

Marcell Göttert

Abschwung dämpft erwartetes Steueraufkommen – Spielräume bestehen weiterhin

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2019

Die nach unten revidierte Prognose der Bundesregierung hat dazu geführt, dass der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« seine Steueraufkommensprognosen deutlich absenken musste. Damit wurden die finanzpolitischen Spielräume zwar eingeschränkt, aber sie bestehen weiterhin.

ERGEBNIS DER STEUERSCHÄTZUNG

Im Mai 2019 hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« seine Steueraufkommensprognose deutlich nach unten revidiert. Hierfür ist in erster Linie die geänderte Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung verantwortlich. Im laufenden Jahr rechnet der Arbeitskreis mit Mindereinnahmen von fast 11 Mrd. Euro (vgl. Tab. 1). Im kommenden Jahr sollen die Mindereinnahmen ca. 23 Mrd. Euro und in den darauffolgenden Jahren ca. 30 Mrd. Euro betragen.

GRUNDLAGEN UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Der Steuerschätzung liegen die aktuelle Konjunkturprognose der Bundesregierung sowie das geltende Recht und bereits beschlossene Rechtsänderungen zugrunde.¹ Nachdem bereits die Gemeinschaftsdiagnose ihre Prognose des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes für das laufende Jahr um 0,8 Prozentpunkte nach unten gesenkt hat, korrigierte die Bundesregierung ihre Prognose mit einer Senkung um 1 Prozentpunkt noch deutlicher nach unten (vgl. Tab. 2). Damit tragen beide dem Ende 2018 einsetzenden gesamtwirtschaftlichen Abschwung Rechnung. Für die

¹ Eine vollständige Auflistung der Rechtsänderungen findet sich in BMF (2019, Anlage 2).

Folgejahre hat die Bundesregierung ihre Prognose des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes mit einer Senkung um 0,2 Prozentpunkte pro Jahr nur leicht nach unten korrigiert. Damit folgt sie weitestgehend der Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose. Auffallend ist jedoch die Abweichung von 0,5 Prozentpunkten zwischen Bundesregierung und Gemeinschaftsdiagnose für das Jahr 2020. Diese ergibt sich zum einen aus einer schwächeren Annahme der Bundesregierung bezüglich des preisbereinigten Bruttoinlandsproduktes. Zum anderen unterstellt die Gemeinschaftsdiagnose eine stärkere Preisdynamik als die Bundesregierung. Beides führt dazu, dass die Bundesregierung eine geringere Wachstumsprognose für das nominale Bruttoinlandsprodukt für das Jahr 2020 hat als die Gemeinschaftsdiagnose. Ferner unterstellt die Bundesregierung ab dem Jahr 2021 einen linearen Wachstumspfad, wohingegen die Gemeinschaftsdiagnose von einer graduellen Abnahme des Wachstums ausgeht. Allerdings unterscheiden sich beide Ansätze im Mittel nicht.

Die deutliche Absenkung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprognose der Bundesregierung führt vor allen Dingen im laufenden und im kommenden Jahr zu einer starken Absenkung der Steueraufkommensprognose von jeweils 1,5 Prozentpunkten. Für das Jahr 2022 wurde die Steueraufkommensprognose nur geringfügig und für das Jahr 2023 um 0,2 Prozentpunkte nach unten kor-

Tab. 1

Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro^a

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Oktober 2018	775,3	804,6	841,2	875,2	907,4	940,7
Mai 2019	776,3	793,7	818,0	847,0	877,8	908,4
Abweichungen insgesamt	1,0	- 10,9	- 23,2	- 28,2	- 29,7	- 32,3
Rechtsänderungen		- 5,0	- 10,7	- 11,7	- 11,5	- 11,6
Schätzabweichung ^b	1,0	- 5,9	- 12,5	- 16,5	- 18,2	- 20,7

^a Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. ^b Aus gesamtwirtschaftlichen Gründen.

Quelle: BMF (2018; 2019).

