



IMK-Steuerschätzung 2011-2015

Kräftige Mehreinnahmen: kein Grund für finanzpolitischen Übermut

Achim Truger*, Henner Will*, Dieter Teichmann**

Beträchtliche Mehreinnahmen durch eine bessere Konjunktur, das ist das angesichts der jüngsten Konjunkturdaten wenig überraschende Ergebnis der IMK-Steuerschätzung. Von 2011 bis 2014 ergibt sich insgesamt ein Plus von 125 Mrd. Euro. Mehreinnahmen, mit denen auch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unter sonst gleichen Bedingungen rascher voranschreiten dürfte – allerdings: konjunkturbedingt. Übermut ist daher keinesfalls angebracht. Hingegen ist finanzpolitische Vorsicht geboten. Denn obwohl die aktiven Konsolidierungsanstrengungen insbesondere beim Bund bislang eher gering ausfielen, signalisiert das Verfahren der Schuldenbremse „strukturelle“ Konsolidierungserfolge, die von manchen als Argument für Steuersenkungen genutzt werden. Ein solches Vorgehen könnte die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erheblich gefährden. Aus einem vom IMK durchgerechneten Risikoszenario wird deutlich, dass ein einziger – auf Dauer nicht eben unwahrscheinlicher – Konjunkturabschwung alle „Erfolge“ wieder zunichte machen könnte.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahr 2010

Nach dem starken Einbruch der Steuereinnahmen von Bund, Ländern, Gemeinden und EU im Jahr 2009 (-6,6 %) – im Wesentlichen hervorgerufen durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise – hat sich das Blatt mit der unerwartet starken konjunkturellen Erholung für die öffentlichen Haushalte entsprechend rasch gewendet. Schon im Mai 2010 war an der wirtschaftlichen Erholung erkennbar, dass die Steuern sich deutlich stärker entwickeln würden als ursprünglich angenommen (vgl. Truger/Teichmann 2010). Vor allem die Einkommen- und Körperschaftsteuer trugen im Laufe des Jahres 2010 mit hohen Expansionsraten zur Stabilisierung des Steuerhaushalts bei. Die Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Novem-

ber 2010 (BMF 2010b) erbrachte für das ganze Jahr Steuereinnahmen von insgesamt 525,5 Mrd. Euro – immerhin gut 15 Mrd. Euro mehr als noch in der Mai-Schätzung 2010 erwartet (BMF 2010a). Nach den vorliegenden¹ Ergebnissen lag das tatsächliche Steueraufkommen 2010 sogar bei 529,3 Mrd. Euro (1,0 %), also noch einmal um fast 4 Mrd. Euro höher als im November 2010 unterstellt worden war.

Bei den gewinnabhängigen Steuern nahm die *Körperschaftsteuer* mit einem Anstieg von 68 % den Spitzenplatz ein, gefolgt von der veranlagten Einkommensteuer, die ein Plus von fast 20 % erzielte. Begünstigt wurde diese Entwicklung nicht nur durch reine Gewinnsteigerungen. Bei der Körperschaftsteuer spielten

¹ Die Steuereinnahmen der Gemeinschaftssteuern sowie der Bundes- und Ländersteuern liegen abschließend vor. Für die reinen Gemeindesteuern gibt es jedoch noch kein abschließendes Ergebnis. Im vorliegenden Report wurde bezüglich der wichtigsten Gemeindesteuer, der Gewerbesteuer, das Ergebnis aus der VGR vom Februar 2011 angesetzt.

* IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

** Volkswirt und Steuerexperte, Berlin.

die nachlassenden finanziellen Wirkungen von steuer-senkenden Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren beschlossen wurden, eine wichtige Rolle. Die Einnahmen aus der *veranlagten Einkommensteuer* resultierten hauptsächlich aus der Steigerung der Unternehmensgewinne, doch auch die Nachzahlungen von Steuersündern dürften nicht unerheblich zu dem Anstieg beigetragen haben. Dagegen fiel die Zunahme der Einnahmen aus den *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* mit 4 % nur bescheiden aus. Bei der Abgeltungssteuer führte das stark gesunkene Zinsniveau sogar zu einem drastischen Rückgang der Einnahmen (-30 %).

Obwohl die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer (ohne geringfügige Beschäftigung) im vergangenen Jahr erstmals wieder spürbar zugenommen haben und sich auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt mit einer Zunahme der abhängig Beschäftigten um 1 % leicht entspannte, kam es bei der aufkommensstarken Lohnsteuer auch 2010 – wie schon im Jahr 2009 – zu einem deutlichen Rückgang des Aufkommens (-5,4 %). Ursächlich hierfür war vor allem das Bürgerentlastungsgesetz, das 2010 in Kraft trat. Seitdem können Arbeitnehmer ihre Aufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung – soweit sie der so genannten Basisabsicherung dienen – in vollem Umfang von der Steuer absetzen. Im Rahmen der Lohnbesteuerung wurde deshalb die Vorsorgepauschale bei den Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen sowie dem abziehbaren Teil der Rentenversicherungsbeiträge vom Gesetzgeber entsprechend nach oben angepasst.

Die aufkommensstärkste Steuer – die Umsatzsteuer – litt noch immer unter dem anhaltend schwachen Ausgabeverhalten der Konsumenten. Die zunehmende wirtschaftliche Erholung führte jedoch im Zuge der stark gestiegenen Importe zu einem deutlichen Anstieg der Einfuhrumsatzsteuer (24,2 %). Bei der Umsatzsteuer kam es jedoch im Jahre 2010 zu einem Rückgang (-3,8 %). Unter dem Strich ergab sich bei den Steuern vom Umsatz ein leichtes Plus (1,7 %). Bei der Bewertung dieses Ergebnisses ist indes zu berücksichtigen, dass die Einfuhrumsatzsteuern im Vorsteuerabzug von den Firmen abgezogen werden können.

Die Entwicklung der dem Bund zustehenden Verbrauchsteuern (insbesondere die Tabak-, Energie-, Strom-, Kaffee- sowie Schaumwein- und Branntweinsteuer) ist seit langem durch moderate Zuwachsraten geprägt. Auch im Jahr 2010 blieben die Einnahmen aus diesen Steuern mit einem Aufkommen von 62,9 Mrd. Euro nominal nahezu konstant (-0,2 %). Der Anteil der hier genannten Verbrauchsteuern an den gesamten Steuereinnahmen machte 2010 einen Anteil von 12,1 % aus; vor zehn Jahren lag er genau so hoch. Die Tatsache, dass die gesamten Bundessteuern 2009 und 2010 einen Anstieg zeigen (3,5 bzw. 4,6 %), liegt an einer institutionellen Umstellung bei der Kraftfahrzeugsteuer. Im Jahr 2009 wurde diese Steuer zunächst zu knapp der Hälfte und seit 2010 in vollem Umfang dem Bund zugerechnet. Die Länder erhalten dafür im Gegenzug einen Ausgleich im Rahmen der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern.

Tabelle 1

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten									
Vorgaben für den Arbeitskreis Steuerschätzungen Mai/November 2010 und IMK 2011¹ im Vergleich									
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %									
	2011		2012		2013		2014		2015
	Steuer-schätzung Nov. 2010	IMK 2011	Steuer-schätzung Nov. 2010	IMK 2011	Steuer-schätzung Mai 2010	IMK 2011	Steuer-schätzung Mai 2010	IMK 2011	IMK 2011
BIP nominal	3,0	3,8	2,8	3,2	2,9	3,2	2,9	3,2	3,2
BIP real	1,8	2,7	1,5	1,7	1,7	1,5	1,7	1,5	1,5
Bruttolohn- und Gehaltsumme	2,5	2,8	2,4	3,3	2,5	3,0	2,5	2,5	2,5
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	4,2	8,2	3,3	4,8	4,4	5,0	4,7	5,0	5,0
Modifizierte letzte inländische Verwendung	2,2	2,7	2,3	2,0	2,4	2,0	2,4	1,9	1,9

¹ auf Basis der um die mittlere Frist erweiterten gemeinsamen Prognose des Makro-Konsortiums (IMK/OFCE/WIFO 2011). Für die fachliche Beratung bei der Mittelfristprojektion bedanken wir uns herzlich bei Peter Hohfeld.

