

Steuerschätzung: Mehreinnahmen trotz Rezession?

Gewerbesteuereinnahmen 2008 um 6 Mrd. € nach oben korrigiert

14

Christian Breuer

Auf seiner 132. Tagung hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« Mehreinnahmen für die Jahre 2008 und 2009 prognostiziert. Von einem krisenbedingten Einbruch der Staatseinnahmen kann gegenwärtig nicht gesprochen werden. Obwohl die Prognosen für das Wirtschaftswachstum reduziert werden, wird sogar ein höheres Steueraufkommen erzielt als noch im Mai erwartet. Allein die Gewerbesteuereinnahmen des Jahres 2008 werden voraussichtlich um 6,0 Mrd. € höher ausfallen als in der vorangegangenen Schätzung prognostiziert. Doch die Gewinnsteuern sind alles andere als krisenfest. Vielmehr handelt es sich zum großen Teil um zusätzliche Einnahmen aus den Vorjahren aufgrund von Veranlagungs- und Zahlungsverzögerungen. Mit zeitlicher Verzögerung wird die Finanz- und Wirtschaftskrise auch die Staatskasse treffen.

Prognose und Aufkommensentwicklung

Trotz der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen während der letzten Sitzung am 4. und 5. November in Hildesheim die Prognosen für das Steueraufkommen der Jahre 2008 und 2009 nach oben korrigiert. Insgesamt steigt das Steueraufkommen von 538,2 Mrd. € im Jahr 2007 auf 561,8 Mrd. bzw. 572,0 Mrd. € in den Jahren 2008 und 2009. Besonders aufkommensstark entwickelt sich dabei die Lohnsteuer, die aufgrund der guten Beschäftigungsentwicklung und der kalten Progression in beiden Jahren um etwa 10 Mrd. € steigt (vgl. Tab. 1). Im Vergleich zur letzten Schätzung vom Mai werden im Jahr 2008 insgesamt etwa 7,35 Mrd. € höhere Steuereinnahmen erwartet. Auch für das Jahr 2009 wird die Schätzung um 0,96 Mrd. € erhöht.

Der Arbeitskreis schätzt in der Regel auf Basis des geltenden Rechts. Ausdrücklich vorgesehene, aber noch nicht verabschiedete Änderungen des Steuerrechts bleiben dabei im Allgemeinen unberücksichtigt. So wurde in diesem Fall die Erhöhung des Kindergeldes¹, bzw. der Kinderfreibeträge, sowie eine Änderung des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts und anderer steuerlicher Sondervergünstigungen, die im Rahmen des Maßnahmenpakets »Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung« beschlossen

worden sind, nicht in der Schätzung berücksichtigt. Im Rahmen des Maßnahmenpaketes werden insbesondere durch geänderte Abschreibungsregeln, den Sonderausgabenabzug von Handwerkerleistungen und die Kfz-Steuerbefreiung für Neuwagen Mindereinnahmen in Höhe von 2,56 Mrd. € erwartet (vgl. Bundesministerium der Finanzen, BMF, 2008a). Unter Berücksichtigung dieser Maßnahmen wird der Prognoseansatz für das Jahr 2009 nicht zu halten sein.

Änderungen der Prognose im Vergleich zur Mai-Schätzung

Der Schätzansatz des Arbeitskreises basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Herbstprojektion der Bundesregierung. Hiernach beträgt die erwartete Entwicklung des nominalen BIP mit 3,0 bzw. 2,0% für die Jahre 2008 und 2009 konjunkturbedingt 0,4 bzw. 0,7 Prozentpunkte weniger als noch im Mai erwartet wurde.

