

Kassensturz nach der Bundestagswahl

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2013

64

Christian Breuer

Die aktuellen Ergebnisse des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« deuten auf eine entspannte Finanzlage hin. Für das laufende Jahr wird mit leichten Mehreinnahmen gerechnet. In den Folgejahren bleibt die Lage unverändert günstig. Etwaige Maßnahmen der neuen Bundesregierung bleiben in den Schätzungen unberücksichtigt. In Antizipation expansiver Maßnahmen könnten sich die aktuellen Projektionen als optimistisch herausstellen.

Steuerschätzung und Steuerstruktur

Bei der 143. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«, die in Bremerhaven stattfand, wurden die Prognosen für das Steueraufkommen der Jahre 2013 bis 2018 leicht nach oben korrigiert.

Der aktuellen Schätzung zufolge wird im laufenden Jahr ein Steueraufkommen in Höhe von insgesamt 620,5 Mrd. Euro erwartet, nachdem noch im Mai mit 615,2 Mrd. Euro gerechnet wurde (vgl. Tab. 1). Die Schätzungsrevision im November für das laufende Jahr ergibt sich insbesondere durch eine günstige Entwicklung des Kassenaufkommens. Für die folgenden Jahre wird nur mit einem leicht höheren Steueraufkommen gerech-

net. Abbildung 1 zeigt die vom Arbeitskreis »Steuerschätzungen« prognostizierte Struktur der Steuereinnahmen bis zum Jahr 2018.

Grundlagen und Prognoserevision

Die Steuermehreinnahmen werden von einer wieder robusteren konjunkturellen Lage getragen. Der Steuerschätzung liegt die Herbstprojektion der Bundesregierung zugrunde. Für das laufende Jahr rechnet die Bundesregierung mit einem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2,6%, und damit mit 0,4 Prozentpunkten mehr als noch im Frühjahr (vgl. Tab. 2). Das Steueraufkommen steigt dieses Jahr sogar mit 3,4% gegenüber dem Jahr 2012 um fast 1 Prozentpunkt mehr, als noch im Mai erwartet wurde. Für die Folgejahre gab es hingegen weniger Anlass zur Revision der Prognosen.

Die Schätzungskorrektur wird dabei kaum von aktuellen Änderungen des Steuerrechts beeinflusst, da sie noch nicht verabschiedet sind und der Arbeitskreis »Steuerschätzung« in der Regel auf Basis des geltenden Steuerrechts prognostiziert und keine geplanten steuerrechtlichen Änderungen antizipiert. Insofern sind auch in der aktuellen Schätzung keine etwaigen Maßnahmen der neuen Bundesregierung berücksichtigt worden. Das Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung ermöglicht nun eine Diskussion um etwaige finanzpolitische Spielräume auf Basis des rechtlichen Status quo.

Einzelne Steuerarten

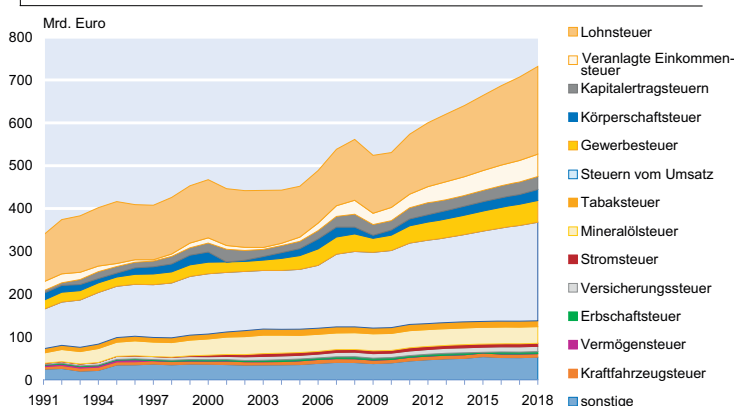
Besonders stark entwickelten sich im laufenden Jahr die direkten Steuern. Sowohl Lohnsteuer als auch Unterneh-

Tab. 1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mai 2013	600,0	615,2	638,5	661,9	683,7	704,5
Nov. 2013	600,0	620,5	640,3	663,8	686,3	706,8
Schätzungs-korrektur	0,0	5,3	1,9	1,9	2,6	2,3

Quelle: BMF (2013a; 2013b).

Abb. 1
Steueraufkommen



Ab 2013: Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.
Quelle: BMF (2013b).