Quelle: BMF (2010a); BMF(2010b); IMK/OFCE/WIFO (2011); Berechnungen des IMK.



Bei den Ländersteuern (ohne Kraftfahrzeugsteuer) gab es aufgrund eines deutlichen Anstiegs bei der Grunderwerbsteuer (8,9 %) insgesamt ein leichtes Plus (1,4 %). Die Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden wird vor allem durch die aufkommensstarke Gewerbesteuer geprägt. Im Gefolge der wirtschaftlichen Erholung ist sie 2010 um 6,6 % gestiegen. Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen der Kommunen von 46,5 Mrd. Euro (5,6 %) machte diese Steuer immerhin fast drei Viertel aus.

Schätzung der Steuereinnahmen 2011 bis 2015: Deutlich höhere Steuereingänge zu erwarten

Seit der letzten Steuerschätzung vom November 2010 signalisieren die aktuellen wirtschaftlichen Indikatoren eine noch etwas günstigere Wirtschaftsentwicklung. Diese Tendenz schlägt sich auch in den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung für die anstehende Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011 nieder. Die für die Prognose wichtigen Indikatoren – nominales Bruttoinlandsprodukt und Bruttolohn- und -gehaltsumme – wurden in der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) für 2011 um 0,5 bzw. 0,6 Prozentpunkte und für das Jahr 2012 um 0,7 bzw. 0,9 Prozentpunkte im Vergleich zum November 2010 heraufgesetzt. Auch die Unternehmens- und Vermögenseinkommen – wichtige Bestimmungsgrößen für die Einkommensteuer und die Gewinnsteuern – sind für 2011 und 2012 um jeweils 0,7 bzw. 0,8 Prozentpunkte höher veranschlagt worden.

Die vorliegende IMK-Steuerschätzung für den Zeitraum 2011 bis 2015 basiert auf der jüngsten gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung des Makro-Konsortiums von IMK/OFCE/WIFO (2011) und einer darauf aufsetzenden vorsichtigen Mittelfristprojektion. Sie liegt hinsichtlich der wichtigen relevanten Einflussgrößen für die Steuerschätzung durchaus nah an der Prognose des BMWi bis 2015. Lediglich bei der Vorausschätzung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen gibt es gravierende Unterschiede: Das IMK rechnet mit Unternehmensgewinnen, die 2011 und 2012 um 8,2 bzw. 4,8 % steigen dürften, während das BMWi 4,9 % bzw. 4,1 % ansetzt. Geringe Unterschiede gibt es bei der Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltsumme. Hier setzt das BMWi mit 3,1 % gegenüber den 2,8 % des IMK für 2011 eine leicht höhere Wachstumsrate als die IMK-Steuerschätzung an. Für 2012 wird von einer identischen Steigerungsrate ausgegangen.

Die positive Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird tendenziell auch durch die aktuellen Steuereingänge bestätigt. Die gesamten Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern) sind in den ersten drei Monaten 2011 mit einem Anstieg um fast 11 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum sehr hoch ausgefallen. Allein die Gewinn- und Einkommensteuern nahmen um 20 % zu. Die gesamten Steuermehreinnahmen von 12 Mrd. Euro im ersten Quartal 2011 gegenüber dem Vorjahresquartal entsprechen exakt dem gesamten Plus der Steuereinnahmen, den der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ im November 2010 für das ganze Jahr 2011 prognostiziert hatte (2010: 525,5 und 2011: 537,3 Mrd. Euro). Allerdings muss man bei der Vorausschätzung der Steuereinnahmen für die verbleibenden Monate des Jahres 2011 berücksichtigen, dass die Kasseneingänge im ersten Quartal 2010 noch als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise extrem schwach ausgefallen waren, so dass sich eine einfache Fortschreibung der Mehreinnahmen verbietet.

Im Vergleich zur Steuerschätzung vom November 2010 sind von 2011 an einige Steuerrechtsänderungen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes (HBegG 2011) zu berücksichtigen, die zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten sind. Sie betreffen Änderungen bei der Energie- und Tabaksteuer sowie die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer und einer Luftverkehrsabgabe zum 1. Januar 2011. Darüber hinaus sind bei der Lohnsteuer Ausfälle aus der Anhebung des Arbeitnehmerfreibetrages von 920 auf 1 000 Euro zu erwarten; sie wurden auf Basis von Berechnungen mit dem IMK-Lohnsteuermodell jährlich mit 600 Mill. Euro in Rechnung gestellt. Damit die Arbeitnehmer noch in diesem Jahr von der – pro Kopf freilich fast vernachlässigbar geringen – Steuervergünstigung profitieren, soll sie in der Lohnsteuerabrechnung durch die Unternehmen noch in diesem Jahr – nämlich im Dezember – ihre steuerliche Berücksichtigung finden. In den öffentlichen Kassen werden die Mindereinnahmen für 2011 aber erst im Januar 2012 zusätzlich zu den durch dieselbe Maßnahme bedingten Ausfällen in gleicher Höhe für das Jahr 2012 wirksam werden. Alles in allem ist zu berücksichtigen, dass die Änderungen aus dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 und aus der Anhebung des Arbeitnehmerfreibetrages in diesem Jahr mit Mehreinnahmen von etwa 4 ½ Mrd. Euro zu Buche schlagen; nach einem Rückgang im Jahre 2012 auf 3 ½ Mrd. Euro werden sie dann bis 2015 auf knapp 5 Mrd. Euro jährlich steigen. Bei der Energie- und Stromsteuer geht das IMK davon aus, dass die Vergünstigungen für energieintensive Unternehmen auch über das Jahr 2013 hinaus beschnitten werden. Insgesamt sind in

Tabelle 2a

Steuereinnahmen in den Jahren 2009 bis 2015 ¹ in Mrd. Euro							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeinschaftliche Steuern	370,7	372,9	384,9	407,6	430,4	447,7	464,9
Lohnsteuer ²	135,2	127,9	131,7	140,0	149,4	156,7	164,0
Veranlagte Einkommensteuer ²	26,4	31,2	29,3	35,1	39,9	42,5	45,0
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	12,5	13,0	14,4	15,5	16,9	18,5	20,2
Zinsabschlag ⁴	12,4	8,7	8,6	8,8	9,3	9,7	10,2
Körperschaftsteuer ³	7,2	12,0	15,6	19,0	22,0	23,7	25,2
Steuern vom Umsatz ⁵	177,0	180,0	185,4	189,2	192,9	196,6	200,3
Bundessteuern	89,3	93,4	97,9	99,0	100,5	101,4	102,4
Energiesteuer	39,8	39,8	40,1	40,1	40,1	40,2	40,2
Stromsteuer	6,3	6,2	6,8	6,5	6,9	6,8	6,8
Kernbrennstoffsteuer	–	–	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Kfz-Steuer	3,8	8,5	8,4	8,3	8,3	8,2	8,2
Luftverkehrsabgabe	–	–	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tabaksteuer	13,4	13,5	13,5	13,8	14,0	14,2	14,4
Branntweinsteuer	2,1	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Versicherungsteuer	10,6	10,3	10,4	10,5	10,6	10,7	10,8
Solidaritätszuschlag	11,9	11,7	12,0	13,0	13,9	14,6	15,3
Sonstige	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Ländersteuern	16,4	12,2	12,3	12,6	12,9	13,2	13,5
Kfz-Steuer	4,4	–	–	–	–	–	–
Erbschaftsteuer	4,6	4,4	4,5	4,7	4,9	5,1	5,3
Grunderwerbsteuer	4,9	5,3	5,4	5,5	5,6	5,7	5,8
Sonstige	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Gemeindesteuern	44,0	46,5	51,7	56,0	59,5	62,3	65,0
Gewerbesteuer	32,4	34,6	39,5	43,7	46,8	49,5	51,9
Grundsteuern	10,9	11,2	11,4	11,6	11,9	12,1	12,3
Sonstige	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Zölle	3,6	4,4	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	524,0	529,3	551,3	579,8	607,9	629,5	650,6
Bund	228,0	225,8	234,1	244,3	256,4	265,4	274,5
Länder	207,5	210,6	215,7	226,4	237,1	244,9	252,7
Gemeinden	68,0	68,5	73,4	79,4	84,5	88,7	92,5
EU	20,5	24,4	28,0	29,7	30,0	30,5	31,0

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ 2011 - 2015: Prognose des IMK.

² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.

³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.

⁴ Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.

⁵ Beteiligungsverhältnis: Bund 4,45 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest vorab: Bund vorab 5,05 % für die Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom verbleibenden Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zuzüglich Festbeträge.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



Tabelle 2b

Steuereinnahmen in den Jahren 2009 bis 2015¹ Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeinschaftliche Steuern	-6,5	0,6	3,2	5,9	5,6	4,0	3,8
Lohnsteuer ²	-4,7	-5,4	3,0	6,3	6,8	4,8	4,7
Veranlagte Einkommensteuer ²	-19,1	18,0	-6,0	19,7	13,7	6,6	5,9
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	-24,7	4,0	10,9	7,6	9,4	9,1	9,2
Zinsabschlag ⁴	-7,6	-30,0	-1,8	3,3	5,2	4,4	5,2
Körperschaftsteuer ³	-54,8	67,9	29,4	22,3	15,3	8,1	6,2
Steuern vom Umsatz ⁵	0,6	1,7	3,0	2,0	1,9	2,0	1,9
Bundessteuern	3,5	4,6	4,8	1,1	1,5	0,9	0,9
Energiesteuer	1,5	0,0	0,5	0,0	0,1	0,1	0,0
Stromsteuer	0,3	-1,8	9,5	-3,2	4,8	-0,3	-0,3
Kernbrennstoffsteuer	–	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Kfz-Steuer	–	123,2	-1,3	-0,9	-0,6	-0,5	-0,5
Luftverkehrsabgabe	–	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Tabaksteuer	-1,5	1,0	0,3	2,3	1,3	1,3	1,7
Branntweinsteuer	-1,4	-5,2	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Versicherungsteuer	0,7	-2,6	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Solidaritätszuschlag	-9,2	-1,8	2,8	8,1	7,1	4,8	4,7
Sonstige	-0,7	-1,4	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Ländersteuern	-25,4	-25,8	1,4	2,6	2,2	2,3	2,3
Kfz-Steuer	-50,2	–	–	–	–	–	–
Erbschaftsteuer	-4,6	-3,3	3,0	4,0	3,6	3,8	3,8
Grunderwerbsteuer	-15,2	8,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Sonstige	-1,5	-4,0	-2,6	1,2	-0,2	-0,2	-0,2
Gemeindesteuern	-16,1	5,6	11,2	8,4	6,1	4,8	4,3
Gewerbesteuer	-21,0	6,6	14,4	10,4	7,3	5,6	4,9
Grundsteuern	1,2	2,4	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Sonstige	3,2	13,8	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Zölle	-10,2	21,7	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen							
insgesamt	-6,6	1,0	4,2	5,2	4,8	3,5	3,4
Bund	-4,7	-1,0	3,7	4,3	4,9	3,5	3,4
Länder	-6,8	1,5	2,4	5,0	4,7	3,3	3,2
Gemeinden	-11,0	0,8	7,1	8,2	6,3	5,1	4,3
EU	-11,2	18,9	15,1	5,8	1,2	1,6	1,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.
¹ 2011 - 2015: Prognose des IMK.
² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.
³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.
⁴ Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.
⁵ Beteiligungsverhältnis: Bund 4,45 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest vorab: Bund vorab 5,05 % für die Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom verbleibenden Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zuzüglich Festbeträge.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



diesem Jahr Mehreinnahmen von 790 Mrd. Euro angesetzt, mit leicht steigender Tendenz bis 2015.

In der Summe ergibt sich nach der hier vorgelegten IMK-Steuerschätzung, dass Bund, Länder, Gemeinden und EU zusammen in diesem Jahr mit kräftigen Mehreinnahmen gegenüber den Ergebnissen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai/November 2010 rechnen können. Dies dürfte für sich genommen den Abbau der Defizite der öffentlichen Hand, der im Rahmen der Schuldenbremse vorgeschrieben wird, in erheblichem Maße unterstützen.

Das kassenmäßige Steueraufkommen in diesem Jahr wird vor dem Hintergrund der Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den geplanten Mehreinnahmen aus dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 um 4,2 % expandieren und einen Betrag von 551,3 Mrd. Euro erreichen (Tabellen 2a, 2b). Im Vergleich zur Steuerschätzung vom November 2010 bedeutet dies Mehreinnahmen von 14 Mrd. Euro. Gegenüber der Schätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai 2010 beträgt das Plus sogar 36,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 3).

Im Jahr 2012 wird sich der Anstieg bei den Steuereinnahmen insgesamt sogar noch einmal beschleunigen, und dies, obwohl die für die Steuerschätzung wichtigen Indikatoren eher weniger stark zunehmen.

Ursächlich für das höhere Jahresplus von 5,2 % ist die Tatsache, dass bei den aufkommensstarken Gewinnsteuern die steuermindernden Effekte aus früheren Steuerermäßigungen das Kassenaufkommen deutlich weniger schmälern. Per Saldo bedeutet dies für das Jahr 2012 Steuereingänge von 579,8 Mrd. Euro (dies ist ein Plus von 16,6 Mrd. Euro gegenüber dem Ergebnis des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom November 2010). Im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2010 beträgt das Plus sogar etwa 40 Mrd. Euro. In den Jahren 2013 bis 2015 dürfte das Steueraufkommen dann wieder etwas schwächer expandieren, und zwar 2013 auf 607,9 Mrd. Euro (4,8 %); in den Jahren 2014 und 2015 dann jeweils um 3 ½ % auf 629,5 bzw. 650,6 Mrd. Euro (Tabelle 3).

Bei der Lohnsteuer wird die Entwicklung in diesem Jahr hauptsächlich durch die Steigerung der Löhne und Gehälter je Beschäftigten und die Zunahme der Beschäftigten bestimmt. Die Bruttolohn- und -gehaltsumme dürfte voraussichtlich etwas stärker expandieren als 2010. Anders als im Vorjahr werden in diesem Jahr die steuermindernden Effekte das Kassenergebnis bei der Lohnsteuer deutlich weniger schmälern. Hinzu kommt, dass die Kindergeldzahlungen, die aus dem Lohnsteueraufkommen geleistet werden, nach der Erhöhung im Vorjahr nun wieder geburtenbedingt