Die weiterhin positive Entwicklung der Steuereinnahmen trotz einer sich inzwischen deutlich abzeichnenden Rezession ist begründungsbedürftig. Doch durch eine Vielzahl von Effekten wirken sich konjunkturelle Abschwünge erst verzögert auf die Staatseinnahmen aus. So folgt der Arbeitsmarkt nur verzögert dem konjunkturellen Verlauf und entwickelt sich im Jahr 2008 besser, als es die konjunkturelle Situation vermuten lassen würde. Lohnabhängige Steuern und Abgaben entwickeln sich deshalb weiterhin positiv. Allerdings wurden diese Steuern bereits in der Prognose vom Mai schon als

¹ Das von Arbeitgebern und Familienkassen gezahlte Kindergeld wird für die Steuerschätzung auf die Lohnsteuer angerechnet. Somit wird ein höheres Kindergeld auch das Lohnsteueraufkommen im Jahr 2009 beeinträchtigen.

Tab. 1
Steuereinnahmen in Mill. €, 2008 und 2009 Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung

Steuereinnahmen in Mill. €			AKS Mai 2008		AKS November 2008	
	2006	2007	2008	2009	2008	2009
1. Gemeinsch. Steuern	329 302	374 334	394 055	408 177	395 890	407 488
Lohnsteuer	122 612	131 773	141 700	151 300	141 800	151 550
Veranl. Einkommensteuer	17 566	25 027	30 050	26 650	32 450	30 450
Nicht veranl. Ertragsteuern	11 904	13 791	14 630	19 365	14 950	17 390
Abgeltungssteuer	7 633	11 178	12 635	10 852	13 590	11 758
Körperschaftsteuer	22 898	22 929	18 840	19 810	17 250	16 190
Steuern vom Umsatz	146 688	169 636	176 200	181 200	175 850	180 150
dar: Umsatzsteuer	111 318	127 522	132 450	136 200	130 500	133 650
Einfuhrumsatzsteuer	35 370	42 114	43 750	45 000	45 350	46 500
2. Bundessteuern	84 215	85 690	86 631	87 251	86 188	86 538
Energiesteuer	39 916	38 955	39 900	40 250	39 500	39 550
Stromsteuer	6 273	6 355	6 350	6 350	6 200	6 200
Tabaksteuer	14 387	14 254	13 420	13 340	13 400	13 450
Branntweinsteuer	2 160	1 959	2 160	2 160	2 130	2 130
Versicherungsteuer	8 775	10 331	10 400	10 400	10 450	10 450
Kaffeesteuer	973	1 087	1 000	1 000	1 000	1 000
Schaumweinsteuer	421	371	420	420	425	425
Zwischenerzeugnissteuer	26	26	27	27	28	28
Alkopopsteuer	6	3	3	3	3	3
Solidaritätszuschlag	11 277	12 349	12 950	13 300	13 050	13 300
Pauschal. Einfuhrabgaben	2	1	1	1	2	2
Sonst. Bundessteuern	0	0	0	0	0	0
Zölle	3 880	3 983	4 240	4 510	4 000	4 000
3. Ländersteuern	21 729	22 836	22 082	21 905	22 103	21 880
Kraftfahrzeugsteuer	8 937	8 898	8 690	8 690	8 850	8 900
Vermögensteuer	27	5	0	0	-10	-5
Biersteuer	779	757	760	760	740	740
Grunderwerbsteuer	6 125	6 952	6 360	5 950	5 770	5 660
Erbschaftsteuer	3 763	4 203	4 270	4 523	4 780	4 780
Rennwett- und Lotteriesteuer	1 775	1 702	1 682	1 662	1 648	1 480
Feuerschutzsteuer	322	319	320	320	325	325
4. Gemeindesteuern	49 319	51 401	47 427	49 207	53 607	52 107
Gewerbesteuer	38 369	40 116	36 200	37 750	42 200	40 500
Grundsteuer A	353	355	355	355	355	355
Grundsteuer B	10 045	10 358	10 300	10 530	10 480	10 680
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	551	572	572	572	572	572
Steuern insgesamt	488 444	538 243	554 435	571 050	561 788	572 013

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2008b; 2008c).

