der Körperschaftsteuer, die jedoch überwiegend auf Einmaleffekte zurückzuführen sind.

Abb. 2

Veränderung der Prognosen für das Jahr 2012 im Vergleich zur Schätzung vom November 2011



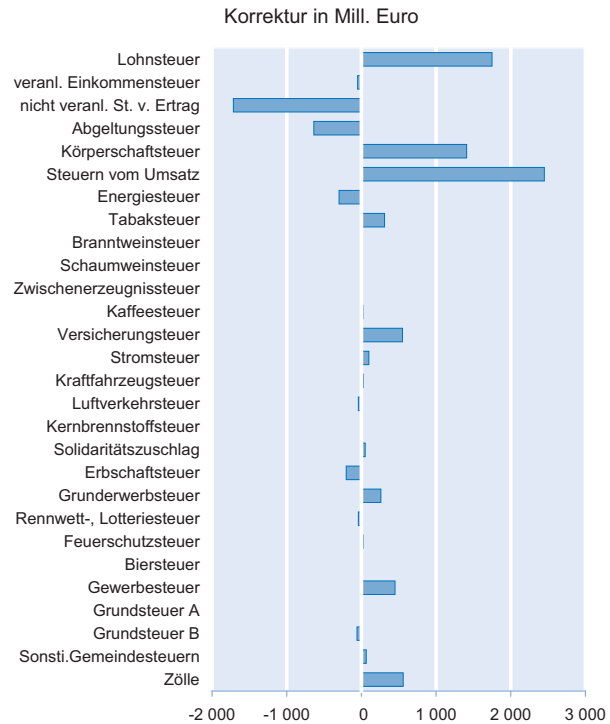
Quelle: BMF (2011; 2012).

Strukturelle Mehreinnahmen

Für die Schuldenregel in Deutschland, die auf eine Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung abstellt, ist von Bedeutung, ob es sich bei den beobachteten Mehreinnahmen um konjunkturelle oder strukturelle Mehreinnahmen handelt. Hierzu wird das Defizit um konjunkturelle Faktoren (Konjunkturkomponente) bereinigt, wobei letztere vor allem von einer zu schätzenden Produktionslücke abhängig gemacht werden. Da sich das höhere Steueraufkommen allerdings in diesem Fall nicht aufgrund einer verbesserten Einschätzung des Bruttoinlandsprodukts ergibt, würden die aktuellen Mehreinnahmen durch die Konjunkturbereinigung der Schuldenregel – ausgehend von einem gegebenen Potenzialpfad – nicht als konjunkturelle, sondern strukturelle Mehreinnahmen interpretiert. Ähnlich wie schon im Jahr zuvor, verbessern die Mehreinnahmen auch im Jahr 2012 somit das strukturelle Defizit des Bundes und der Länder direkt (vgl. Breuer 2011), so dass sich die Konsolidierung des öffentlichen Budgets – anders als in Südeuropa – automatisch und ohne unpopuläre Einsparmaßnahmen vollzieht.¹ Sollte sich die für die Steuereinnahmen günstige Binnenkonjunktur – angetrieben durch stärkere Lohnzuwachsrate – im weiteren Verlauf fortsetzen, dürften sich die öffentlichen Haushalte in Deutschland deutlich schneller ihren strukturellen Konsolidierungszielen nähern, als es bisher erwartet wor-

Abb. 3

Veränderung der Prognosen für das Jahr 2013 im Vergleich zur Schätzung vom November 2011



Quelle: BMF (2011; 2012).

den ist. Abbildung 4 zeigt, dass die erwarteten Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts, sowie des Steueraufkommens oberhalb des langjährigen Durchschnitts liegen. Nach den Steuersenkungsmaßnahmen der Jahre 2009 und 2010 nimmt dabei das Steueraufkommen deutlich schneller zu als das Bruttoinlandsprodukt, was eine Erhöhung der strukturellen Steuerquote bedeutet.