Tabelle 3

Vergleich der IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des AK-Steuerschätzungen Mai/November 2010 in Mrd. Euro									
	2011		2012		2013		2014		2015
	Steuer- schätzung Nov. 2010	IMK 2011	Steuer- schätzung Nov 2010	IMK 2011	Steuer- schätzung Mai 2010	IMK 2011	Steuer- schätzung Mai 2010	IMK 2011	IMK 2011
Bund	225,4	234,1	234,7	244,3	234,8	256,4	243,4	265,4	274,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	0,7%	3,7%	4,1%	4,3%	4,0%	4,9%	4,0%	3,5%	3,4%
Länder	211,3	215,7	221,3	226,4	220,7	237,1	228,1	244,9	252,7
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	1,5%	2,4%	4,8%	5,0%	3,8%	4,7%	3,9%	3,3%	3,2%
Gemeinden	72,3	73,4	77,1	79,4	75,7	84,5	79,5	88,7	92,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	4,6%	7,1%	6,7%	8,2%	5,8%	6,3%	5,0%	5,1%	4,3%
EU	28,4	28,0	30,0	29,7	30,1	30,0	30,6	30,5	31,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	15,2%	15,1%	5,8%	5,8%	1,2%	1,2%	1,7%	1,6%	1,6%
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	537,3	551,3	563,2	579,8	561,3	607,9	581,5	629,5	650,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	2,2%	4,2%	4,8%	5,2%	4,0%	4,8%	3,6%	3,5%	3,4%
nachrichtlich: volkswirtschaftliche Steuerquote	20,9%	21,3%	21,3%	21,7%	21,1%	22,0%	21,3%	22,1%	22,1%
Ergebnis AK Mai 2010 bzw. IMK 2010 insgesamt	515,0	520,6	539,8	542,5	-	-	-	-	-

Quelle: BMF (2010a); BMF(2010b); Truger/Teichmann (2010); Berechnungen des IMK.



rückläufig sein dürften. Alles in allem führt dies zu einer kassenmäßigen Lohnsteuer von 131,7 Mrd. Euro (3,0 %). Für die Jahre 2012 bis 2015 wird unterstellt, dass die Löhne je Beschäftigten noch etwas stärker zulegen. Dies führt entsprechend zu einem Plus von 6,3 bzw. 6,8 % bei der kassenmäßigen Lohnsteuer in den Jahren 2012 und 2013. Für die beiden restlichen Schätzjahre ergibt sich dann ein Anstieg von jährlich knapp 5 %.

Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer dürften auch in diesem Jahr – wie schon 2010 – noch einmal kassenmäßig um 6 % auf 29,3 Mrd. Euro zurückgehen. Ausschlaggebend dafür ist, dass der Anstieg bei den vom Bruttoeinkommen abzusetzenden Steuerrechtsänderungen in diesem Jahr besonders stark zu Buche schlägt. Von besonderer Bedeutung ist aber auch, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Jahre 2007 die von der deutschen Steuerverwaltung bis 2000 angewendete Regelung im Rahmen der Einkommensteuer, Steuergutschriften auf Dividenden nur anzuerkennen, wenn das ausschüttende Unternehmen seinen Sitz in Deutschland hat, als rechtswidrig erachtet hat („Meilicke-Urteil“). Eine solche Regelung behindere den internationalen Kapitalverkehr. Die Bundesregierung rechnet nun mit einer Rückzahlung an Einkommensteuer in einer Größenordnung von 3 Mrd. Euro in diesem und 1 Mrd. Euro im nächsten Jahr. Da die steuermindernden Effekte von 2012 an geringer ausfallen dürften, sind für die Jahre 2012 und 2013 hohe Steigerungsraten bei den Kasseneinnahmen zu erwarten (19,7 bzw. 13,7 %). In den beiden restlichen Schätzjahren dürften die Zunahmen mit etwa 6,5 bzw. 6 % jährlich ähnlich hoch ausfallen wie die Expansion der Unternehmens- und Vermögenseinkommen.

Bei den Einnahmen aus der Körperschaftsteuer wirken die relativ hohen Gewinnzuwächse in der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung sowie die über den gesamten Schätzzeitraum abnehmende Bedeutung der Mindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen in dieselbe Richtung. Im Jahr 2011 dürften die Kasseneinnahmen überproportional steigen – auf 15,6 Mrd. Euro (29,4 %). Im Zeitraum 2012 und 2013 dürfte es noch einmal zweistellige Raten geben (22,3 % und 15,3 %). Dann allerdings wirken die positiven Aufkommenseffekte aus den Steuervergünstigungen nicht mehr: In den restlichen zwei Jahren reduziert sich daher das Kassenplus auf jährlich 8,1 bzw. 6,2 %.

Die relativ günstige Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen dürfte sich auch bei der größtenteils den Kommunen zustehenden Gewerbesteuer in einem deutlichen Plus niederschlagen, wenn auch die abnehmende Wirkung von Sonderfak-

toren hier relativ geringer ausfällt als bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Für das Jahr 2011 wird mit einem Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen um 14,4 % auf 39,5 Mrd. Euro gerechnet, nach 6,6 % im Jahre 2010. Auch 2012 bleibt der Anstieg mit 10,4 % noch hoch, während er sich in den Jahren danach auf 7,3 % bis 5 % abschwächen dürfte.

Bei den Steuern vom Umsatz ist angenommen worden, dass sich der Anstieg der Kasseneinnahmen im gesamten Schätzzeitraum weitgehend im Ausmaß der Schätzbasis – nämlich der modifizierten letzten inländischen Verwendung – bewegt. Im Jahr 2011 wird das Plus sogar etwas höher sein (3 %), weil es in diesem Jahr zu Mehreinnahmen von 550 Mill. Euro aufgrund der Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie der Insolvenzverordnung 2011 kommt; es wird mit einem Aufkommen von 185,4 Mrd. Euro gerechnet. Damit bleiben die Steuern vom Umsatz nach wie vor mit gut einem Drittel des gesamten Steueraufkommens die mit Abstand größte Einzelsteuer im deutschen Steuersystem.

Die Expansion der reinen Bundessteuern – im Wesentlichen spezifische Verbrauchsteuern – zeigt seit Jahren deutliche Einflüsse von Sättigungstendenzen. Lediglich die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, der an die Lohnsteuer, Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer und die Körperschaftsteuer gekoppelt ist, sorgen in Zeiten guter Einkommen und Gewinne für höhere Steigerungsraten. In diesem Jahr kommen erstmals Einnahmen aus der seit 1. Januar 2011 erhobenen Kernbrennstoffsteuer und der Luftverkehrsabgabe hinzu; die Mehreinnahmen werden 2011 auf 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies erklärt die Zunahme der Einnahmen aus reinen Bundessteuern auf 97,9 Mrd. Euro (4,8 %). Bis 2015 werden die Bundessteuern mit einem Anstieg um jährlich 1 bis 1,5 % nur moderat zunehmen: Im Endjahr der Schätzperiode dürfte das Aufkommen etwa 102 ½ Mrd. Euro betragen.

Auch die Ländersteuern gehören eher zu den Steuern mit geringem Steigerungspotenzial. Für das Jahr 2011 werden Einnahmen von 12,3 Mrd. Euro erwartet (1,4 %). Bis 2015 könnten sie sich mit Expansionsraten von 2,2 bis 2,6 % auf 13,5 Mrd. Euro erhöhen. Dabei dürften die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer am meisten zur Expansion beitragen.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steueraufkommen im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in %) ist ein Maß für die steuerliche Belastung der wirtschaftlichen Aktivitäten in einer Volkswirtschaft. In diesem Jahr dürfte die Quote geringfügig auf 21,3 % steigen (2010: 21,2 %). Über den gesamten Prognosezeitraum betrachtet wird sie weiter moderat zuneh-

men und im Jahre 2015 vermutlich bei einem Wert von 22,1 % liegen (vgl. Tabelle 3). Historisch betrachtet bewegt sich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote damit immer noch im unteren Mittelfeld.

Betrachtet man die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften, so sind die Zuwächse bei den Gemeinden mit 7,1% in diesem Jahr besonders hoch, da die Einnahmen aus ihrer Hauptsteuerquelle, der Gewerbesteuer, nach einem extremen Absturz im Jahr 2009 und einer Stagnation 2010 nun spiegelbildlich sehr stark expandieren. Die Einnahmen von Bund und Ländern entwickeln sich deutlich schwächer. Zwar profitiert der Bund von den diskretionären Steuererhöhungen bei den Verbrauchsteuern; dem stehen jedoch stark zunehmende Abführungen an die EU gegenüber. Die EU kann entsprechend mit einem starken Anstieg von 15,1 % rechnen.

