

Was bedeuten die Steuermehreinnahmen für die Schuldenregel des Bundes?

22

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2011

Christian Breuer

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat auf seiner 138. Sitzung die Prognose für die Aufkommensentwicklung der Steuereinnahmen erneut nach oben korrigiert. Sowohl konjunkturell als auch strukturell verbessert sich damit die Finanzlage des Staates. Das Defizit des Bundes dürfte gegenüber den aktuellen Planungen deutlich niedriger ausfallen. Der Abbaupfad der neuen Schuldenregel bis 2016 dürfte somit eingehalten werden. Vorübergehend ergibt sich sogar haushälterischer Spielraum.

Zur Prognose

Am 12. Mai 2011 endete die 138. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Fulda. Gegenstand der Schätzungen war das Steueraufkommen für das laufende Jahr sowie die vier Folgejahre.

Dabei wurde die Prognose für das Gesamtsteueraufkommen erneut deutlich nach oben korrigiert. Bereits im November 2010 ergaben sich – vor allem aus konjunkturellen Gründen – deutlich höhere Prognosen für das Gesamtsteueraufkommen (vgl. Breuer 2010).

Insgesamt werden die Steuereinnahmen im laufenden Jahr voraussichtlich 555,0 Mrd. Euro betragen. Bis zum Jahr 2015 steigen diese dann auf 652,31 Mrd. Euro an (vgl. Abb. 1). Das prognostizierte Gesamtsteueraufkommen liegt dann deutlich oberhalb der Schätzung vom November 2010 (vgl. Tab. 1).

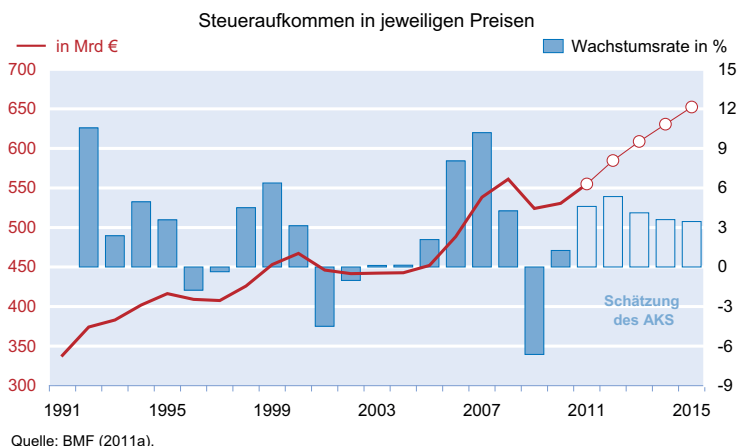
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die Steuerschätzung ist eine bedingte Prognose auf Basis von Annahmen zum

konjunkturellen Verlauf. Diese werden von der Bundesregierung vorgegeben und entsprechend der aktuellen Situation regelmäßig angepasst. Die konjunkturelle Situation ist in den letzten Monaten – u.a. im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute – besser eingeschätzt worden als noch vor einem halben Jahr (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2011). Auch die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, welche der Schätzung des Arbeitskreises zugrunde liegt, geht davon aus, dass das nominal BIP im Jahr 2011 und 2012 mit jeweils 3,5% stärker expandieren wird als in der entsprechenden Herbstprojektion.

Allerdings sind die Mehreinnahmen nicht mehr nur konjunktureller Natur: Bereits für das Jahr 2010 wurde die Prognose vom November durch die Entwicklung am Jahresende aufgrund der starken Dynamik der Unternehmensteuern deutlich übertroffen. Auch in den Jahren 2011 und 2012 wird das erwartete Steueraufkommen im Vergleich zur Schätzung vom November 2010 deutlich stärker korrigiert als das prognostizierte Bruttoinlandsprodukt (vgl. Tab. 1). Die erwarteten Mehreinnahmen sind daher zum überwiegenden Teil strukturell.

