

Marcell Göttert

Steueraufkommensprognose wegen pessimistischerer Konjunktüreinschätzung mit leichten Abwärtsrevisionen

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2019

Wegen der leichten Abwärtsrevisionen der Konjunkturprognose der Bundesregierung korrigiert der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« seine Steueraufkommensprognose leicht nach unten. Im aktuellen Jahr jedoch passt der Arbeitskreis seine Prognose aufgrund der guten Kassenentwicklung nach oben an.

ERGEBNIS DER STEUERSCHÄTZUNG

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat seine Steueraufkommensprognose im Oktober 2019 marginal abgesenkt. Ursächlich dafür ist die pessimistischere Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung. So wurde das Aufkommen der Jahre 2020–2023 um ca. 2 bis 4 Mrd. Euro nach unten revidiert (vgl. Tab. 1). Gleichzeitig korrigierte der Arbeitskreis seine Schätzung für das laufende Jahr aufgrund der aktuell überraschend guten Kassenlage um fast 3 Mrd. Euro nach oben.

GRUNDLAGEN UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Grundlagen der Steuerschätzung sind sowohl das geltende Recht und bereits beschlossene Rechtsänderungen als auch die aktuelle Konjunkturprognose der Bundesregierung.¹ Zwar rechnet sie im laufenden Jahr weiterhin mit einem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsproduktes von 2,8% (vgl. Tab. 2). Für das kommende Jahr jedoch revidierte sie ihre Prognose um 0,6 Prozentpunkte nach unten. Im weiteren Prognosezeitraum senkte sie die Prognose im Durchschnitt leicht ab. Damit folgt die Bundesregierung

¹ Eine Auflistung der gegenüber der letzten Schätzung neu hinzugekommenen Rechtsänderungen findet sich in BMF (2019b, Anlage 2).

der Prognose der Gemeinschaftsdiagnose, die jedoch stärkere Abwärtsrevisionen einstellte, nachdem sie im Frühjahr noch von einem kräftigeren Wachstum als die Bundesregierung ausging und jetzt von einem leicht schwächeren. Für das laufende Jahr senkte die Gemeinschaftsdiagnose ihre Prognose um 0,6 Prozentpunkte und für das kommende Jahr um 1 Prozentpunkt ab. Im weiteren Prognosezeitraum bleibt ihre Wachstumsprognose im Durchschnitt aber nahezu unverändert.

Trotz der nahezu unveränderten Wachstumsprognose der Bundesregierung für das laufende Jahr rechnet der Arbeitskreis mit einem etwas höheren Steueraufkommen als im vergangenen Jahr, da in den ersten neun Monaten des aktuellen Jahres bereits überraschend hohe Steuereinnahmen erzielt werden konnten. Im kommenden Jahr macht sich dann allerdings die pessimistischere Einschätzung der Gesamtwirtschaft bemerkbar. Hier rechnet der Arbeitskreis mit einem um 0,5 Prozentpunkte schwächeren Wachstum der Steuereinnahmen als noch im Mai. In den Folgejahren hat der Arbeitskreis seine Prognose des Steueraufkommens im Durchschnitt leicht nach unten korrigiert. Gleichzeitig tragen auch die neu hinzugekommenen Rechtsänderungen etwas zu einer Absenkung der Steueraufkommensprognose bei.

PROGNOSEREVISION UND AUFKOMMENSENTWICKLUNG

Für das laufende Jahr wird mit Mehreinnahmen in Höhe von fast 3 Mrd. Euro gerechnet. Die stärksten Aufwärtsrevisionen entfallen auf die veranlagte Einkommensteuer und die Lohnsteuer, die um 2,3 Mrd.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mai 2019	776,3	793,7	818,0	847,0	877,8	908,4
Oktober 2019	776,3	796,4	816,4	845,2	875,1	904,9
Abweichungen insgesamt	0,0	2,6	-1,7	-1,8	-2,7	-3,5
Rechtsänderungen		0,0	-0,4	-0,6	-1,0	-1,3
Schätzabweichung ^b	0,0	2,6	-1,3	-1,2	-1,7	-2,3

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

Quelle: BMF (2019a; 2019b).