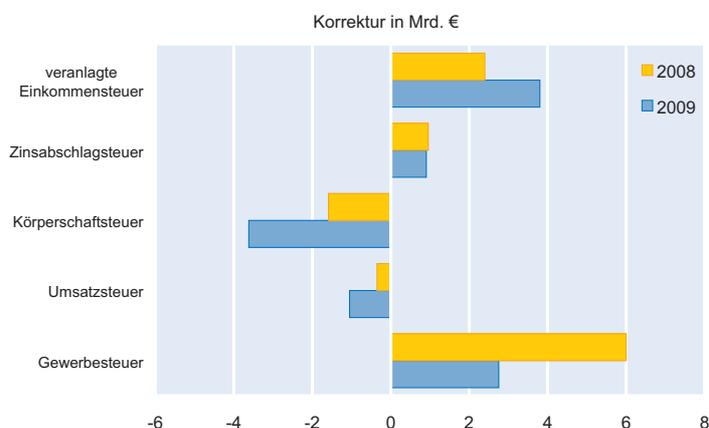
recht stark eingeschätzt. Die Prognose des Lohnsteueraufkommens im Jahr 2008 wird lediglich um 0,1 Mrd. € und 2009 um 0,25 Mrd. € angehoben. Die Prognose der Umsatzsteuer wird dagegen konjunkturbedingt 2008 um 0,35 Mrd. € und 2009 um 1,05 Mrd. € reduziert. Die insgesamt positive Änderung des Schätzansatzes ist jedoch wesentlich auf das unerwartet hohe Aufkommen der Unternehmensteuern zurückzuführen (vgl. Abb. 1).

Besonders stark entwickelt sich das Gewerbesteueraufkommen im Vergleich zur Schätzung vom Mai (+ 6 Mrd. € im Jahr 2008 und + 2,75 Mrd. € im Jahr 2009). Auch die veranlagte Einkommensteuer (+ 2,4 Mrd. € im Jahr 2008 + 4,8 Mrd. € im Jahr 2009) läuft dynamischer als erwartet, während die Prognose der Körperschaftsteuer nach unten korrigiert wird (- 1,59 Mrd. € im Jahr 2008 und - 3,62 Mrd. € im Jahr 2009).

Die Prognosen der gewinnabhängigen Steuern weisen erhebliche Schätzunsicherheiten auf. Insbesondere die Auswirkungen der Finanzkrise und der Unternehmensteuerreform 2008 entkoppeln die Beziehung zwischen Unternehmens- und Vermögenseinkommen (als Indikatorvariable) und Unternehmensteueraufkommen (als Zielvariable). Die einzelnen Effekte sind sehr schwierig zu messen und lassen sich nur sehr grob quantifizieren. So basieren die geänderten Schätzansätze der Gewinnsteuern unter anderem auf aktualisierten Berechnungen zu den Auswirkungen der Unternehmensteuerreform.

Hier ist neben der Frage der Höhe der drohenden Aufkommenseinbußen jedoch auch die Frage des Zeitpunkts zu stellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich ein Großteil der aktuellen Schätzungs-korrekturen nicht auf das Steuerjahr

Abb. 1
Veränderung der Prognose ausgewählter Steuern im Vergleich zur Schätzung vom Mai



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF 2008a, 2008b).

2008 bezieht, sondern als Erstattung bzw. Nachzahlung für bereits vergangene Jahre in diesem Jahr erst kassenwirksam wird, während sich die Auswirkungen der aktuellen Ereignisse (Unternehmensteuerreform und Finanzkrise) äquivalent zum großen Teil erst im Zuge der Veranlagung im Jahr 2009 und 2010 auf das Steueraufkommen niederschlagen werden.

Zahlungsverzögerung bei Veranlagungssteuern

Die insgesamt noch positive Entwicklung der Unternehmensteuern lässt sich deshalb zu einem erheblichen Teil durch eine Analyse der zeitlichen Zahlungsstruktur erklären, da die unerwarteten Mehr- oder Mindereinnahmen in hohem Maße zusätzliche Nachzahlungen bzw. Erstattungen aus Vorjahren darstellen. Auch die Vorauszahlungen für das Jahr 2008 bleiben trotz Unternehmensteuerreform noch recht hoch. Aufgrund der Besonderheiten des Veranlagungsverfahrens werden die Vorauszahlungen nur langsam den inzwischen ungünstiger werdenden Gewinnerwartungen angepasst.