Tab. 2
Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung							
Apr. 2013	3,9	2,0	2,2	3,3	3,0	3,0	3,0
Okt. 2013	4,6	2,2	2,6	3,3	3,0	3,0	3,0
Differenz	0,7	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«							
Apr. 2013	8,1	4,7	2,5	3,8	3,7	3,3	3,0
Nov. 2013	8,1	4,7	3,4	3,7	3,4	3,0	3,5
Differenz	0,0	0,0	0,9	-0,1	-0,3	-0,3	0,5

Quelle: BMF (2013a; 2013b).

Tab. 3
Arbeitnehmerentgelte und Lohnsteueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

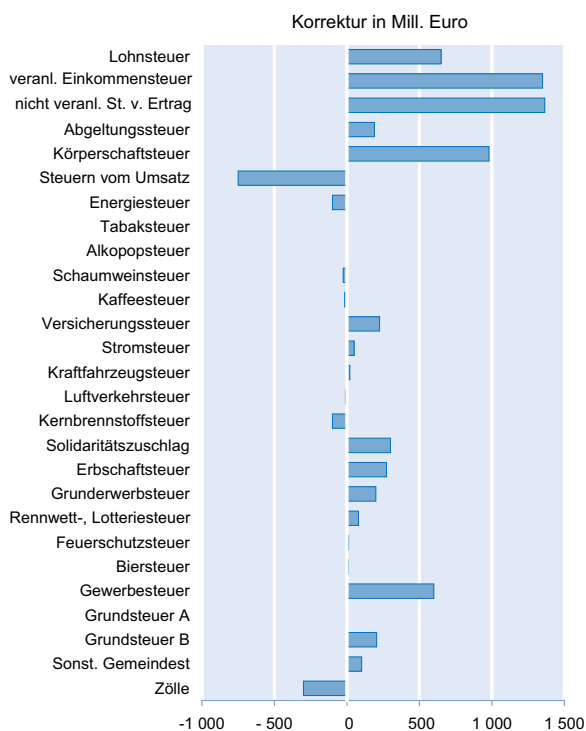
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arbeitnehmerentgelte, Prognose der Bundesregierung							
Okt. 2012	4,5	3,5	2,6	2,5	2,5	2,6	2,6
Apr. 2013	4,5	3,7	3,0	3,1	2,7	2,7	2,7
Differenz	0,0	0,2	0,4	0,6	0,2	0,1	0,1
Lohnsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«							
Apr. 13	9,3	6,7	5,5	5,6	5,5	5,3	5,3
Okt. 13	9,3	6,7	5,9	5,3	5,6	5,4	5,2
Differenz	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,1	0,1	-0,1

Quelle: BMF (2013a; 2013b); BMF und BMWI (2013a; 2013b).

menssteuern (veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) und Solidaritätszuschlag entwickeln sich besser als erwartet (vgl. Abb. 2). Die indirekten Steuern blieben hingegen bisher hinter den Erwartungen zurück. Auch in den Jahren 2014 bis 2017 wird die Schätzungskorrektur insbesondere von der Lohnsteuer und den Unternehmenssteuern getragen, während die Umsatzsteuer auch in den Folgejahren leicht geringer ausfällt, als noch im Mai geschätzt worden ist (vgl. Abb. 3 bis 6).

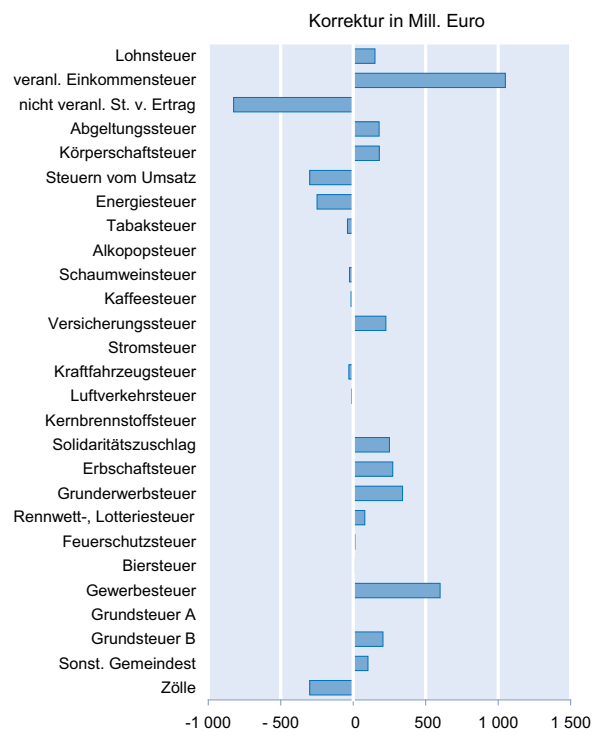
Dabei geben die unterschiedlichen Entwicklungen der zwei größten Steuerarten, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer, Rätsel auf. Während die Entwicklung der Brutto-lohn- und Gehaltssumme 2013 weniger stark wuchs, als im Mai erwartet wurde, liegt das Lohnsteueraufkommen im laufenden Jahr etwas über den erwarteten Einnahmen (vgl. Tab. 3). Offenbar fallen die Lohnzuwächse am aktuellen Rand in überdurchschnittliche Progressionsstufen, weshalb die Elastizität der Lohnsteuer, anders als in den zurückliegenden Prognosen unterstellt, etwas höher