Tab. 2

Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen^a

Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

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

^a Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

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

Euro bzw. 0,6 Mrd. Euro nach oben korrigiert wurden (vgl. Abb. 1). In beiden Fällen ist dies durch das überraschend gute Steueraufkommen im bisherigen Jahresverlauf begründet. Auf der anderen Seite wurden sowohl die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um fast 0,9 Mrd. Euro als auch die Körperschaftsteuer um ca. 0,6 Mrd. Euro nach unten revidiert. Hier fiel das bisherige Kassenaufkommen schwächer als erwartet aus, was auch bereits auf die abschwächende Konjunktur zurückzuführen ist.

Für das kommende Jahr senkte der Arbeitskreis seine Steueraufkommensprognose um 1,7 Mrd. Euro. Insbesondere die Lohnsteuer wurde um 1,9 Mrd. Euro angepasst (vgl. Abb. 2). Ursächlich dafür ist die gegenüber Mai nach unten korrigierte Prognose der Arbeitsmarktentwicklung. Gleichzeitig wurde auch die Prognose des privaten Konsums gesenkt, worauf der Großteil der Abwärtsrevision der Prognose der Steuern vom Umsatz um 0,8 Mrd. Euro zurückzuführen ist. Mit der schwächeren Konjunktur werden auch die Gewinneinkommen im kommenden Jahr voraussichtlich weniger kräftig expandieren als noch im Frühjahr unterstellt. Hierauf ist ein großer Teil der Absenkungen der Prognosen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um ca. 0,7 Mrd. Euro, der Körperschaftsteuer um ca. 1 Mrd. Euro und der Gewerbesteuer um fast 0,6 Mrd. Euro zurückzuführen. Gleichzeitig macht sich insbesondere bei der Kör-

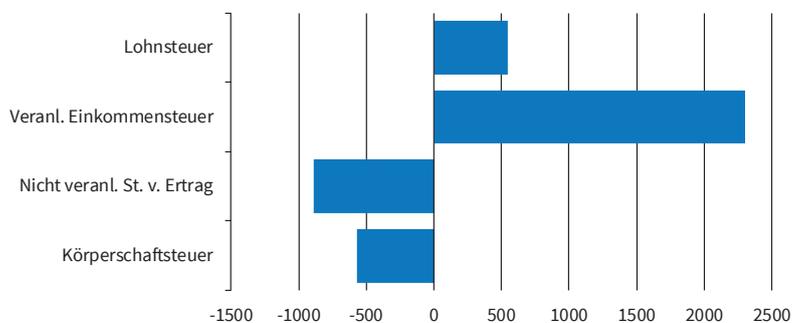
perschaftsteuer und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag auch die abgesenkte Basis des Jahres 2019 aufkommensmindernd bemerkbar. Bei der veranlagten Einkommensteuer ist das Gegenteil der Fall. Obwohl die Gewinneinkommen nach unten revidiert wurden, führt hier die nach oben korrigierte Basis des Jahres 2019 auch für das Jahr 2020 zu einer Aufwärtsrevision, die ca. 1,9 Mrd. Euro beträgt.

Die Steueraufkommensprognose für das Jahr 2021 wurde um ca. 1,8 Mrd. Euro nach unten korrigiert. Alles in allem ergibt sich fast das gleiche Bild wie für das Jahr 2020. Zwar wird hier mit einer kräftigeren Entwicklung am Arbeitsmarkt gerechnet als noch im Frühjahr. Jedoch macht sich das niedrigere Niveau des Jahres 2020 bemerkbar, was insgesamt in einer Abwärtsrevision der Lohnsteuer um fast 2 Mrd. Euro resultiert (vgl. Abb. 3). Die Steuern vom Umsatz werden wiederum durch eine Abwärtsrevision der privaten Konsumausgaben um fast 0,6 Mrd. Euro gesenkt.