Da die Veranlagung der gewinnabhängigen Steuern regelmäßig erst verzögert durch die Steuererklärung ein bzw. zwei Jahre nach Entstehung der Steuer erfolgt, ist für die Abweichungen dieser Steuern im Schätzzjahr t auch und vor allem die Veränderung der Indikatorvariablen (Unternehmens- und Vermögenseinkommen) der beiden Vorjahre ($t - 1$ und $t - 2$) maßgeblich.

Besonders ins Gewicht fallen im Jahr 2008 unerwartete Mehreinnahmen durch Nachzahlungen für Vorjahre bei der Gewerbesteuer,

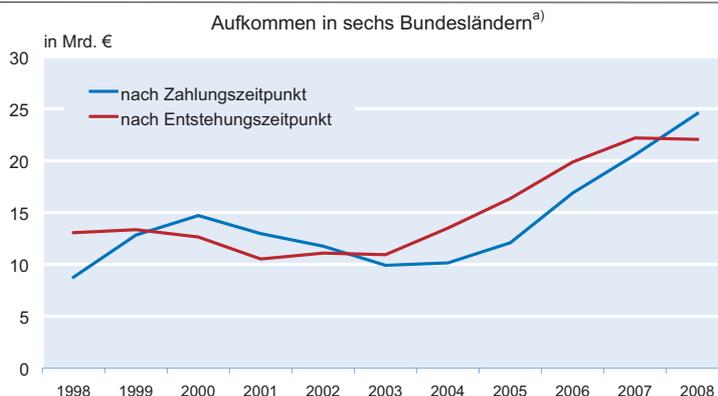
insbesondere im zweiten und dritten Quartal 2008. Diese Nachzahlungen wurden zum großen Teil aufgrund hoher Gewinne in den aufkommensstarken Jahren 2006 und 2007 gezahlt. Anders als noch im Mai zu erwarten war, haben sich diese Nachzahlungen im Jahr 2008 nicht reduziert, sondern deutlich erhöht. Die Schätzung wird jedoch erschwert, da die entsprechende Zahlungsstrukturstatistik nur teilweise in Umfragen zur Gewerbesteuerentwicklung des Deutschen Städtetages enthalten ist und nicht für alle Gemeinden erhoben wird.

Bei der veranlagten Einkommensteuer ergibt sich ein deutlicheres Bild. Aufgrund der hohen Nachzahlungen, insbesondere für das Steuerjahr 2006 ($t - 2$), fällt das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer

2008 höher aus als erwartet. Zwar sind auch die Vorauszahlungen für das aktuelle Jahr gestiegen. Diese werden jedoch auf Basis der ermittelten Gewinne der letzten Veranlagung festgesetzt und beziehen sich deshalb ebenfalls der Höhe nach auf das Jahr 2006. Auch hier sind, entsprechend des Veranlagungs-Lags, die beiden unmittelbaren Vorjahre entscheidend, wobei symptomatisch für das Veranlagungsverfahren ist, dass Erstattungen tendenziell für das Vorjahr und höhere Nachzahlungen für das Vorvorjahr ($t - 2$) kassenwirksam werden. Die hohen Vorauszahlungen für das Jahr 2008 lassen deshalb aufgrund der konjunkturellen Entwicklung auch hohe Erstattungen in den beiden Folgejahren erwarten.

Die aktuellen Korrekturen bei der Körperschaftsteuer resultieren ebenfalls aus der Zahlungsstruktur der Vorjahre und kommen nicht durch Steuerrechtsänderungen oder direkte Auswirkungen der Finanzkrise zustande: Die Vorauszah-

Abb. 2
Zahlungsverzögerung der veranlagten Einkommensteuer



^{a)} Berlin, Baden-Württemberg; Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF 2008d); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3
Zahlungsverzögerung der Körperschaftsteuer



^{a)} Berlin, Baden-Württemberg; Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF 2008d); Berechnungen des ifo Instituts.

lungen für das Jahr 2008 verlaufen trotz Unternehmensteuerreform stabil. Während die zusätzlichen Nachzahlungen für Vorjahre ein konsistentes Aufkommen erzeugen, kommen durch steigende Erstattungen, auch hier insbesondere für das Jahr 2006 (t – 2), zusätzliche Mindereinnahmen in Milliardenhöhe zustande.