Abb. 1
Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2011



Die Steuerschätzung im Detail

Ein Grund für diese strukturelle Schätzungskorrektur sind die steuerpolitischen Maßnahmen, die erstmals in der aktuellen Prognose berücksichtigt worden sind. So wurden im Rahmen des Zukunftspakets der Bundesregierung einige neue Steuern eingeführt (Luftverkehrsabgabe, Kernbrennstoffsteuer), andere Steuern wurden erhöht (z. B. Tabaksteuer). Insgesamt ergeben sich allein durch die politischen Maßnahmen Mehreinnahmen von ca. 3 bis 4 Mrd. Euro jährlich.

Tab. 1
Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen
Veränderung der Prognose für die Jahre 2010 bis 2012

	2010	2011	2012
BIP, Prognose der Bundesregierung			
Oktober 2010*	2 496,00	2 570	2 643
April 2011*	2 498,80	2 587	2 677
Abweichung in %	0,1	0,7	1,3
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«			
November 2010*	525,53	537,342	563,18
Mai 2011*	530,59	554,965	584,62
Abweichung in %	1,0	3,3	3,8

* In jeweiligen Preisen (Mrd. Euro).

Quelle: BMF (2010b; 2011a).

Hierin enthalten sind Einnahmen in Höhe von jährlich 2,3 Mrd. Euro für die Kernbrennstoffsteuer. Wegen des Moratoriums sind im Jahr 2011 lediglich 1,7 Mrd. Euro berücksichtigt worden. Da aufgrund der Diskussion um den Atomausstieg weitere Entscheidungen erwartet werden, sind die angesetzten Mehreinnahmen in diesem Lichte vorsichtig zu interpretieren. Bei der Schätzung wurde sich jedoch strikt an der geltenden Rechtslage orientiert.

Weiterhin wird das Aufkommen der beiden großen Steuerarten – der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer – nach oben

korrigiert. Insbesondere die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter deutet hier auf eine deutlich stärkere Entwicklung der Lohnsteuer sowie der Umsatzsteuer hin. Die Mehreinnahmen der Lohnsteuer nehmen dabei progressionsbedingt zu.

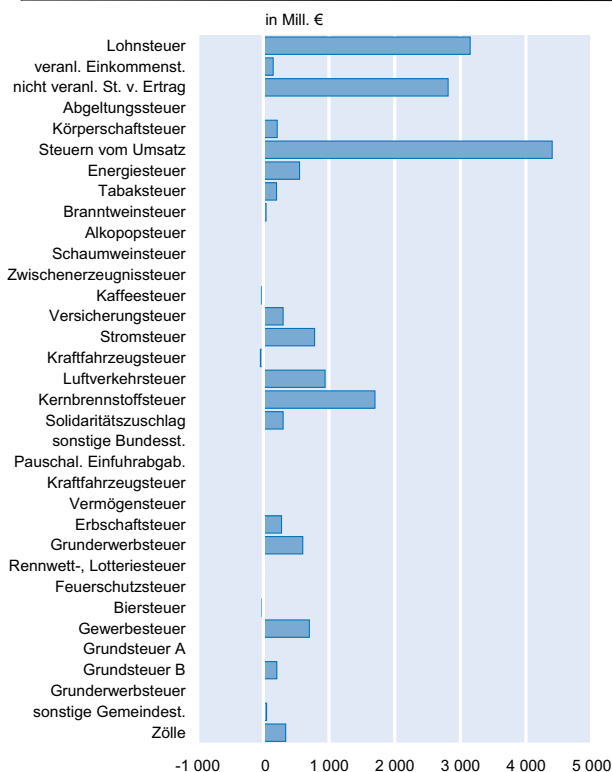
Weitere positive Schätzungskorrekturen ergeben sich durch die bereits im Jahr 2010 deutlich stärker verlaufenden Unternehmenssteuern (vgl. Abb. 2 bis 4).

Vor allem die Körperschaftsteuer sowie die Gewerbesteuer profitieren verstärkt durch die deutlich verbesserten Gewinnaussichten. Bei der veranlagten Einkommensteuer wird die verbesserte Ertragslage voraussichtlich noch nicht kassenwirksam (vgl. Breuer 2010). Im Verlauf des Prognosezeitraums wird jedoch auch hier mit deutlichen Mehreinnahmen gerechnet.