Abb. 1

Veränderung der Prognosen für 2019 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2019

Korrektur in Millionen Euro



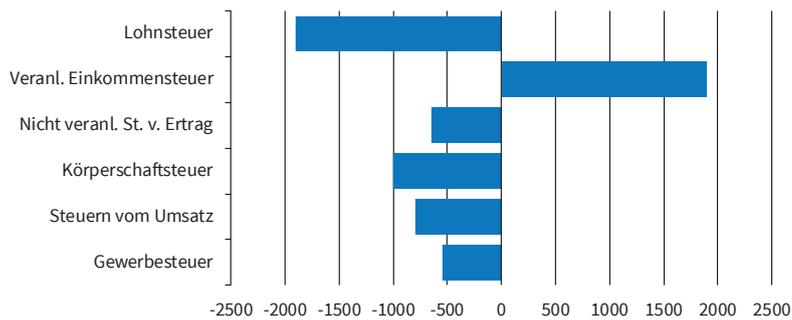
Quelle: BMF (2019a; 2019b).

© ifo Institut

Abb. 2

Veränderung der Prognosen für 2020 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2019

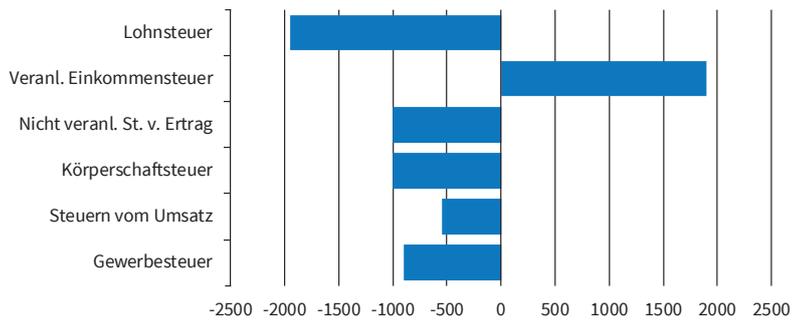
Korrektur in Millionen Euro



Quelle: BMF (2019a; 2019b).

© ifo Institut

Abb. 3
Veränderung der Prognosen für 2021 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2019
 Korrektur in Millionen Euro



Quelle: BMF (2019a; 2019b).

© ifo Institut

Wie auch im Vorjahr führen die nach unten korrigierten Gewinneinkommen zu Mindereinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, bei denen sich erneut auch die abgesenkte Basis des Vorjahres bemerkbar macht. Insgesamt wurden die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag damit um ca. 1 Mrd. Euro, die Körperschaftsteuer um ca. 1 Mrd. Euro und die Gewerbesteuer um ca. 0,9 Mrd. Euro nach unten korrigiert. Wie auch im Vorjahr wird die Prognose-revision der veranlagten Einkommensteuer von der angehobenen Basis des Vorjahres dominiert und durch die Abwärtsrevision der Gewinneinkommen gedämpft. Dies führt insgesamt zu Mehreinnahmen der veranlagten Einkommensteuer in Höhe von ca. 1,9 Mrd. Euro.

FAZIT UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

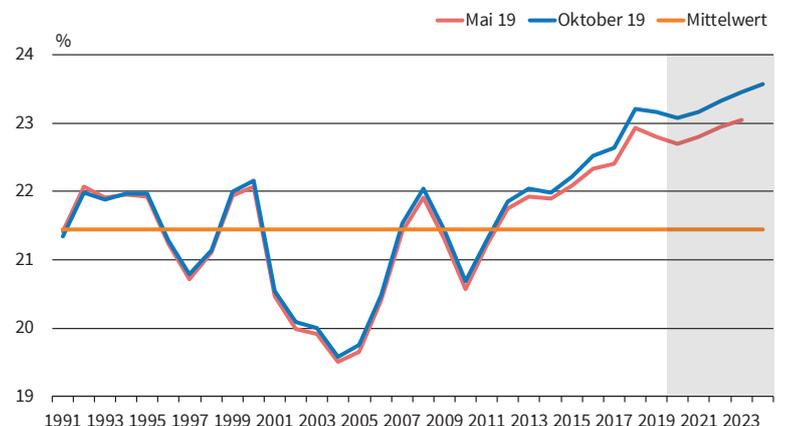
Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2019 ist die Steuerquote deutlich gestiegen. Dies ist vor allem auf die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Sommer dieses Jahres zurückzuführen

auch die Steuerquote in diesem Zeitraum mehrheitlich nach oben verschoben (vgl. Abb. 4). Insbesondere ab 2012 weitet sich der Abstand zwischen den beiden Datenständen.