In den Folgejahren steigt bei Bund, Ländern und Gemeinden das Steueraufkommen weiter kräftig, aufgrund der unterstellten etwas geringeren konjunkturellen Dynamik jedoch mit abnehmender Tendenz. Weiterhin überproportional nimmt dabei aufgrund der guten Entwicklung der Gewerbesteuer das Aufkommen der Gemeinden zu. Gegenüber der letzten Steuer-schätzung des AK vom Mai/November 2010 können alle Gebietskörperschaften mit sehr bedeutenden Mehreinnahmen rechnen, die sich von 14 Mrd. Euro im Jahr 2011 bis auf 48 Mrd. Euro im Jahr 2014 steigern. Über die Jahre 2011 bis 2014 kann kumuliert mit einem Plus von 125,2 Mrd. Euro gerechnet werden.

Auch auf schlechtere Zeiten vorbereitet sein: Ein Risikoszenario

Die in der IMK-Schätzung prognostizierten deutlichen Mehreinnahmen in der mittleren Frist sind für sich genommen eine erfreuliche Botschaft. Falls die – als Bedingung dafür angenommene – wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich einträte, würde sich parallel zur allgemeinen Wirtschaftserholung auch die Lage der über lange Jahre schwer strapazierten öffentlichen Haushalte mittelfristig in einem noch vor kurzem für unvorstellbar gehaltenen Ausmaß entspannen. Allerdings darf sich eine verantwortungsvolle Finanzpolitik nicht auf das Eintreffen einer günstigen Mittelfristprognose verlassen, sondern sollte auch auf eine schlechtere wirtschaftliche Entwicklung vorbereitet sein. Es sollte nicht vergessen werden, dass es in den vergangenen zwanzig Jahren für die deutsche Wirtschaft keine Fünfjahresphase gegeben hat, in der es nicht zu einem kräftigen Konjunkturabschwung kam. Bei allem durch die Indikatoren und Prognosen gerechtfertigten kurzfristigen Optimismus sollte die Politik daher auch darauf vorbereitet sein, dass es im Prognosezeitraum von 2011 bis 2015 zu einem möglicherweise kräftigen wirtschaftlichen Einbruch kommt. Dies gilt umso mehr angesichts der unübersehbaren Risiken einer erneuten Finanzmarktkrise aufgrund des Platzens von Blasen, der Staatsschuldenkrise im Euroraum, des Ölpreisanstiegs und der vorzeitigen Straffung der Geldpolitik der EZB.

Tabelle 4

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten¹ IMK-Basisszenario und IMK-Risikoszenario im Vergleich Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Basis-szenario	Risiko-szenario	Basis-szenario	Risiko-szenario	Basis-szenario	Risiko-szenario	Basis-szenario	Risiko-szenario	Basis-szenario	Risiko-szenario
BIP nominal	3,8	3,8	3,2	2,4	3,2	1,3	3,2	1,8	3,2	3,0
BIP real	2,7	2,7	1,7	1,0	1,5	0,0	1,5	0,5	1,5	1,5
Bruttolohn- und Gehaltsumme	2,8	2,8	3,3	3,0	3,0	2,0	2,5	1,8	2,5	1,8
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	8,2	8,2	4,8	1,8	5,0	0,8	5,0	2,0	5,0	4,0
Modifizierte letzte inländische Verwendung	2,7	2,7	2,0	1,9	2,0	1,3	1,9	1,4	1,9	1,7

¹ auf Basis der um die mittlere Frist erweiterten gemeinsamen Prognose des Makro-Konsortiums (IMK/OFCE/WIFO 2011). Für die fachliche Beratung bei der Erstellung des Risikoszenarios bedanken wir uns herzlich bei Peter Hohlfeld.

Quelle: IMK/OFCE/WIFO (2011); Berechnungen des IMK.



Die Politik ist noch aus einem anderen Grund gut beraten, sich Gedanken für den Fall einer erneuten Konjunkturkrise zu machen: Die seit dem Haushaltsjahr 2011 erstmals für den Bund angewendete Schuldenbremse hat bisher noch keinen Praxistest in einer Konjunkturkrise bestehen müssen. Aufgrund der in den verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren angelegten Prozyklik profitierte die Bundesregierung bislang von der guten Konjunktur – und der geschickten Nutzung von bestehenden Gestaltungsspielräumen (vgl. Horn et al. 2011, S. 12ff.).

Aus diesem Grund wird hier in zwei Schritten vorgegangen. Im ersten Schritt wird zunächst die Steuerschätzung um ein Risikoszenario ergänzt, das die Konsequenzen einer schwächeren Konjunktur vom Jahr 2012 an für die Entwicklung der Steuereinnahmen beleuchtet. Diese an sich schon wichtige Information wird dann in einem zweiten Schritt durch eine komplexe Analyse der Auswirkungen auf den Bundeshaushalt im Kontext der Schuldenbremse komplettiert.

In der Tabelle 4 sind die Annahmen des Risikoszenarios für die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten im Vergleich mit dem Basisszenario wiedergegeben. Unterstellt wird gegenüber der deutlichen konjunkturellen Abschwächung im Jahr 2012 ein im selben Jahr beginnender kräftigerer wirtschaftlicher Einbruch, der dann in den Jahren 2013 und 2014 in eine Stagnationsphase mündet und erst im Jahr 2015 wieder das Wachstum des realen BIPs des Referenzszenarios erreicht. Den Erfahrungen der Vergangenheit folgend wurden die zentralen Eckdaten modifiziert: Am stärksten reagieren die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, während die Bruttolohn- und -gehaltsumme sich zeitverzögert und deutlich schwächer nach unten anpasst. Die modifizierte letzte inländische Verwendung entwickelt sich auch spürbar schwächer, wobei die Abschwächung hauptsächlich vom niedrigeren privaten Konsum bestimmt wird. Demgegenüber ist angenommen worden, dass sich Staatskonsum und öffentliche Investitionen nicht anpassen – gemessen an der Vergangenheit eher eine optimistische Annahme.

In der Tabelle 5 sind die Schätzergebnisse des Risikoszenarios dargestellt. In der Tabelle 6 werden dann die Ergebnisse des Risikoszenarios im Vergleich zum Basisszenario wiedergegeben. Zur Vereinfachung wurden nur die Gemeinschaftsteuern und die Gewerbesteuer detailliert geschätzt. Bei den reinen Bundessteuern und den Gemeindesteuern (ohne Gewerbesteuer) wurde eine Elastizität zum nominalen BIP von 0,5 unterstellt, während für die Ländersteuern, aufgrund der deutlich höheren Elastizität der Grunderwerbsteuer, die Elastizität auf den Wert von 1 gesetzt

wurde. Bei den Zöllen wurde aufgrund des zu erwartenden Importrückgangs ein leichter Rückgang angenommen.

Erwartungsgemäß ergeben sich im Vergleich zum Basisszenario beträchtliche Mindereinnahmen. Im ersten Jahr der schwächeren Wirtschaftsentwicklung, nämlich 2012, fallen sie mit 8,5 Mrd. Euro für die öffentlichen Haushalte insgesamt noch moderat aus; sie erhöhen sich dann jedoch als Folge des starken Konjunkturreinbruchs rasch auf 31,9 Mrd. Euro im Jahr 2014 und 40,7 Mrd. Euro im Jahr 2015. Kumuliert bis zum Jahr 2014 beliefen sich die Mindereinnahmen auf 61,7 Mrd. Euro. Damit wäre bereits die Hälfte der Steuermehreinnahmen des Basisszenarios im Vergleich zur offiziellen Steuerschätzung von Mai/November 2010 wieder verloren; bis zum Jahr 2015 kumulieren sich die Mindereinnahmen gegenüber dem Basisszenario auf 102,4 Mrd. Euro. Die Perspektiven für die öffentlichen Haushalte würden sich also wieder dramatisch verschlechtern. Die relativ größten Verluste müssten dabei, aufgrund der hohen Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuer, die Gemeinden hinnehmen. Auch der Bund hätte gegenüber dem Basisszenario kräftige Einnahmenverluste zu verzeichnen: Sie nähmen von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2012 auf 17,0 Mrd. Euro im Endjahr zu.