Konjunkturbereinigung und Steuerquote

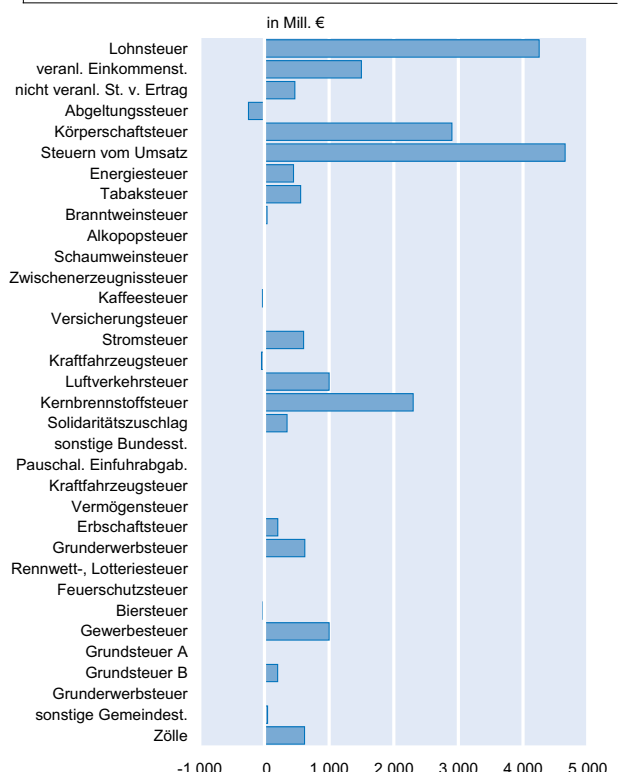
Die Korrektur der Schätzungen erfolgte nicht nur aus konjunkturellen Gründen. Ein einfaches Maß für die Analyse

Abb. 2
Veränderungen der Prognosen für das Jahr 2011 im Vergleich zur Schätzung vom November 2010



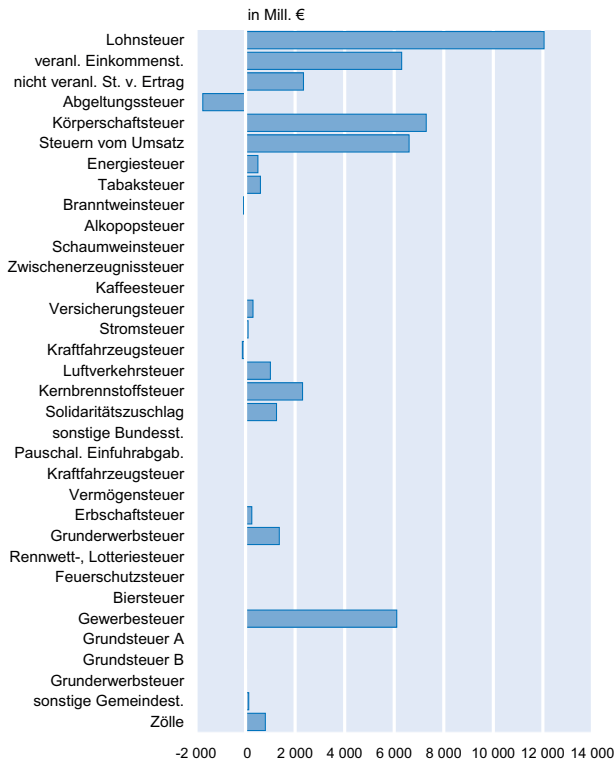
Quelle: BMF (2010b; 2011a).