Tab. 2

Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen^a

Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Oktober 2018	3,5	3,8	3,7	3,2	3,2	3,2
April 2018	3,8	2,8	3,5	3,0	3,0	3,0
Differenz	-0,2	-1,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Gemeinschaftsdiagnose						
September 2018	3,3	3,9	3,8	3,3	3,1	2,7
März 2019	3,3	3,2	4,0	3,3	2,9	2,6
Differenz	-0,1	-0,8	0,2	0,0	-0,2	-0,1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Oktober 2018	5,5	3,8	4,5	4,0	3,7	3,7
Mai 2019	5,7	2,3	3,1	3,5	3,6	3,5
Differenz	0,1	-1,5	-1,5	-0,5	0,0	-0,2

^a Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: BMF (2018; 2019); BMF und BMWi (2018; 2019); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018; 2019); Berechnungen des ifo Instituts.

rigiert. Neben der geänderten Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung tragen auch die Rechtsänderungen zu einer Absenkung der Steueraufkommensprognose bei.

PROGNOSEREVISION UND AUFKOMMENSENTWICKLUNG

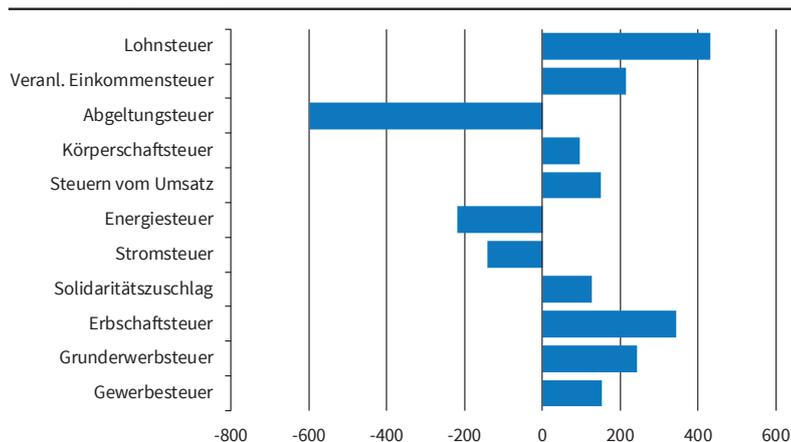
Der Schätzfehler der Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom Oktober 2018 für das Jahr 2018 fiel mit weniger als 1 Mrd. Euro sehr gering aus. Die größte Abweichung ergab sich bei der Abgeltungsteuer, die um ca. 0,6 Mrd. Euro unterschätzt wurde (vgl. Abb. 1). Andererseits wurde das Aufkommen der Lohnsteuer um ca. 0,4 Mrd. Euro und das der Erbschaftsteuer um 0,3 Mrd. Euro unterschätzt.

Für das laufende Jahr wird mit Mindereinnahmen in Höhe von fast 11 Mrd. Euro gerechnet. So wurde die Prognose der Steuern vom Umsatz um über 3 Mrd. Euro gesenkt, da mit einer schwächeren Entwicklung des umsatzsteuerpflichtigen Konsums gerechnet wird (vgl. Abb. 2). Darüber hinaus wurde das erwartete Aufkommen der Abgeltungsteuer um ca. 3 Mrd. Euro gesenkt. Hierfür zeichnet sich in erster Linie das schwache Aufkommen des Vorjahres verantwortlich, das, auch im Zusammenspiel mit der schwächeren Entwicklung der Gesamtwirtschaft, eine Absenkung des prognostizierten Aufkommens nach sich zieht. Zur Absenkung der Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bun-