Abb. 2
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2013 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2013



Quelle: BMF (2013a; 2013b).

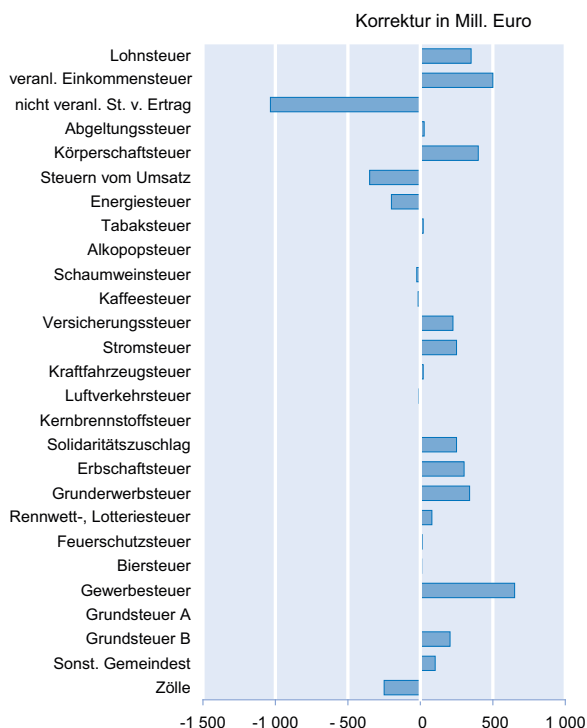
Abb. 3
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2014 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2013



Quelle: BMF (2013a; 2013b).

Abb. 4

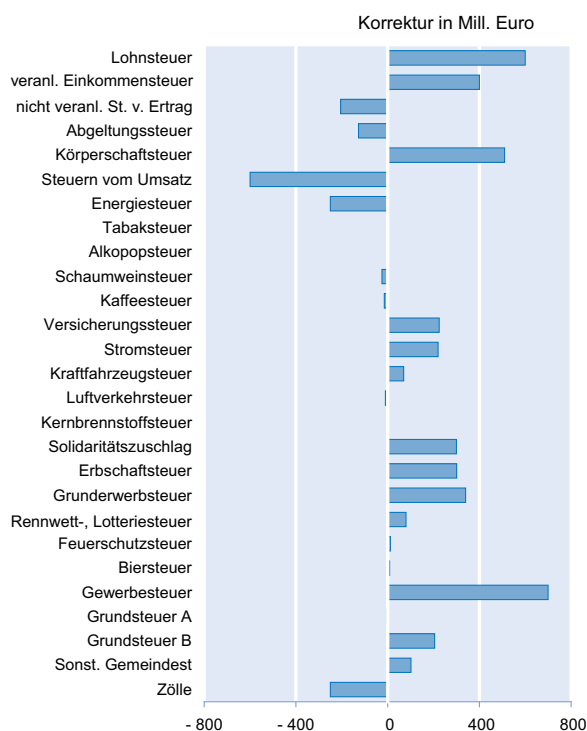
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2013



Quelle: BMF (2013a; 2013b).

Abb. 5

Veränderung der Prognosen für das Jahr 2016 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2013



Quelle: BMF (2013a; 2013b).

ausgefallen sein dürfte. Anderenfalls könnte die sehr starke Entwicklung der Lohnsteuer am aktuellen Rand ein Indiz dafür sein, dass die Lohnsumme stärker gestiegen ist, als sie in den Statistiken ausgewiesen bzw. prognostiziert wurde.