Schuldenbremse und Bundeshaushalt im Falle eines Konjunkturabschwungs: Eine Simulation

Das Makro-Konsortium aus IMK/OFCE/WIFO (2011, S. 36ff.) hat im April dieses Jahres im Rahmen seiner gemeinsamen Diagnose schon darauf hingewiesen, dass der Bund die Vorgaben der Schuldenbremse bis zum Ende der Legislaturperiode voraussichtlich einhalten kann. Aus der in den Eckwerten der Bundesregierung für den Bundeshaushalt und im Finanzplan bis 2015 prognostizierten Haushaltsentwicklung sowie den Berechnungen für die Vorgaben der Schuldenbremse ergibt sich für die Jahre 2012 bis 2014 sogar ein jährlicher Spielraum von etwa 10 Mrd. Euro, weil das prognostizierte strukturelle Defizit im Bundeshaushalt das laut Schuldenbremse zulässige strukturelle Defizit um diesen Betrag unterschreitet. Aufgrund einer unterstellten stärkeren Ausgabenentwicklung und noch nicht hinreichend konkretisierter Konsolidierungsmaßnahmen vermindert sich der Spielraum im Jahr 2015 auf knapp 5 Mrd. Euro (Tabelle 10). Es ist wichtig zu betonen, dass die sich ergebenden Spielräume nicht etwa durch besondere zusätzliche diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung „erarbeitet“ worden sind, sondern vor allem dem Konjunkturaufschwung und der legalen

Tabelle 5

IMK-Risikoszenario: Steuereinnahmen in den Jahren 2011 bis 2015¹

	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mrd. Euro				
Gemeinschaftliche Steuern	384,9	401,9	415,2	424,8	435,1
Lohnsteuer ²	131,7	139,0	145,1	149,7	153,9
Veranlagte Einkommensteuer ²	29,3	33,0	35,6	36,3	37,8
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	14,4	14,5	14,4	14,6	14,8
Zinsabschlag ⁴	8,6	8,6	8,8	8,9	9,1
Körperschaftsteuer ³	15,6	18,0	20,0	21,2	22,2
Steuern vom Umsatz ⁵	185,4	188,9	191,3	194,1	197,4
Bundessteuern	97,9	98,4	98,7	98,7	99,2
Ländersteuern	12,3	12,5	12,6	12,7	13,0
Gemeindesteuern	51,7	53,9	55,6	56,9	58,0
Zölle	4,5	4,5	4,5	4,6	4,7
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	551,3	571,3	586,6	597,6	609,9
Bund	234,1	241,0	247,5	251,9	257,5
Länder	215,7	223,5	229,4	233,4	237,9
Gemeinden	73,4	77,2	79,8	82,0	83,8
EU	28,0	29,6	29,9	30,3	30,8
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
Gemeinschaftliche Steuern	3,2	4,4	3,3	2,3	2,4
Lohnsteuer ²	3,0	5,5	4,4	3,2	2,8
Veranlagte Einkommensteuer ²	-6,0	12,6	8,0	1,8	4,2
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	10,9	0,4	-0,2	1,2	1,1
Zinsabschlag ⁴	-1,8	0,3	2,2	1,4	2,3
Körperschaftsteuer ³	29,4	15,6	11,2	5,7	4,8
Steuern vom Umsatz ⁵	3,0	1,9	1,3	1,4	1,7
Bundessteuern	4,8	0,5	0,3	0,0	0,5
Ländersteuern	1,4	1,8	0,3	0,9	2,1
Gemeindesteuern	11,2	4,3	3,1	2,3	1,9
Zölle	2,5	1,0	0,0	1,0	2,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	4,2	3,6	2,7	1,9	2,1
Bund	3,7	2,9	2,7	1,8	2,2
Länder	2,4	3,6	2,7	1,7	1,9
Gemeinden	7,1	5,1	3,5	2,7	2,2
EU	15,1	5,6	0,9	1,5	1,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ 2011 - 2015: Prognose des IMK.² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50%, Länder 50%.⁴ Beteiligungsverhältnis: Bund 44%, Länder 44%, Gemeinden 12%.⁵ Beteiligungsverhältnis: Bund 4,45 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest vorab: Bund vorab 5,05 % für die Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom verbleibenden Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zuzüglich Festbeträge.


Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.



Tabelle 6

Vergleich der IMK-Steuerschätzung Basisszenario und Risikoszenario in Mrd. Euro										
	2011		2012		2013		2014		2015	
	Basis- szenario	Risiko- szenario	Basis- szenario	Risiko- szenario	Basis- szenario	Risiko- szenario	Basis- szenario	Risiko- szenario	Basis- szenario	Risiko- szenario
Bund	234,1	234,1	244,3	241,0	256,4	247,5	265,4	251,9	274,5	257,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	3,7%	3,7%	4,3%	2,9%	4,9%	2,7%	3,5%	1,8%	3,4%	2,2%
Länder	215,7	215,7	226,4	223,5	237,1	229,4	244,9	233,4	252,7	237,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	2,4%	2,4%	5,0%	3,6%	4,7%	2,7%	3,3%	1,7%	3,2%	1,9%
Gemeinden	73,4	73,4	79,4	77,2	84,5	79,8	88,7	82,0	92,5	83,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	7,1%	7,1%	8,2%	5,1%	6,3%	3,5%	5,1%	2,7%	4,3%	2,2%
EU	28,0	28,0	29,7	29,6	30,0	29,9	30,5	30,3	31,0	30,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	15,1%	15,1%	5,8%	5,6%	1,2%	0,9%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	551,3	551,3	579,8	571,3	607,9	586,6	629,5	597,6	650,6	609,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	4,2%	4,2%	5,2%	3,6%	4,8%	2,7%	3,5%	1,9%	3,4%	2,1%
nachrichtlich: volkswirtschaftliche Steuerquote	21,3%	21,3%	21,7%	21,5%	22,0%	21,8%	22,1%	21,8%	22,1%	21,6%

Quelle: Berechnungen des IMK.



Ausnutzung zweier Gestaltungsmöglichkeiten geschuldet sind: Dem „Sprungschanzeneffekt“ durch Verzicht auf eine Anpassung des strukturellen Ausgangsdefizits im Jahr 2010 nach unten und die Umstellung auf das neue Verfahren der EU-Kommission zur Konjunkturbereinigung, wodurch sich die konjunkturbedingt zulässigen Defizite in den Jahren von 2012 an etwas vergrößert haben.

Die sich ergebenden Spielräume haben zu durchaus unterschiedlichen finanzpolitischen Vorschlägen geführt: Mancherorts wurde die Forderung nach zusätzlichen Steuersenkungen laut, während von Seiten der SPD-Opposition im Bundestag, dem Bundesrechnungshof und der Deutschen Bundesbank die Forderung nach einer Eliminierung der Spielräume durch rückwirkende Neuberechnung des strukturellen Ausgangsdefizits und/oder einen Verzicht auf die Umstellung auf das neue EU-Verfahren erhoben wurde. IMK/OFCE/WIFO (2011) empfahlen dagegen, die sich ergebenden Spielräume nicht für diskretionäre Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen zu verwenden, sondern als Puffer für den Fall eines mittelfristig drohenden wirtschaftlichen Abschwungs einzusetzen. Die Berechtigung dieses Vorschlags kann sehr gut anhand der Auswirkungen des unterstellten Risikoszenarios auf den Bundeshaushalt verdeutlicht werden. Dabei sind neben den bereits dargestellten Auswirkungen der unterstellten wirtschaftlichen Abschwächung auf die Steuereinnahmen des Bundes auch die komplexen Rückwirkungen der Wirtschaftsentwicklung

auf die im Rahmen der Schuldenbremse zulässigen Haushaltsdefizite zu berücksichtigen.