Abb. 3
Veränderungen der Prognosen für das Jahr 2012 im Vergleich zur Schätzung vom November 2010



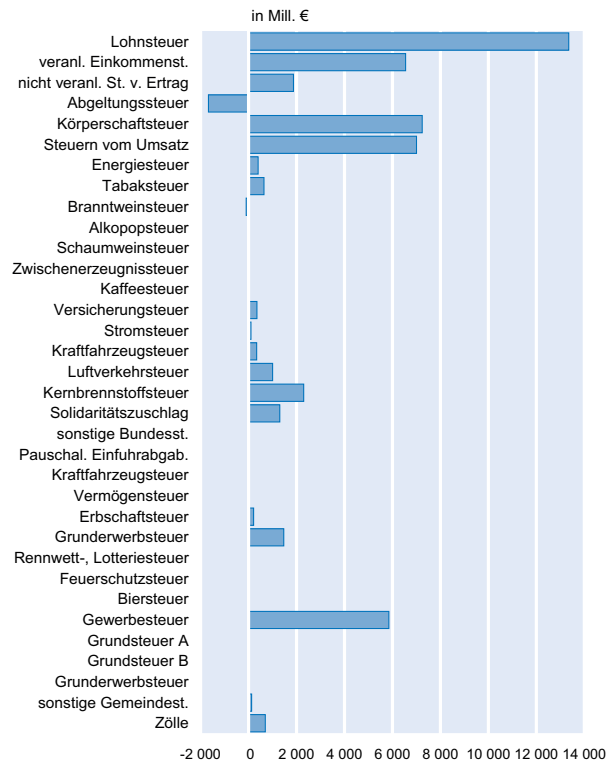
Quelle: BMF (2010b; 2011a).

Abb. 4
Veränderungen der Prognosen für das Jahr 2013 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2010



Quelle: BMF (2010a; 2011a).

Abb. 5
Veränderungen der Prognosen für das Jahr 2014 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2010



Quelle: BMF (2010a; 2011a).

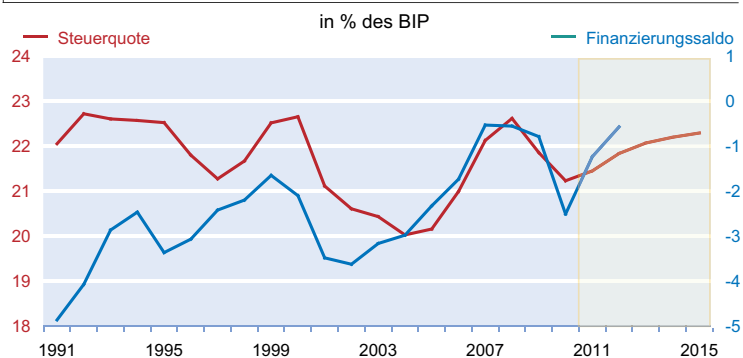
des konjunkturbereinigten Steueraufkommens ist die Steuerquote. Sollte – wie häufig vereinfacht angenommen wird – das Gesamtsteueraufkommen eine BIP-Elastizität von etwa 1 aufweisen, dann entspricht die Veränderung der Steuerquote einer Veränderung des strukturellen Steueraufkommens. Die Steuerquote wird nach der aktuellen Prognose im Jahr 2011 21,45% des BIP betragen und im Prognosezeitraum bis 2015 stetig auf dann 22,3% ansteigen. Trotz günstiger Erwartungen wird bis 2015 voraussichtlich dennoch nicht wieder der Spitzenwert von 2008 erreicht werden.

Auch das staatliche Budgetdefizit dürfte sich deutlich verbessern. Abbildung 6 zeigt das mit einer Budgetelastizität von 0,51 und unter Verwendung der im Rahmen der Frühjahrsprojektion von der Bundesregierung geschätzten Produktionslücke bereinigte Defizit des Gesamtstaats. Die im Jahr 2011 deutliche Rückführung des konjunkturbereinigten Defizits kommt auch durch die strukturelle Verbesserung der nichtsteuerlichen Budgetkomponenten zustande. So sind im Jahr 2011 etwa die Sozialversicherungsbeiträge spürbar angehoben worden.

Budgetdefizit des Bundes und Schuldenabbaupfad

Die Prognosekorrektur der Steuerschätzung deutet daher auf eine strukturelle Entspannung der Haushaltslage hin. Auch das Budgetdefizit des Bundes ist von den Mehreinnahmen der Bundes- und Gemeinschaftssteuern betroffen.

Abb. 6
Volkswirtschaftliche Steuerquote^{a)} und Finanzierungssaldo^{b)} des Staates



^{a)} Lt. Finanzstatistik, ab 2011: Prognose des Arbeitskreises "Steuerschätzungen".