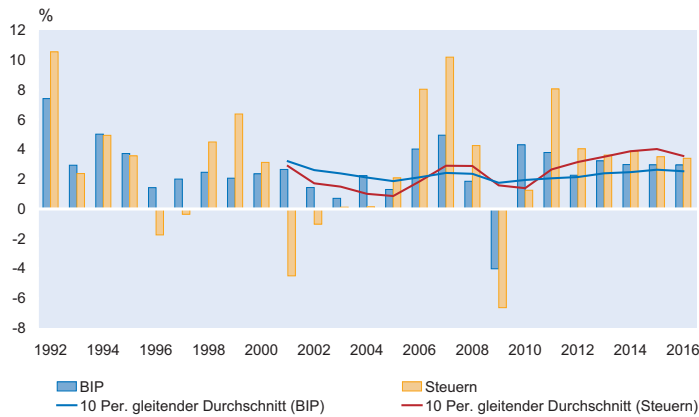
Die Steuereinnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dürfte nach der Prognose des Arbeitskreises deutlich von 21,4% im Jahr 2010 auf 23,2% im Jahr 2016 ansteigen. Dies wäre die höchste Steuerquote der vergangenen 20 Jahre (vgl. Abb. 5). Im laufenden Jahr wird bereits eine Steuerquote von 22,7% erwartet.

Bundeshaushalt

Die Einnahmesituation der Gebietskörperschaften hat sich erneut verbessert. Setzt man die aktuellen Werte der Steu-

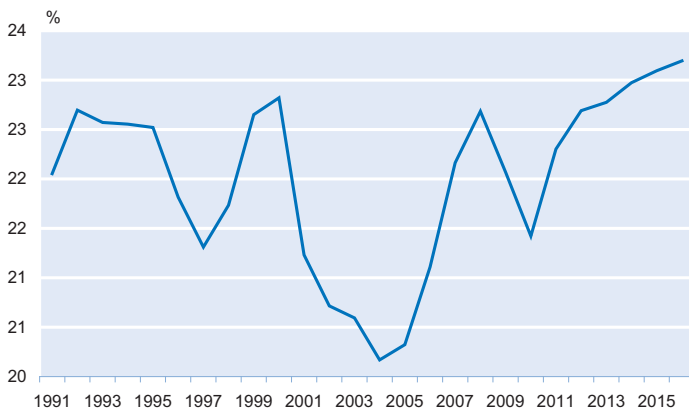
¹ Zwar wirken in den Jahren 2012 und 2013 noch konsolidierende Impulse aus den Vorjahren nach. Diese beziehen sich jedoch überwiegend auf das Auslaufen nachfragefördernder Maßnahmen der Vergangenheit und waren bereits in früheren Schätzungen berücksichtigt worden. Dies trifft insbesondere auf das Auslaufen der Abschreibungsvergünstigungen aus dem Konjunkturpaket zu, wie auf das Auslaufen der Eigenheimzulage, was das Steueraufkommen für sich genommen erhöht (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2012).

Abb. 4
Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts und des Steueraufkommens



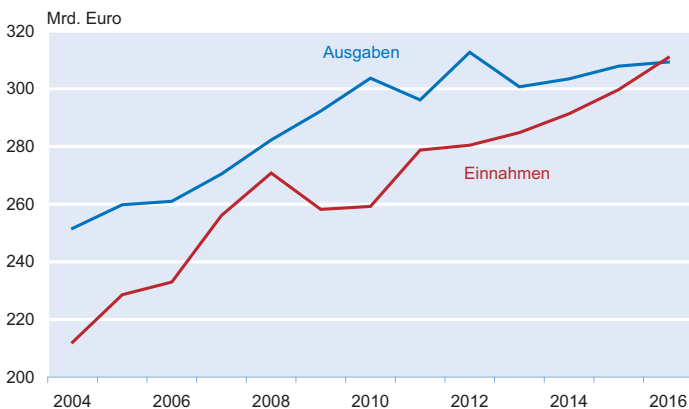
Quelle: Destats; ab 2012: Prognose des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" (BMF 2012b).