Umsatzsteuer

Das Aufkommen der Umsatzsteuer bleibt im laufenden Jahr deutlich hinter der Entwicklung der privaten Konsumausgaben zurück (vgl. Tab. 4). Insofern ergibt sich aus dem Aufkommen der zwei größten Steuerarten kein eindeutiges Bild über die konjunkturelle Situation. Während die nominalen Konsumausgaben im Jahr 2013 nach der Prognose der Gemeinschaftsdiagnose mit 2,6% gegenüber dem Vorjahr wachsen werden, wird die Umsatzsteuer voraussichtlich nur um 1,4% steigen. Eine Ursache für diese besonders schwache Entwicklung der Umsatzsteuer im ersten Halbjahr 2013 kann in der Veränderung der Struktur der privaten Konsumausgaben gesehen werden. So wuchs im ersten Halbjahr des Jahres 2013 der Anteil des privaten Verbrauchs in steuerbefreiten oder steuerermäßigten Verwendungen (vgl. Abb. 7). Aktuellen Statistiken zufolge stieg der Anteil der (weitgehend steuerbefreiten) Ausgaben für Mieten und unterstellte Mieten (inkl. Wohnungsnebenkosten) an den privaten Konsumausgaben

im ersten Quartal 2013 um 0,6 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr, während der Anteil der (dem vollen Umsatzsteuersatz unterliegenden) Ausgaben für Verkehr und Nachrichtenübermittlung deutlich gesunken ist (0,8 Prozentpunkte). Der so ermittelte durchschnittliche Steuersatz auf private Konsumausgaben wäre dann im Vorjahresvergleich um 0,1 Prozentpunkte gesunken, was zu einem Rückgang der Steuereinnahmen um rund 1% im Vorjahresvergleich führen könnte (vgl. Abb. 8). Fraglich ist jedoch, ob es sich bei den steigenden anteiligen Ausgaben für Mie-

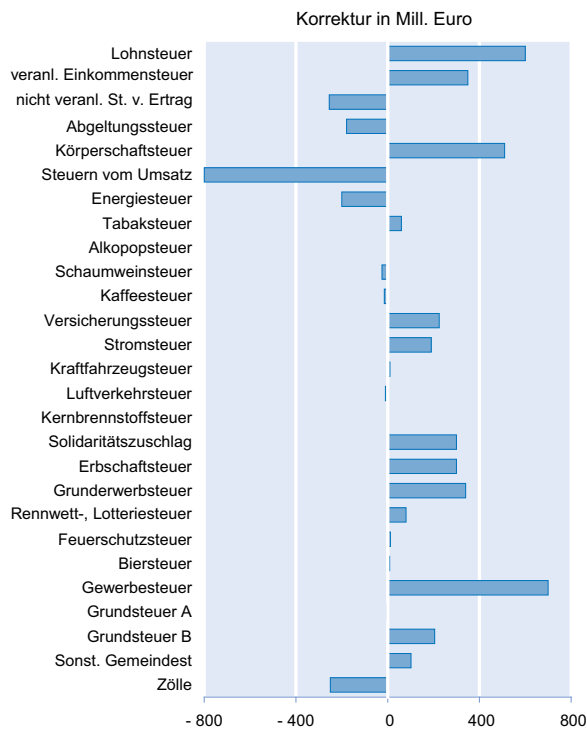
Tab. 4

Privater Konsum und Umsatzsteueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in %
(in jeweiligen Preisen)

	2012	2013	2014
Privater Konsum, Prognose der Gemeinschaftsdiagnose			
Apr. 2013	2,3	2,3	3,0
Okt. 2013	2,4	2,6	3,2
Differenz	0,1	0,3	0,2
Umsatzsteueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«			
Apr. 13	2,4	1,8	3,3
Nov. 13	2,4	1,4	3,6
Differenz	0,0	-0,4	0,3

Quelle: BMF (2013a; 2013b); Gemeinschaftsdiagnose (2013a; 2013b).