^{b)} Konjunkturbereinigt. Lt. VGR, ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR im Jahr 1995 (per saldo: 119,6 Mrd. Euro) und ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2000; ab 2011: Prognose der Gemeinschaftsdiagnose und Berechnungen des ifo Instituts.

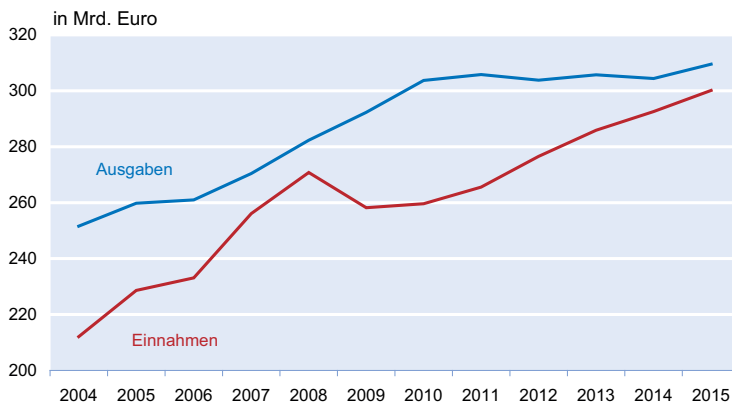
Quelle: BMF (2011a); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011).

Tab. 2
Einnahmen und Ausgaben des Bundes 2011–2015 (in Mrd. Euro)

Jahr	Ausgaben*	Einnahmen	Steuern**	Sonstige Einnahmen*	Nettokreditaufnahme
2011	305,8	265,6	237,4	28,2	40,2
2012	303,8	276,5	247,2	29,3	27,3
2013	305,7	285,9	255,4	30,5	19,8
2014	304,4	292,6	265,0	27,6	11,8
2015	309,5	300,1	274,3	25,8	9,4

Quelle: * BMF (2011b); ** BMF (2011a) ; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 7
Einnahmen und Ausgaben des Bundes, 2004–2015



Quelle: BMF (2011a); (2011b); Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 2 zeigt die Einnahmen und Ausgaben des Bundes entsprechend des Eckwertebeschlusses des Bundesministeriums der Finanzen zum Finanzplan 2011 bis 2015 unter Berücksichtigung der Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung. Sollten die Planungen dem Eckwertebeschluss entsprechend durchgeführt werden, ergäbe sich ein deutlicher Rückgang der Nettokreditaufnahme des Bundes (vgl. Abb. 7).

Besonders wichtig ist dabei die Entwicklung der konjunkturbereinigten Nettokreditaufnahme des Bundes, da die neue Schuldenregel auf diese abstellt und ab dem Jahr

2016 eine strukturelle Nettoneuverschuldung in Höhe von maximal 0,35% des BIP fordert.

Dabei wird die tatsächliche Nettokreditaufnahme um eine Konjunkturkomponente bereinigt, welche die konjunkturellen Einflüsse auf den Budgetsaldo abzubilden versucht. Hierzu wird die im Rahmen der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung sich ergebende Produktionslücke mit einer Budgetelastizität des Bundes in Höhe von 0,16 multipliziert. Es ergibt sich ein konjunkturbereinigtes Defizit, welches deutlich unterhalb des durch die Schuldenregel des Bundes zugelassenen Defizitabbaupfades liegt. Es entsteht sogar streng genommen ein Haushaltsspielraum

von rund 15 Mrd. Euro in den Jahren 2012 bis 2014 (vgl. Tab. 3 und Abb. 8).

Finanzpolitische Implikationen

Diese auch für den Bund günstige Entwicklung der Steuereinnahmen könnte zum Anlass genommen werden, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weniger stark voranzutreiben, als bisher geplant wurde. Auch stehen kurzfristige Steuersenkungen nicht mehr direkt den Anforderungen der Schuldenregel entgegen.