Abb. 5
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2012b); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 6
Einnahmen und Ausgaben des Bundes



Quelle: BMF (2012a; 2012b); Berechnungen des ifo Instituts.

erschätzung im Rahmen der Eckwerte des Bundeshaushalts 2013 und des Finanzplans bis 2016 um (vgl. BMF 2012a), so ergibt sich im Jahr 2016 ein ausgeglichener Bundeshaushalt (vgl. Abb. 6). Allerdings steigt das Budgetdefizit im laufenden Jahr noch einmal deutlich an, was vor allem auf die bereits ins laufende Jahr vorgezogenen deutschen Beitragszahlungen an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zurückzuführen ist. Insgesamt sind hier rund 22 Mrd. Euro in den Ausgaben des Bundes im Zeitraum 2012 bis 2015 verbucht worden, die jedoch das für die Schuldenregel relevante strukturelle Defizit nicht erhöhen sollen. Bereinigt um diese Sondereffekte könnte die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes bereits im Jahr 2013 unterhalb der in der Schuldenregel festgelegten Grenze von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts liegen. Zwar wird der Abbaupfad zur Einhaltung der Schuldenregel damit erreicht; die Rückführung des strukturellen Defizits basiert jedoch vor allem auf dem Wirken der automatischen Stabilisatoren, nicht auf finanzpolitischen Maßnahmen.

Finanzpolitische Implikationen

Die Finanzpolitik selbst wird im weiteren Verlauf voraussichtlich sogar expansiv ausgerichtet sein: die umstrittenen Pläne der Bundesregierung zur Steuersenkung haben zwar im Bundesrat keine Zustimmung gefunden; verfassungsrechtlich geboten wird hingegen eine Erhöhung des Grundfreibetrags sein. Geplante aber noch nicht beschlossene Rechtsänderungen bleiben in der Steuerschätzung allerdings unberücksichtigt. Da Steuerrechtsänderungen jedoch im überwiegenden Fall mit Mindereinnahmen verbunden sind, entstehen hierdurch Risiken für die öffentlichen Haushalte.

Das frühzeitige Erreichen der Defizitziele könnte von der Politik zum Anlass genommen werden, weitere Mehreinnahmen in expansive Impulse umzusetzen, obgleich dies aus konjunkturellen Gründen weniger sinnvoll erscheint. Zwar wäre es vertretbar, wenn »heimliche Steuererhöhungen« in Folge der kalten Progression von der Steuerpolitik zurückgegeben werden; dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es bei den Mengenverbrauchssteuern auch zu »heimlichen Steuersenkungen« kommt. Auch dürfen die wohl struktu-

Tab. 4
Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2012

Steuereinnahmen in Mill. Euro	realisiert				Prognose Mai 2012		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gemeinsch. Steuern	372 857	403 567	422 470	441 947	462 912	482 859	503 063
Lohnsteuer	127 904	139 749	147 450	156 050	164 150	172 350	180 850
veranl. Einkommensteuer	31 179	31 996	34 700	38 450	41 150	43 750	46 400
nicht veranl. St. v. Ertrag	12 982	18 136	17 650	14 725	16 965	17 905	18 740
Abgeltungssteuer	8 709	8 020	8 020	8 262	8 667	9 174	9 833
Körperschaftsteuer	12 041	15 634	18 300	21 310	22 430	23 480	24 240
Steuern vom Umsatz	180 042	190 033	196 350	203 150	209 550	216 200	223 000
dar: Umsatzsteuer	136 459	138 957	142 750	150 350	155 050	160 000	165 000
Einfuhrumsatzsteuer	43 582	51 076	53 600	52 800	54 500	56 200	58 000
Bundessteuern	93 426	99 134	99 827	99 502	100 252	100 597	101 002
Energiesteuer	39 838	40 036	39 950	39 750	39 600	39 550	39 350
Tabaksteuer	13 492	14 414	14 200	14 330	14 450	14 330	14 370
Branntweinsteuer	1 990	2 149	2 120	2 100	2 080	2 060	2 040
Alkopopsteuer	2	2	1	1	1	1	1
Schaumweinsteuer	422	454	450	450	450	450	450
Zwischenerzeugnissteuer	22	16	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 002	1 028	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Versicherungsteuer	10 284	10 755	11 000	11 050	11 125	11 200	11 275
Stromsteuer	6 171	7 247	6 920	6 400	6 400	6 400	6 400
Kraftfahrzeugsteuer	8 488	8 422	8 400	8 245	8 260	8 210	8 160
Luftverkehrssteuer	0	905	960	970	980	990	1 000
Kernbrennstoffsteuer	0	923	1 470	1 300	1 300	1 200	1 100
Solidaritätszuschlag	11 713	12 781	13 300	13 850	14 550	15 150	15 800
Sonstige Bundessteuern	0	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	2	3	2	2	2	2	2
Ländersteuern	12 146	13 096	14 107	14 323	14 540	14 747	14 954
Kraftfahrzeugsteuer							
Vermögensteuer	1	-4	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	4 404	4 246	4 280	4 342	4 455	4 558	4 661
Grundwerbsteuer	5 290	6 366	7 330	7 490	7 600	7 710	7 820
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 412	1 421	1 419	1 419	1 419	1 419	1 419
Feuerschutzsteuer	326	365	378	378	378	378	378
Biersteuer	713	702	700	694	688	682	676
Gemeindesteuern	47 780	52 984	55 392	57 367	59 432	61 447	63 262
Gewerbsteuer	35 712	40 424	42 600	44 300	46 150	47 950	49 550
Grundsteuer A	361	368	370	370	370	370	370
Grundsteuer B	10 954	11 306	11 520	11 795	12 010	12 225	12 440
Grundwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	754	886	902	902	902	902	902
Zölle	4 378	4 571	4 750	5 000	5 000	5 000	5 000
Steuern insgesamt	530 587	573 351	596 546	618 139	642 136	664 650	687 281