Im Jahr 2018 erreichte die Steuerquote damit nach aktuellem Datenstand weiterhin einen Rekordwert und mit über 23% ein höheres Niveau als in der Betrachtung von Mai 2019. Der weitere Verlauf ähnelt dem von Mai 2019. Einzige Ausnahme ist dabei das Jahr 2019. Aufgrund der guten Kassenlage bei unveränderter Einschätzung der Gesamtwirtschaft fällt der prognostizierte Rückgang der Steuerquote etwas geringer aus als noch im Mai prognostiziert. Damit wird die Steuerquote nach Schätzungen des Arbeitskreises wiederum voraussichtlich ab 2022 von einem historischen Höchststand zum nächsten eilen und im Jahr 2024 fast 23,6% erreichen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Steuerquote in den Jahren 2021–2024 nicht so stark ansteigen wird wie in der Prognose eingestellt. So schätzt der Arbeitskreis auf der Grundlage geltenden Rechts und bereits beschlossener Rechtsänderungen. Bereits beschlossen sind die Abgeltungen der kalten Progression, die bis einschließlich 2020 wirksam werden.

Jedoch haben sich die Parteien der schwarz-roten Koalition dazu entschlossen auch in den Folgejahren die kalte Progression zurückzugeben, wie es seit einigen Jahren gängige Praxis ist. Nachdem diese Rechtsänderungen jedoch noch nicht beschlossen sind, sind sie nicht Grundlage der Steuerschätzung von Oktober 2019. Es kann davon

Abb. 4
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Anmerkung: Der Mittelwert bezieht sich auf die Jahre 1991–2018 zum Datenstand von Oktober 2019.

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

© ifo Institut

² Im Gegensatz dazu wurden die Steuern in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ebenfalls bis einschließlich 1991 revidiert. Zu Unterschieden zwischen den beiden Abgrenzungen vgl. Schmidt und Sandforth (2019).

Tab. 3

Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober 2019^a

Steuereinnahmen in Mio. Euro	Realisiert		Prognose Oktober 2019					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gemeinsch. Steuern	538 817,0	566 941,6	585 972	603 750	628 850	655 300	681 550	708 200
Lohnsteuer	195 523,7	208 230,9	219 900	227 650	240 000	253 350	267 150	281 500
Veranl. Einkommensteuer	59 428,2	60 415,4	62 500	62 850	65 300	68 300	71 950	75 000
Nicht veranl. St. v. Ertrag ^b	20 918,1	23 176,0	23 230	21 850	22 200	24 200	24 850	25 550
Abgeltungsteuer	7 333,1	6 893,4	4 882	4 900	5 050	5 150	5 150	5 250
Körperschaftsteuer	29 258,9	33 425,4	32 160	32 700	34 000	34 750	35 550	36 350
Steuern vom Umsatz	226 355,0	234 800,5	243 300	253 800	262 300	269 550	276 900	284 550
Bundessteuern	99 933,6	108 586,3	109 248	110 281	111 594	112 917	114 300	115 643
Energiesteuer	41 022,3	40 881,6	40 600	40 550	40 550	40 500	40 450	40 350
Tabaksteuer	14 398,8	14 339,0	14 300	14 370	14 290	14 210	14 130	14 050
Branntweinsteuer	2 093,6	2 132,7	2 130	2 130	2 130	2 130	2 130	2 130
Alkopopsteuer	2,0	2,5	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	367,9	377,7	380	378	376	374	372	370
Zwischenerzeugnissteuer	16,6	17,5	19	19	19	19	19	19
Kaffeesteuer	1 057,4	1 036,6	1 065	1 065	1 065	1 065	1 065	1 065
Versicherungsteuer	13 269,3	13 778,8	14 100	14 470	14 840	15 220	15 610	16 010
Stromsteuer	6 943,9	6 858,0	6 650	6 650	6 650	6 650	6 650	6 650
Kraftfahrzeugsteuer	8 947,7	9 047,0	9 340	9 490	9 640	9 790	9 940	10 090
Luftverkehrssteuer	1 120,5	1 186,8	1 210	1 255	1 280	1 305	1 330	1 355
Kernbrennstoffsteuer	-7 261,9	-0,4	-0,5	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	17 953,3	18 926,7	19 450	19 900	20 750	21 650	22 600	23 550
Sonstige Bundessteuern	0,5	0,0	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,8	2	2	2	2	2	2
Ländersteuern	22 205,0	23 912,5	25 392	26 306	26 738	27 123	27 505	27 891
Vermögensteuer	0,2	-0,1	0	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	6 113,7	6 813,1	6 857	6 990	7 125	7 260	7 395	7 530
Grunderwerbsteuer	13 139,2	14 083,0	15 460	16 200	16 450	16 650	16 850	17 050
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 836,9	1 894,0	1 983	1 993	2 033	2 073	2 113	2 153
Feuerschutzsteuer	450,9	467,1	482	494	507	520	533	547
Biersteuer	664,1	655,3	610	629	623	620	614	611
Sonstige Ländersteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Gemeindesteuern	68 494,4	71 765,5	70 657	70 882	72 807	74 532	76 207	77 882
Gewerbesteuer	52 872,0	55 852,4	54 600	54 650	56 400	57 950	59 450	60 950
Grundsteuer A	404,0	405,4	399	397	395	393	391	389
Grundsteuer B	13 561,4	13 797,3	13 970	14 120	14 270	14 420	14 570	14 720
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 657,2	1 710,3	1 688	1 715	1 742	1 769	1 796	1 823
Zölle	5 062,6	5 057,1	5 090	5 140	5 190	5 240	5 290	5 340
Steuern insgesamt	734 512,9	776 262,9	796 359	816 359	845 179	875 112	904 852	934 956