Tab. 3
Nettokreditaufnahme des Bundes und Schuldenregel (in Mrd. Euro)

Jahr	Nettokreditaufnahme	Produktionslücke	Konjunkturkomponente	Defizit (konjunkturbereinigt)	Maximal zulässiges strukturelles Defizit	Spielraum
2011	40,2	- 23,9	- 3,8	36,4	45,8	9,4
2012	27,3	- 17,4	- 2,8	24,5	39	14,5
2013	19,8	- 13,9	- 2,2	17,6	32,1	14,5
2014	11,8	- 8,1	- 1,3	10,6	25,1	14,5
2015	9,4	0	0	9,4	17,6	8,2

Quelle: BMF (2011a; 2011b); Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 4
Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2011

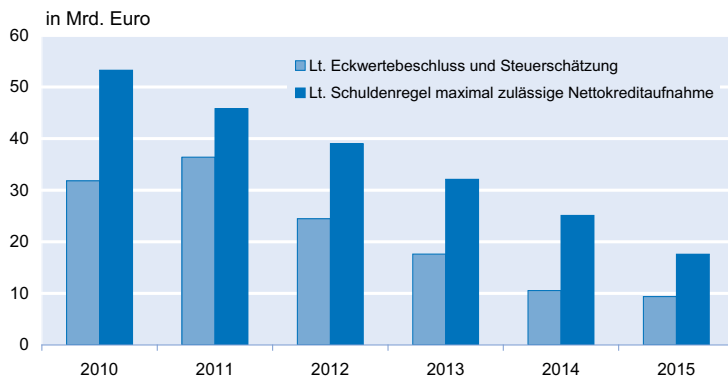
Steuereinnahmen in Mill. Euro	realisiert		Prognose Mai 2011				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeinsch. Steuern	370 676	372 857	388 287	412 528	433 448	451 734	470 490
Lohnsteuer	135 165	127 904	134 400	142 600	150 350	158 000	165 850
Veranl. Einkommensteuer	26 430	31 179	28 200	34 650	39 350	41 800	44 150
Nicht veranl. St. v. Ertrag	12 474	12 982	16 605	15 335	16 015	16 800	17 635
Abgeltungssteuer	12 442	8 709	8 122	8 473	9 183	9 894	10 705
Körperschaftsteuer	7 173	12 041	13 460	19 070	21 200	22 790	24 300
Steuern vom Umsatz	176 991	180 042	187 500	192 400	197 350	202 450	207 850
dar: Umsatzsteuer	141 907	136 459	139 700	143 350	147 050	150 850	154 850
Einfuhrumsatzsteuer	35 084	43 582	47 800	49 050	50 300	51 600	53 000
Bundessteuern	89 318	93 426	98 041	99 291	99 221	100 241	100 826
Energiesteuer	39 822	39 838	40 050	39 950	39 700	39 600	39 500
Tabaksteuer	13 366	13 492	13 440	13 800	13 860	13 930	14 000
Branntweinsteuer	2 101	1 990	2 000	1 980	1 960	1 940	1 920
Alkopopsteuer	2	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	446	422	435	435	435	435	435
Zwischenerzeugnissteuer	26	22	22	22	22	22	22
Kaffeesteuer	997	1 002	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Versicherungsteuer	10 548	10 284	10 920	10 670	10 720	10 770	10 820
Stromsteuer	6 278	6 171	6 980	6 805	6 300	6 300	6 300
Kraftfahrzeugsteuer	3 803	8 488	8 400	8 325	8 170	8 590	8 525
Luftverkehrssteuer	0	0	940	1 000	1 000	1 000	1 000
Kernbrennstoffsteuer	0	0	1 700	2 300	2 300	2 300	2 300
Solidaritatzuschlag	11 927	11 713	12 150	13 000	13 750	14 350	15 000
Sonstige Bundessteuern	0	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	3	2	2	2	2	2	2
Ländersteuern	16 375	12 146	13 030	13 269	13 491	13 709	13 917
Kraftfahrzeugsteuer	4 398						
Vermögensteuer	7	1	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	4 550	4 404	4 670	4 774	4 836	4 949	5 052
Grunderwerbsteuer	4 857	5 290	5 905	6 045	6 210	6 320	6 430
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 511	1 412	1 415	1 415	1 415	1 415	1 415
Feuerschutzsteuer	323	326	350	350	350	350	350
Biersteuer	730	713	690	685	680	675	670
Gemeindesteuern	44 027	47 780	51 067	54 632	57 597	59 962	62 177
Gewerbesteuer	32 421	35 712	38 650	42 000	44 750	46 900	48 900
Grundsteuer A	356	361	362	362	362	362	362
Grundsteuer B	10 580	10 954	11 260	11 475	11 690	11 905	12 120
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	670	754	795	795	795	795	795
Zölle	3 604	4 378	4 540	4 900	4 900	4 900	4 900
Steuern insgesamt	524 000	530 587	554 965	584 620	608 657	630 546	652 310