Um diese Effekte mit einzufangen, ist wie folgt vorgegangen worden: Zunächst wurden für das Basis-szenario die Schätzungen für Produktionspotenzial, Produktionslücke und Konjunkturkomponente von 2012 bis 2015 in möglichst enger Anlehnung an das vom BMF verwendete – mittlerweile einigermaßen gut dokumentierte – Verfahren vorgenommen. Mit denselben Methoden wurden dann auch Schätzungen für das Risikoszenario vorgenommen. Dabei wurde die Annahme getroffen, dass der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung die wirtschaftliche Entwicklung für das Jahr der Haushaltsaufstellung und das jeweils folgende Haushaltsjahr gemäß den Vorgaben des Risikoszenarios bekannt ist. Dadurch verschlechtern sich schrittweise die wirtschaftlichen Aussichten gegenüber dem Basisszenario. Die Schätzungen zum Produktionspotenzial, zur Produktionslücke und zur Konjunkturkomponente wurden entsprechend von Jahr zu Jahr angepasst. Mögliche Prognoseirrtümer und damit notwendige Buchungen auf dem Kontrollkonto wurden aus Vereinfachungsgründen

² Die Daten, die der vorliegenden Analyse zu Grunde liegen, werden auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt.

³ Neben den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission unter <http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library> für Daten und Programme stellt inzwischen auch das BMF (2011b) seine verwendeten Daten und Ergebnisse öffentlich zur Verfügung.

Tabelle 7

Ausgewählte Eckwerte für die Potenzialberechnung ¹ , EU-Verfahren Stand November 2010 IMK-Basis-Szenario und -Risikoszenario Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %, falls nicht anders vermerkt																		
	EU Basis Risiko Arbeitsstunden pro Kopf			EU Basis Risiko reales BIP			EU Basis Risiko reale Investitionen			EU Basis Risiko harmonisierte Arbeitslosenquote in %			EU Basis Risiko Erwerbstätige			EU Basis ² Risiko ² Erwerbsbevölkerung		
2010	1,5	2,1	2,1	3,7	3,6	3,6	6,0	6,0	6,0	7,3	7,7	7,3	0,3	0,5	0,5	-0,2	-0,4	-0,4
2011	0,2	0,2	0,2	2,3	2,7	2,7	6,0	8,7	8,7	6,7	7,0	6,7	0,7	1,2	-0,2	0,2	-0,1	-0,1
2012	-0,1	-0,4	-0,6	2,0	1,7	1,0	5,0	4,4	0,4	6,3	6,5	6,3	0,4	0,3	-0,5	0,1	-0,2	-0,2
2013			-0,4			0,0			-1,4			6,6			-0,7	-0,2	-0,3	-0,3
2014			-0,2			0,5			1,2			6,9			0,1	-0,3	-0,4	-0,4
2015			0,4			1,5			2,2			6,8			0,1	-0,4	-0,5	-0,5

¹ Weitere Abweichungen von der EU-Referenz: Kapitalstock ab 2013 mit Abschreibungsrate von 5 %; Verlängerung der Totalen Faktorproduktivität ab 2016 mit 0,8 %
² Den Angaben des BMF folgend.
Quelle: EU-Kommission (2010); IMK/OFCE/WIFO (2011) und Berechnungen des IMK.



ausgeschlossen. Da das von der Bundesregierung seit diesem Jahr verwendete neue Verfahren der EU-Kommission zur Konjunkturbereinigung von der Bundesbank (2011) in Frage gestellt worden ist, wird in den Berechnungen des IMK zusätzlich immer auch zwischen dem alten und dem neuen EU-Verfahren unterschieden, um die Vor- und Nachteile der beiden Ansätze für den Fall eines Konjunkturabschwungs beleuchten zu können.

Bei der Berechnung der Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenbremse greift das BMF auf das EU-Verfahren zur Schätzung des Produktionspotenzials zurück. Dabei wird auf die Kurzfristprognose eine Mittelfristprognose bei durchschnittlich ausgelasteten Produktionsfaktoren mithilfe einer CES/Cobb-Douglas-Produktionsfunktion angeschlossen. Für die folgende Analyse schätzt das IMK die EU-Produktionsfunktion mit den eigenen Daten der Kurzfristprognose im Basis und Risikoszenario.² Abweichungen hinsichtlich ausgewählter Eckwerte von denen der EU-Kommission werden in der Tabelle 7 dokumentiert. Dabei wurde im Rahmen der IMK-Prognose versucht, den Schätzungen des BMF so nahe wie möglich zu kommen.³ Darüber hinaus soll die Aufstellung der Haushalte und die Berechnung der Konjunkturkomponente im Zeitablauf simuliert werden. Dazu ist es notwendig, den Stützzeitraum jedes Jahr um jeweils eine Periode zu erweitern. Im Jahr 2011 reicht er für das Haushaltsjahr 2012 bis 2012 und das Produktionspotenzial wird bis 2015 geschätzt, für das Haushaltsjahr 2013 reicht er bis 2013 und die Mittelfristprognose bis 2016 usw.

Innerhalb der in Tabelle 7 dokumentierten Abweichungen und Erweiterungen des Datensatzes ergeben sich vor allem aus den Bevölkerungsschätzungen in

dem Ansatz der EU und den Daten des BMF erhebliche Diskrepanzen. Um den Ergebnissen des BMF näher zu kommen, wurde daher auf die dort vorgeschlagenen Fortschreibungen zurückgegriffen, auch wenn nicht ganz klar ist, inwieweit die Dämpfung des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der Erhöhung des Renteneintrittsalters mit berücksichtigt wird. NAIRU und totale Faktorproduktivitätsschätzung nach dem neuen Verfahren wurden exogen eingefügt, um möglichst wenig an der Schätzung zu verändern (zur Gestaltbarkeit der Produktionslückenschätzung vgl. Horn et al. 2011).

Im Basisszenario weicht die IMK-Schätzung von den Ergebnissen des BMF nur geringfügig ab. Das Potenzial liegt etwa 0,1 % oder 2 Mrd. Euro zu Preisen von 2000 unter dem des BMF, wobei viele Angaben des BMF leider nicht nachvollziehbar sind. Im Risikoszenario lässt sich – verglichen zum Schätzszenario der Europäischen Kommission und des BMF – eine nicht unerhebliche Korrektur des Potenzials feststellen, das 2015 um etwa 2,7 % unterhalb der von EU-Kommission und BMF berechneten Potenziale liegt. Ursächlich dafür sind vor allem der Einbruch der Investitionen und das schlechtere reale BIP-Wachstum.