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

Quelle: BMF (2019b).

ausgegangen werden, dass der tatsächliche Anstieg der Steuerquote ab dem Jahr 2021 flacher sein wird als im Oktober 2019 vom Arbeitskreis prognostiziert.

Gleichzeitig soll ab 2021 der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft werden. Nach Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose wird dies die Steuerzahler*innen 2021 um ca. 9,8 Mrd. Euro entlasten, was einer Senkung der Steuerquote um 0,3 Prozentpunkte entspräche. In Kombination mit dem turnusmäßigen Abbau der kalten Progression, der nach der Gemeinschaftsdiagnose die Steuerzahler*innen im Jahr 2021 um ca. 3,1 Mrd. Euro entlasten dürfte, entspräche dies einer Senkung der Steuerquote um 0,4 Prozentpunkte. Mit ca. 22,6% läge sie damit in etwa auf dem Niveau von 2017, wenngleich weiterhin deutlich über ihrem langjährigen Mittelwert. Dies wäre ein deutlicher Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wird von der Bundesregierung

nur die kalte Progression im engeren Sinne abgebaut, nicht die kalte Progression im weiteren Sinne. Diese taucht u.a. auf, wenn die Löhne stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen sind. So kann das Ansteigen der Einkommensteuer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt als kalte Progression im weiteren Sinne gesehen werden. Diese Quote stieg in den letzten zehn Jahren von ca. 7,1% (2009) auf rund 8,7% (2018) an. Von diesem Anstieg um 1,6 Prozentpunkte entfielen jeweils rund 0,7 Prozentpunkte auf die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer. Die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags könnte von einer regelmäßigen weiteren Verschiebung der Tarifeckwerte begleitet werden, die die kalte Progression im weiteren Sinne umfasst und zumindest einen Teil der kalten Progression im weiteren Sinne der vergangenen Jahre zurückgibt. Das würde sowohl alle Steuerzahler*innen als auch kleine Unternehmen entlasten.

LITERATUR

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

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019b), *Ergebnisse der 156. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«*, Berlin.

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

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

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

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019b), »Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden«, *ifo Schnelldienst* 72(19), 3-74.

Schmidt, P. und S. Sandforth S. (2019), »Vom Kassenergebnis des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« zu den Steuern in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen: Eine Überleitung«, *WISTA-Wirtschaft und Statistik* (5), 73–85.