Abb. 6
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2017 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2013



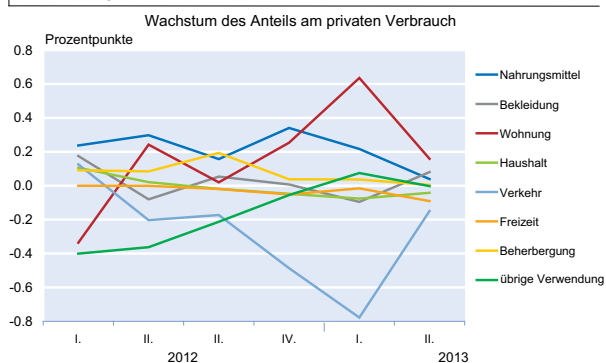
Quelle: BMF (2013a; 2013b).

ten und Mietnebenkosten um ein lediglich kurzfristiges Phänomen handelt oder ob sich die veränderte Struktur des privaten Verbrauchs auch in Zukunft fortsetzen wird.

Veranlagte Einkommensteuer

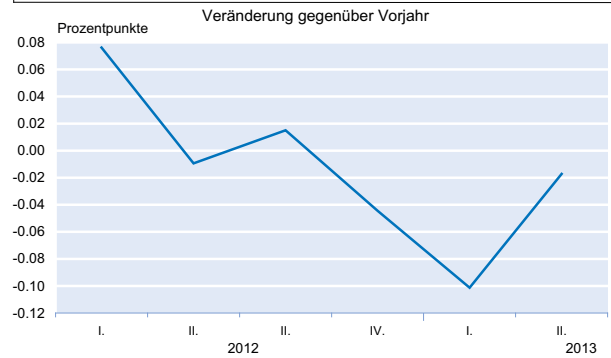
Ein Großteil der Schätzungskorrektur ist auf die starke dynamische Entwicklung der Unternehmenssteuern zurückzuführen. Dabei entwickelt sich das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer besonders günstig. Auch hier kön-

Abb. 7
Veränderung der Struktur des privaten Verbrauchs



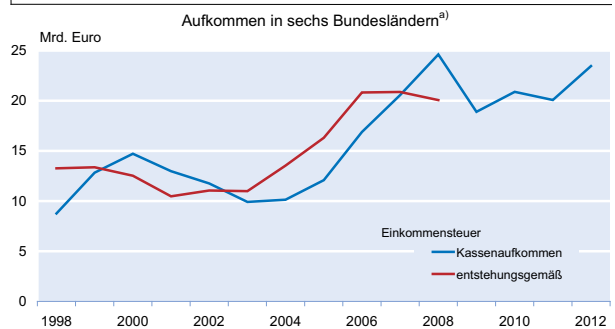
Quelle: Statistisches Bundesamt (2013a); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 8
Veränderung des durchschnittlichen Steuersatzes



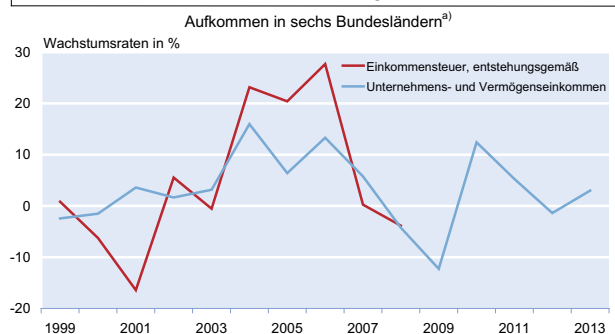
Quelle: Statistisches Bundesamt (2013a); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 9
Zahlungsverzögerung der veranlagten Einkommensteuer



^{a)} Berlin, Baden-Württemberg; Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.
Quelle: BMF (2013c); Berechnungen des Autors.

Abb. 10
Einkommensteuer, Unternehmens- und Vermögenseinkommen



^{a)} Berlin, Baden-Württemberg; Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.
Quelle: BMF (2013c); Statistisches Bundesamt (2013b); Berechnungen des Autors.

nen unterschiedliche Ursachen für die Mehreinnahmen gesehen werden. Auf der einen Seite sind die Unternehmens- und Vermögenseinkommen zwar in den aktuellen Prognosen im laufenden Jahr etwas höher geschätzt worden als noch vor einem halben Jahr; auf der anderen Seite folgt das Aufkommen der Einkommensteuer seiner Bemessungsgrundlage leicht verzögert (vgl. Abb. 9). Studien zufolge dürfte die Verzögerung bei den Unternehmenssteuern rund zwei Jahre betragen (vgl. Breuer 2010; Köster und Priesmeier 2012). Denkbar ist daher, dass die hohen Zuwachsraten der