Quelle: Arbeitskreis »Steuerschätzungen« (BMF 2012).

rellen Mehreinnahmen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auf gleichem Wege spiegelbildlich auch zu einer »strukturellen« Verschlechterung der Haushaltslage kommen kann: Sollte die dynamische Lohn-, Investitions- und Konsumentwicklung eine Ende finden, wäre mit einer Verschlechterung des »strukturellen« Defizits zu rechnen. Dieser Fall dürfte aktuell für die Defizitländer in Südeuropa von Bedeutung sein und die »strukturelle« Konsolidierung in diesen Ländern konterkarieren. Ähnliches galt für Deutschland bereits im Zeitraum 2001–2005, aber auch in den Jahren der Krise 2009/2010 verringerte sich die Exportnachfrage rapide. So wurde noch im Jahr 2008 ein nahezu ausgeglichenes strukturelles Budget geschätzt, während vor zwei Jahren mit einer strukturellen Defizitquote von 3,5–4,5% gerechnet wurde. Inzwischen können wir wieder auf einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt hoffen. Mit Konsolidierungsmaßnahmen hat das jedoch nur wenig zu tun. Es verfestigt sich der Eindruck, dass das strukturelle Defizit in Aufschwungsphasen unterschätzt, in Abschwungsphasen aber überschätzt wird (vgl. Breuer und Büttner 2010).

Schuldenregeln, die allein auf das strukturelle Defizit abstellen, wie sie derzeit im Fiskalpakt vorgesehen sind, würden dann – ebenso wie der Vertrag von Maastricht – eine prozyklische Finanzpolitik verursachen. Um dies zu vermeiden, könnte die Ergänzung der Schuldenregeln um eine investitionsorientierte »Goldene Regel« geboten sein, wie sie der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat (vgl. Sachverständigenrat 2007).

Literatur

BMF (2011), *Ergebnis der 139. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«* vom 2. bis 4. November 2011 in Halle (Saale).

BMF (2012a), *Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2013 und zum Finanzplan 2012 bis 2016 sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens »Energie- und Klimafonds«*.

BMF (2012b), *Ergebnis der 140. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«* vom 8. bis 10. Mai in Frankfurt (Oder).

BMWi und BMF (2011), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung* vom 20. Oktober 2011.

BMWi und BMF (2012), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung* vom 25. April 2012.

Boss, A. (2012), *Finanzen der Sozialversicherung: Günstige Perspektiven – Was ist zu tun?*, Kiel Policy Brief Nr. 47.

Breuer, C. (2011), »Lohnentwicklung treibt Steueraufkommen: Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2011«, *ifo Schnelldienst* 64(21), 32–36.

Breuer, C. und T. Büttner (2010), »Auf Sand gebaut: Das strukturelle Defizit im Auf und Ab der Konjunktur«, *ifo Schnelldienst* 63(11), 28–31.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), *Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2011*, München.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012), *Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012*, München.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«, *Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007*, online verfügbar unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/fipo07.pdf>.