Quelle: Arbeitskreis »Steuerschätzungen«.

Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat dürfte sich jedoch eine Anpassung der Gemeinschaftssteuern als schwierig erweisen, da auch die Länder von diesen betroffen sein würden. Das trifft sowohl auf die im Koalitionsvertrag angelegten Maßnahmen zur Steuersenkung im Bereich der Einkommensteuer als auch auf die Reform der Umsatzsteuer zu. Die Bundesregierung könnte jedoch die Senkung von Bundessteuern beschließen. Eine solche wäre die Abschaffung des Solidaritätzuschlags, wie es der Bund der Steuerzahler fordert. Dies dürfte entsprechend der aktuellen Planungen den haushälterischen Spielraum voraussichtlich nicht überfordern. Auch würde man dem Ziel der Bekämpfung der kalten Progression gerecht werden.

Allerdings wäre bei einer solchen Diskussion Vorsicht geboten: Zwar zeigen die aktuellen Planungen Haushaltsspielräume; allerdings sind auch Risiken zu sehen: So haben die Maßnahmen zur Rettung des Bankensektors und aufgrund der europäischen Schuldenkrise den Schuldenstand auch in Deutschland außerordentlich erhöht. Weitere Risiken bleiben bestehen. Ebenso dürften die angesetzten Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer in Höhe von 2,3 Mrd. Euro zumindest teilweise entfallen. Auch sollte mittelfristig das Ziel der strukturell ausgeglichenen Haushalte erreicht werden. Bis 2016 sollte das strukturelle Defizit des Bundes 0,35% des BIP betragen, was ca. 10 Mrd. Euro entspricht. Dieses Ziel könnte nach derzeitigen Prognosen für den Zeit-

Abb. 8
Strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes



Ohne Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen.

Quelle: BMF (2011a); (2011b); Berechnungen des ifo Instituts.

raum 2014 bis 2016 gerade erreicht werden; eine Abweichung von den Planungen dürfte jedoch die weiteren Konsolidierungserfordernisse 1:1 erhöhen. Jede defiziterhöhende Maßnahme sollte daher mit einem geeigneten Finanzierungskonzept verbunden werden.

Allerdings gibt es auch positive Risiken: So ist das Wachstum im ersten Quartal 2011 überraschend stark ausgefallen, weshalb allein hierdurch bereits wieder Mehreinnahmen aus konjunkturellen Gründen für die Steuerschätzung im Herbst angelegt wären. Würde die Prognose des BIP etwa für das Jahr 2011 um 0,8 Prozentpunkte angehoben werden, ergeben sich theoretisch Mehreinnahmen in Höhe von rund 5 Mrd. Euro jährlich.

Literatur

- BMF, Bundesministerium der Finanzen (2010a), *Ergebnis der 136. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 4. bis 6. Mai 2010 in Lübeck.*
- BMF, Bundesministerium der Finanzen (2010b), *Ergebnis der 137. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 2. bis 4. November 2010 in Baden-Baden.*
- BMF, Bundesministerium der Finanzen (2011a), *Ergebnis der 138. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 10. bis 12. Mai 2010 in Fulda.*
- BMF, Bundesministerium der Finanzen (2011b), *Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015, März 2011.*
- Breuer, Chr. (2010), »Steuerschätzung: Erhebliche konjunkturelle Mehreinnahmen«, *ifo Schnelldienst* 63(21), 34–37.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), *Aufschwung setzt sich fort – Europäische Schuldenkrise noch ungelöst, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.