Abb. 1

Steueraufkommen im Jahr 2018 im Vergleich zur Schätzung vom Oktober 2018

Korrektur in Millionen Euro



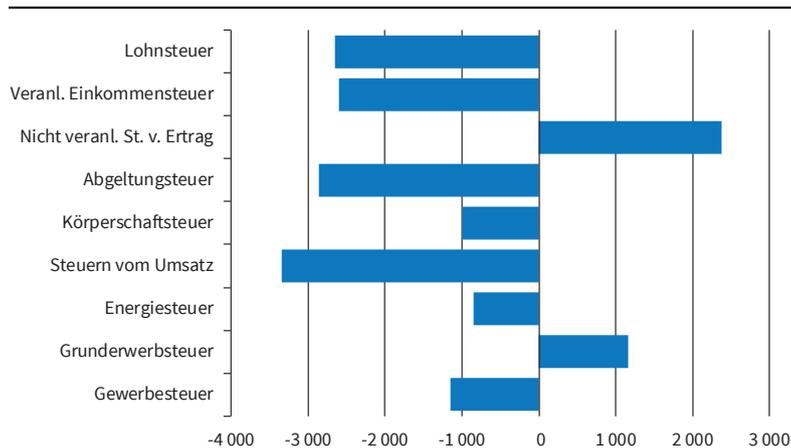
Quelle: BMF (2018; 2019).

© ifo Institut

Abb. 2

Veränderung der Prognosen für 2019 im Vergleich zur Schätzung vom Oktober 2018

Korrektur in Millionen Euro

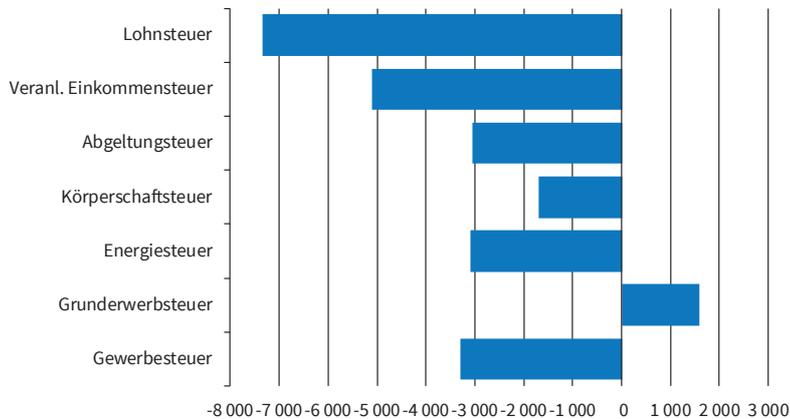


Quelle: BMF (2018; 2019).

© ifo Institut

Abb. 3

Veränderung der Prognosen für 2020 im Vergleich zur Schätzung vom Oktober 2018
 Korrektur in Millionen Euro



Quelle: BMF (2018; 2019).

© ifo Institut

desregierung gehört auch eine schwächere Entwicklung des Arbeitsmarktes und der gezahlten Bruttolöhne und -gehälter. Deshalb wurde die Prognose des Lohnsteueraufkommens des laufenden Jahres um fast 3 Mrd. Euro abgesenkt. Ferner wird mit einer schwächeren Entwicklung der Gewinne und damit auch der gewinnabhängigen Steuern im laufenden Jahr gerechnet. Dies spiegelt sich u. a. in der Senkung des erwarteten Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer um fast 3 Mrd. Euro, der Körperschaftsteuer um ca. 1 Mrd. Euro und der Gewerbesteuer um ca. 1 Mrd. Euro wider. Eine gegenläufige Revision findet sich bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, deren Aufkommensprognose um ca. 2 Mrd. Euro nach oben revidiert wurde, da von einer starken Entwicklung eines Teils der Steuerbasis ausgegangen wird. Darüber hinaus wurde die Grunderwerbsteuer um ca. 1 Mrd. Euro nach oben revidiert.

Die Steueraufkommensprognose für das Jahr 2020 wurde um ca. 23 Mrd. Euro nach unten revidiert. Hierzu tragen die erwarteten Mindereinnahmen der Lohnsteuer in Höhe von mehr als 7 Mrd. Euro bei, die aus einer Absenkung der Dynamik bei Löhnen und Arbeitsmarkt resultiert (vgl. Abb. 3). Darüber hinaus wird bei den gewinnabhängigen Steuern wiederum mit Mindereinnahmen gerechnet, wobei hier die Revisionen der Gewerbesteuer mit über 3 Mrd. Euro und der Körperschaftsteuer mit fast 2 Mrd. Euro am deutlichsten ausfallen. Des Weiteren wurde die Prognose des Abgeltungs- und des Energiesteueraufkommens um jeweils

etwas mehr als 3 Mrd. Euro gesenkt. Dem stehen nur vereinzelte und geringe Aufwärtsrevisionen bei Einzelsteuern gegenüber. Darunter sticht am deutlichsten die Grunderwerbsteuer mit rund 2 Mrd. Euro hervor.