Fazit und finanzpolitische Implikationen

Es zeigt sich, dass die Verzögerung der Steuerzahlung nach Veranlagung etwa 1 Jahr beträgt (Vgl. Abb. 2 und 3). Nachzahlungen wirken sich außerdem stark auf das übernächste Jahr aus. Geht man von einer solchen Lag-Struktur bei den gewinnabhängigen Veranlagungssteuern aus, dann entstehen Risiken durch Steuerrechtsänderungen bzw. durch die Finanz- und Wirtschaftskrise aus dem Steuerjahr 2008 für den Fiskus erst in den Jahren 2009 und 2010. Verluste des Jahres 2008 werden demnach vor allem in den Folgejahren kassenwirksam. Die Gewinnsteuern sind folglich keinesfalls krisensicher, wie es die aktuelle Entwicklung erscheinen lässt. Es stellt sich weniger die Frage ob, sondern vielmehr wann die Finanz- und Wirtschaftskrise auch die Staatskasse erreicht. Dies ist wesentlich davon bestimmt, wann und in welchem Umfang die Unternehmen ihre Vorauszahlungen an die negativere Gewinnerwartung anpassen und wann die einkommensabhängigen Steuern der entsprechenden Jahre veranlagt werden.

Deshalb sollte genau beobachtet werden, wie sich die Zahlungsstruktur in den kommenden Monaten im konjunkturellen Verlauf entwickelt und welche Implikationen sich für die Steuerschätzung, aber auch die Finanzpolitik ergeben. Problematisch für eine solche Untersuchung ist jedoch die Datenlage: Die Zahlungsstrukturstatistik für Gesamtdeutschland liegt erst seit Oktober 2005 vor, weshalb die Beobachtung über den gesamten Konjunkturzyklus nur mit Hilfe

der Statistik für einzelne Bundesländer erfolgen kann, die bereits seit 1998 vorliegt.

Es liegt jedoch nahe, dass sich die Zahlungsstruktur in Abschwungphasen anders zusammensetzt als in Aufschwungphasen, da jeweils entweder Erstattungen bzw. Nachzahlungen überwiegen und sich so das Gewicht des aktuellen Jahres verändern kann.

Eine aus diesen Gründen höhere Unternehmensteuerquote im ersten Jahr der Rezession erscheint auf den ersten Blick aus konjunkturpolitischer Sicht kontraproduktiv zu sein. Schließlich werden offenbar weiter hohe Steuerzahlungen getätigt, auch wenn sich die aktuelle Lage schon deutlich schlechter

darstellt. Bei näherer Betrachtung ist die vorübergehend erhöhte Steuerquote indessen weniger problematisch. Die konjunkturell bedeutsamen automatischen Stabilisatoren in der Besteuerung rühren vor allem aus dem Anknüpfen an der erwarteten Gewinn- und Einkommensentwicklung. Für die Investitionsnachfrage ist deshalb das geltende Steuerrecht maßgeblich. Die Entwicklung der Steuerzahlungen ist demgegenüber zweitrangig, insbesondere da sie vorhersagbar sind und auch durch entsprechende Rückstellungen abgesichert werden.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2008a), *Ergebnis der 131. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 6. bis 8. Mai 2008 in Meißen*, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53510/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2008/05/20080805_PM15.html.
 Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2008b), *Ergebnis der 132. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 4. bis 5. November 2008 in Hildesheim*, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4156/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung_einnahmen/Ergebnis_der_Steuerschaetzung/0811061a6002,templated=raw,property=publicationFile.pdf.
 Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2008c), *Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Regelungen des Maßnahmenpakets Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung*, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53530/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Gesellschaft_und_Zukunft/schutzschirm_fuer_arbeitsplaetze/002_bundesregierung_konkretisiert_massnahmenpaket_a,templated=raw,property=publicationFile.pdf.
 Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2008d), *Zahlungsstrukturstatistik bis September 2008*, Berlin.