Tab. 5
Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2013

Steuereinnahmen in Mill. Euro	realisiert		Prognose November 2013					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeinsch. Steuern	403 567	426 190	442 590	459 892	480 624	500 841	520 159	542 463
Lohnsteuer	139 749,3	149 064,6	157 800	166 100	175 350	184 850	194 550	204 600
veranl. Einkommensteuer	31 995,7	37 262,4	41 750	44 050	46 250	48 450	50 250	52 200
nicht veranl. St. v. Ertrag	18 135,6	20 059,5	17 200	15 795	17 475	18 990	19 675	20 415
Abgeltungssteuer	8 019,8	8 234,1	8 550	8 737	8 939	9 191	9 544	9 998
Körperschaftsteuer	15 634,1	16 934,5	19 840	20 710	21 810	22 410	22 840	25 450
Steuern vom Umsatz	190 032,9	194 634,9	197 450	204 500	210 800	216 950	223 300	229 800
Bundessteuern	99 133	99 794	100 638	101 118	101 938	102 423	101 758	102 193
Energiesteuer	40 036,2	39 304,7	39 400	39 150	39 100	39 000	38 950	38 850
Tabaksteuer	14 413,8	14 143,4	13 950	14 050	14 000	14 010	13 920	13 830
Branntweinsteuer	2 149,4	2 121,4	2 100	2 080	2 060	2 040	2 020	2 000
Alkopopsteuer	1,6	2	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	454,3	450	435	435	435	435	435	435
Zwischenerzeugnissteuer	15,7	14,3	14	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 028,3	1 053,5	1 030	1 030	1 030	1 030	1 030	1 030
Versicherungsteuer	10 754,5	11 138	11 575	11 750	11 880	11 955	12 030	12 105
Stromsteuer	7 246,9	6 973,2	7 050	7 000	7 250	7 220	7 190	7 160
Kraftfahrzeugsteuer	8 422,3	8 442,7	8 520	8 485	8 485	8 475	8 415	8 305
Luftverkehrssteuer	905,1	948,4	960	970	980	990	1 000	1 010
Kernbrennstoffsteuer	922,5	1 577	1 300	1 300	1 200	1 100	0	0
Solidaritätszuschlag	12 780,7	13 623,7	14 300	14 850	15 500	16 150	16 750	17 450
Sonstige Bundessteuern	0	0,1	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,7	2	2	2	2	2	2
Ländersteuern	13 096	14 201	15 676	16 048	16 234	16 390	16 546	16 702
Vermögensteuer	- 4	- 1	0	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	4 245,9	4 304,6	4 508	4 571	4 653	4 705	4 757	4 809
Grunderwerbsteuer	6 365,5	7 389,1	8 460	8 775	8 885	8 995	9 105	9 215
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 420,5	1 431,7	1 640	1 640	1 640	1 640	1 640	1 640
Feuerschutzsteuer	365,4	380,4	394	394	394	394	394	394
Biersteuer	702,2	696,6	674	668	662	656	650	644
Gemeindesteuern	52 984	55 398	57 375	59 040	60 655	62 270	63 885	65 600
Gewerbesteuer	40 423,8	42 344,5	43 750	45 200	46 600	48 000	49 400	50 900
Grundsteuer A	367,8	375	385	385	385	385	385	385
Grundsteuer B	11 306,3	11 641,6	12 100	12 315	12 530	12 745	12 960	13 175
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	886	1 037	1 140	1 140	1 140	1 140	1 140	1 140
Zölle	4 570,8	4 462,4	4 200	4 250	4 350	4 400	4 450	4 500
Steuern insgesamt	573 351	600 046	620 479	640 348	663 801	686 324	706 798	731 458

Quelle: Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

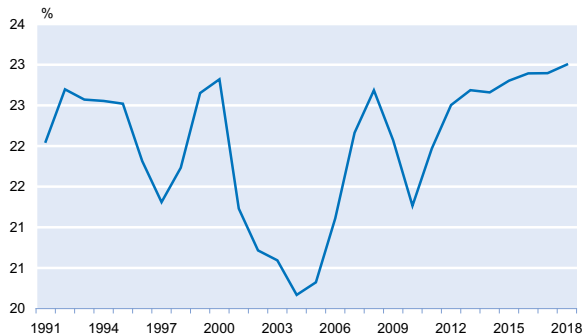
Unternehmens- und Vermögenseinkommen in den Vorjahren 2010 und 2011 für die starke Entwicklung der Unternehmenssteuern (2012 und 2013) verantwortlich gewesen ist. Bedenklich ist, dass die Zuwachsraten der Unternehmens- und Vermögenseinkommen in den Jahren 2012 und 2013 deutlich geringer ausfiel, so dass das kassenmäßige Aufkommen der Einkommensteuer im Jahr 2014 und 2015 nur unterdurchschnittlich ausfallen könnte, obwohl die Unternehmens- und Vermögenseinkommen nach den derzeitigen Prognosen in diesen Jahren deutlich steigen dürften (vgl. Abb. 9 und 10).