FAZIT UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

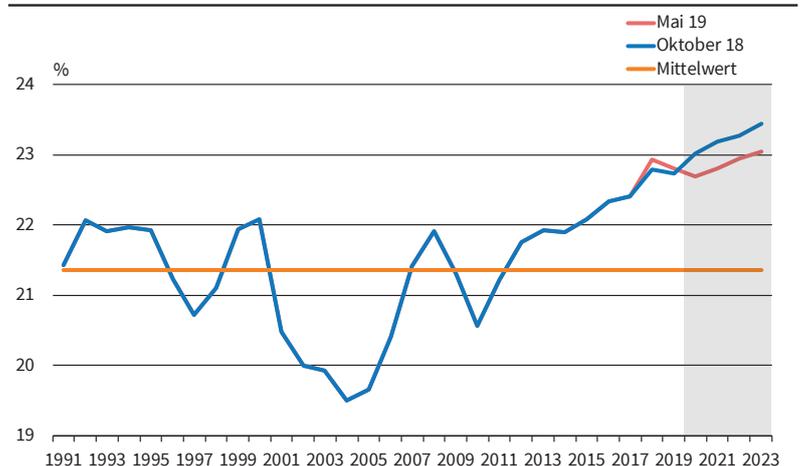
Auch wenn bei den Steuereinnahmen im Jahr 2019 Mindereinnahmen von ca. 11 Mrd. und 2020 von rund 23 Mrd. Euro erwartet werden, dürfte dies den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo nicht in

Gefahr bringen. So prognostizierte die Gemeinschaftsdiagnose im April einen Überschuss von ca. 42 Mrd. Euro für das Jahr 2019 und rund 36 Mrd. Euro für das Jahr 2020.

Trotz der Abwärtsrevisionen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« befindet sich die Steuerquote in der Bundesrepublik Deutschland seit 1991 auf einem Allzeithoch, das sogar noch höher ist, als im Oktober prognostiziert (vgl. Abb. 4). Zwar wird die Steuerquote in den Jahren 2019 und 2020 voraussichtlich absinken. Jedoch wird sie sich damit immer noch auf einem höheren Niveau bewegen, als jemals zwischen 1991 und 2017 beobachtet werden konnte. Ein Abnehmen der Steuerquote bedeutet, dass die Steuereinnahmen langsamer zunehmen als das Bruttoinlandsprodukt. Zurzeit gilt dies für die gewinnabhängigen Steuern in besonderem Ausmaß. So wird das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer im laufenden Jahr sogar leicht abnehmen. Ursächlich dafür ist die rückläufige Entwicklung der Privat- und Unter-

Abb. 4

Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2018; 2019); Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 3

Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2019^a

Steuereinnahmen in Mio. Euro	realisiert		Prognose Mai 2019				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeinsch. Steuern	538 817,0	566 941,6	584 031	605 950	631 150	658 600	685 900
Lohnsteuer	195 523,7	208 230,9	219 350	229 550	241 950	255 050	268 750
Veranl. Einkommensteuer	59 428,2	60 415,4	60 200	60 950	63 400	66 750	70 350
Nicht veranl. St. v. Ertrag ^b	20 918,1	23 176,0	24 120	22 500	23 200	25 150	25 900
Abgeltungsteuer	7 333,1	6 893,4	4 731	4 650	4 750	4 850	4 900
Körperschaftsteuer	29 258,9	33 425,4	32 730	33 700	35 000	35 900	36 800
Steuern vom Umsatz	226 355,0	234 800,5	242 900	254 600	262 850	270 900	279 200
Bundessteuern	99 933,6	108 586,3	108 642	109 635	110 858	112 131	113 414
Energiesteuer	41 022,3	40 881,6	40 250	40 250	40 250	40 250	40 200
Tabaksteuer	14 398,8	14 339,0	14 260	14 170	14 090	14 010	13 930
Branntweinsteuer	2 093,6	2 132,7	2 130	2 130	2 130	2 130	2 130
Alkopopsteuer	2,0	2,5	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	367,9	377,7	375	373	371	369	367
Zwischenerzeugnissteuer	16,6	17,5	18	18	18	18	18
Kaffeesteuer	1 057,4	1 036,6	1 045	1 045	1 045	1 045	1 045
Versicherungsteuer	13 269,3	13 778,8	14 130	14 500	14 870	15 250	15 640
Stromsteuer	6 943,9	6 858,0	6 650	6 650	6 650	6 650	6 650
Kraftfahrzeugsteuer	8 947,7	9 047,0	9 150	9 210	9 260	9 300	9 340
Luftverkehrssteuer	1 120,5	1 186,8	1 230	1 285	1 320	1 355	1 390
Kernbrennstoffsteuer	- 7 261,9	- 0,4	- 0,5	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	17 953,3	18 926,7	19 400	20 000	20 850	21 750	22 700
Sonstige Bundessteuern	0,5	0,0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,8	2	2	2	2	2
Ländersteuern	22 205,0	23 912,5	25 136	26 065	26 237	26 408	26 579
Vermögensteuer	0,2	- 0,1	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	6 113,7	6 813,1	6 633	6 765	6 900	7 035	7 170
Grunderwerbsteuer	13 139,2	14 083,0	15 440	16 200	16 200	16 200	16 200
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 836,9	1 894,0	1 938	1 969	2 000	2 030	2 060
Feuerschutzsteuer	450,9	467,1	475	486	497	508	519
Biersteuer	664,2	655,3	650	645	640	635	630
Sonstige Ländersteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Gemeindesteuern	68 494,7	71 765,5	71 125	71 476	73 752	75 528	77 304
Gewerbsteuer	52 872,0	55 852,4	55 000	55 200	57 300	58 900	60 500
Grundsteuer A	404,0	405,4	404	403	402	401	400
Grundsteuer B	13 561,4	13 797,3	13 975	14 100	14 250	14 400	14 500
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 657,2	1 710,3	1 746	1 773	1 800	1 827	1 854
Zölle	5 062,6	5 057,1	4 800	4 900	5 000	5 100	5 200
Steuern insgesamt	734 512,9	776 262,9	793 734	818 026	846 997	877 767	908 397

^a Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. ^b Ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge.

Quelle: BMF (2019).

nehmensgewinne, die sich mit einer gewissen Verzögerung auf die gewinnabhängigen Steuern durchschlägt. Dieser Effekt wird bei der Einkommensteuer durch das progressive Steuersystem noch vergrößert. Gleichzeitig verstärken aktuelle Steuerrechtsänderungen das Absinken der Steuerquote, wenn auch im Zeitverlauf abschwächend. Ab dem Jahr 2021 verpufft dann der dämpfende Einfluss der Gesamtwirtschaft auf das Steueraufkommen, und die Steuerquote steigt im restlichen Prognosezeitraum wieder an, so dass sie 2023 mit ca. 23,4% ein neues Rekordhoch erreichen wird. Vor diesem Hintergrund ist es deutlich angezeigt, dass die Politik die Steuerlast in Deutschland senken sollte. Spielräume dazu bestehen trotz des aktuellen Wirtschaftsabschwungs weiterhin. Sie müssen nur genutzt werden.

LITERATUR

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2018), *Ergebnisse der 154. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), *Ergebnisse der 155. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*.

BMWi und BMF (2018), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten* – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 11. Oktober 2018.

BMWi und BMF (2019), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten* – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 17. April 2019.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Aufschwung verliert an Fahrt – Weltwirtschaftliches Klima wird rauer«, *ifo Schnelldienst* 71(19), 3–74.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), »Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch«, *ifo Schnelldienst* 72(7), 3–63.