Finanzpolitische Implikationen

Die aktuelle Steuerschätzung wurde im Rahmen der gleichzeitig stattfindenden Gespräche zur Bildung einer Regierungskoalition häufig als Indikator zur Messung des finanzpolitischen Handlungsbedarfs bzw. Spielraums interpretiert. Nach der Schätzung stellt sich allerdings kein strukturell verändertes Bild heraus: die sich am aktuellen Rand ergebenden Mehreinnahmen verflüchtigen sich zum überwiegenden Teil in den Folgejahren. Die finanzpolitische Lage scheint derzeit jedoch insgesamt sehr günstig zu sein. Bereits im Jahr

Abb. 11

Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2013b); Berechnungen des ifo Instituts.

2012 war der gesamtstaatliche Haushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) ausgeglichen. In der aktuellen Gemeinschaftsdiagnose rechnen die Wirtschaftsforschungsinstitute für das Jahr 2018 sogar mit strukturellen Überschüssen in Höhe von rund 1% im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, wobei ebenfalls keine veränderte Finanzpolitik unterstellt wurde (vgl. Gemeinschaftsdiagnose 2013b). Dabei ist im mittelfristigen Zeitraum auf erhebliche Prognoseunsicherheit hinzuweisen. Allerdings kann der in den Projektionen unterstellte Anstieg der Steuerquote (Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) eher Reflex der Prognosesystematik und der Status-quo-Annahmen gesehen, bzw. weniger als »rationale« Prognose verstanden werden (vgl. Abb. 11). Aufgrund des sehr hohen Gewichts der Lohnsteuer und der hohen Aufkommenselastizität dieser Steuer ergibt sich – ohne Berücksichtigung von Rechtsänderungen – bereits eine automatisch steigende Steuerquote. Denkbar wäre jedoch, dass die neue Bundesregierung – auch im Lichte der günstigen Lage der öffentlichen Finanzen – auf einen expansiveren Kurs einschwenkt. So könnte es bis zum Jahr 2018 zu einem wünschenswerten deutlichen Abbau der kalten Progression kommen, wobei zumindest der Grundfreibetrag deutlich erhöht werden dürfte. Denkbar wäre ebenso, dass die Bundesregierung sich bis 2018 auf eine Erhöhung des Kindergeldes verständigt, was in der Steuerschätzung ebenfalls als »Steuersenkung« wirken würde (da das Kindergeld das Aufkommen der Lohnsteuer mindert). Die aktuell sehr günstigen Projektionen würden sich dann wohl als zu optimistisch herausstellen.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013a), *Ergebnis der 142. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar*, online verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/05/2013-05-08-pm-steuerschaetzung.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013b), *Ergebnis der 143. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 5. bis 7. November 2013 in*

Bremerhaven, online verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/11/2013-11-07-steuerschaetzung.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013c), *Zahlungsstrukturstatistik*.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013a), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25. April 2013*, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2013,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013b), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 23. Oktober 2013*, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2013,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Breuer, Chr. (2010), »The Revenue Dynamics of Assessed Taxes«, Paper präsentiert bei der Jahrestagung des IIPF 2010.

Breuer, Chr. (2013), »Gefährden die aktuellen Mindereinnahmen den Konsolidierungskurs? Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2013«, *ifo Schnelldienst* 66(10), 68–74.

Koester, G. und Chr. Priesmeier (2012), »Estimating Dynamic Tax Revenue Elasticities for Germany«, Discussion Paper Deutsche Bundesbank, No 23/2012.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013a), *Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2013, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013b), *Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen*, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

Statistisches Bundesamt (2013a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Private Konsumausgaben und verfügbares Einkommen*, Beiheft zur Fachserie 18, 2. Vierteljahr 2013, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013b), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse, 2012*, Wiesbaden