Die aus den Schätzungen resultierenden Produktionslücken sind in Tabelle 8 dokumentiert. Dabei werden die Lücken auf Basis des neuen und des alten EU-Verfahrens zur Verfügung gestellt. Die für das jeweilige Haushaltsjahr wesentlichen Produktionslücken sind fett hervorgehoben. Sehr gut lässt sich die prozyklische Wirkung des alten EU-Verfahrens an der Veränderung der Produktionslücken erkennen, obwohl keine Änderungen im ex-post Datensatz vorgenommen wurden: In der Schätzung mit der Risiko-Kurz-

Tabelle 8

Reale Produktionslücken für das IMK-Basisszenario und das Risikoszenario für verschiedene Stützzeiträume und nach altem (AV) und neuem EU-Verfahren (NV) in % des potenziellen BIP										
Szenario ¹ TFP-Methode	Basis (2012)		Risiko (2012)		Risiko (2013)		Risiko (2014)		Risiko (2015)	
	NV ²	AV ³	NV ²	AV ³	NV ²	AV ³	NV ²	AV ³	NV ²	AV ³
2012	-0,8	-0,4	-0,1	-0,3	-0,1	0,3	-0,1	0,7	-0,1	0,8
2013	-0,8	-0,6	-1,1	-1,5	-1,1	-0,8	-1,2	-0,4	-1,2	-0,3
2014	-0,6	-0,7	-1,4	-2,2	-1,5	-1,4	-1,8	-1,0	-1,8	-0,8
2015	-0,3	-0,6	-0,8	-1,9	-1,0	-1,0	-1,4	-0,6	-1,5	-0,5

Anmerkung: Fett markierte Werte gehen zur Berechnung der Konjunkturkomponenten in Tabelle 9 ein.
¹ Endjahr des Stützzeitraums in Klammern.
² Neues EU-Verfahren: Zur Berechnung der totalen Faktorproduktivität wird der Kalman-Filter herangezogen.
³ Altes EU-Verfahren: Zur Berechnung der totalen Faktorproduktivität wird das Solow-Residuum bestimmt und mit dem Hodrick-Prescott-Filter geglättet.
 Quelle: Berechnungen des IMK.

fristprognose bis 2012 liegt die Lücke 2012 noch bei -0,3 % (Basis-Szenario -0,4 % trotz stärkerem BIP-Wachstum). In der Schätzung mit Stützzeitraum bis 2013 ist die Lücke 2012 schon bei 0,3 % und steigt bis 2015 sogar auf 0,8 %. Hier zeigt sich deutlich, wie die Veränderung der konjunkturellen Erwartungen am aktuellen Rand ganz erheblich das Potenzial beeinflussen: Durch den angenommenen Absturz der Konjunktur von 2012 an wird das Potenzial so stark nach unten gedrückt, dass die Werte für 2012 ex-post nach oben angepasst werden; sie ändern sich sogar vom negativen in den positiven Bereich. Mit dem neuen Verfahren ist dies zumindest dann, wenn es keine Revision der totalen Faktorproduktivitätsschätzung gibt, nicht der Fall. Die Kritik der Bundesbank (2011) an der Verfahrensumstellung scheint deshalb unangebracht,

da das neue Potenzial-Verfahren die Revisionsanfälligkeit erheblich dämpft und damit auch die Spielräume der automatischen Stabilisatoren in der Krise erheblich erhöht. Folgte man dem Vorschlag der Bundesbank, würde dies einen erheblich Kürzungsbedarf in der Krise nach sich ziehen.

Zur Berechnung der Konjunkturkomponente wird neben der für das Haushaltsjahr wesentlichen nominalen Produktionslücke noch die Budgetsensitivität benötigt. Die Bundesregierung nutzt die zeitgleiche nominale Produktionslücke um die Konjunkturkomponente zu berechnen. Als maßgeblich wird die Produktionslückenberechnung nach dem neuen Verfahren (NV) angesehen. In der Tabelle 9 werden jedoch zum Vergleich auch die Konjunkturkomponenten nach dem alten Verfahren ausgewiesen. Deutlich zeigt sich, wie

Tabelle 9

Berechnung der Konjunkturkomponente für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015 differenziert nach Szenarien¹ und altem (AV) und neuem EU-Verfahren (NV) in Mrd. Euro (Budgetsensitivität: dimensionslos)												
Jahr der Haushaltsaufstellung	Haushaltsjahr	nominales BIP Basis	nominales BIP Risiko	NV nominale Produktionslücke		AV nominale Produktionslücke		Budgetsensitivität	NV Konjunkturkomponente ²		AV Konjunkturkomponente ²	
				Basis	Risiko	Basis	Risiko		Basis	Risiko	Basis	Risiko
2011	2012	2676,8	2656,0	-21,0	-2,9	-11,8	-8,3	0,16	-3,4	-0,5	-1,9	-1,3
2012	2013	2762,4	2690,5	-20,9	-29,6	-16,7	-21,4	0,16	-3,3	-4,7	-2,7	-3,4
2013	2014	2850,8	2739,0	-16,3	-49,9	-18,7	-27,7	0,16	-2,6	-8,0	-3,0	-4,4
2014	2015	2942,0	2821,1	-8,9	-41,8	-18,4	-13,0	0,16	-1,4	-6,7	-2,9	-2,1

¹ Basisszenario: Endjahr des Stützzeitraums 2012; Risikoszenarien: Haushaltsjahr gibt Ende des Stützzeitraums an.
² Diese ergibt sich als Produkt aus nominaler Produktionslücke und Budgetsensitivität.
 Quelle: Berechnungen des IMK.

das konjunkturell zulässige Defizit durch die Korrektur der Produktionslücke nach dem alten Verfahren bis 2015 um immerhin 4,6 Mrd. Euro gegenüber dem neuen Verfahren reduziert wird. Kumuliert würden der Bundesregierung ab 2012 durch das alte Verfahren 8,6 Mrd. Euro an konjunkturell zulässiger Kreditaufnahmemöglichkeit fehlen.

Wie wirken sich die oben erläuterten konjunkturbedingten Revisionen von Produktionspotenzial, Produk-

tionslücke und Konjunkturkomponente im Zusammenspiel mit den konjunkturbedingten Mindereinnahmen bei den Steuern im Rahmen des Risikoszenarios auf den Bundeshaushalt aus? Dies ist in der Tabelle 10 dargestellt. Die Zeilen 1 bis 8 zeigen zunächst die Berechnungen auf der Basis der Eckpunkte der Bundesregierung und der Schätzung der Konjunkturkomponente vom Februar 2011. Unter der Annahme, dass die im Zukunftspaket angekündigten Konsolidie-

Tabelle 10

Eckwerte des Bundeshaushalts und finanzpolitische Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse:							
Eckwerte-Beschluss der Bundesregierung, IMK-Steuerschätzung Basisszenario und IMK-Steuerschätzung Risikoszenario in Mrd. Euro							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<i>Berechnungen BMF</i>							
1	Ausgaben BMF Eckwerte 2012	303,7	305,8	303,8	305,7	304,4	309,5
2	Einnahmen BMF Eckwerte 2012	254,3	257,4	272,3	283,4	289,1	296,2
3	davon Steuern	223,7	229,2	243,0	252,9	261,4	270,5
4	Finanzielle Transaktionen ¹	0,0	-5,0	-0,9	1,8	0,6	0,0
5	Konjunkturkomponente ²	-12,0	-2,5	-2,8	-2,2	-1,3	0,0
6=1-2+4+5	Strukturelles Finanzierungsdefizit BMF	37,4	40,9	27,8	21,9	14,6	13,3
7a	Laut Abbaupfad zulässig ³	53,2	45,8	39,0	32,1	25,1	18,1
8=7a-6	Struktureller Kredit-Spielraum BMF	15,9	4,9	11,2	10,2	10,5	4,8
<i>Berechnungen Steuerschätzung IMK Basis⁴</i>							
9	Einnahmen IMK	256,4	262,3	273,6	286,9	293,1	300,2
10	davon Steuern laut IMK-Schätzung Basis	225,8	234,1	244,3	256,4	265,4	274,5
11a	Konjunkturkomponente Basis-Szenario NV ⁵	-12,0	-2,5	-3,4	-3,3	-2,6	-1,4
11b	Konjunkturkomponente Basis-Szenario AV ⁵	-12,0	-2,5	-1,9	-2,7	-3,0	-2,9
12a=1-9+4+11a	Strukturelles Finanzierungsdefizit IMK Basis NV	35,3	35,9	25,9	17,3	9,3	7,9
12b=1-9+4+11b	Strukturelles Finanzierungsdefizit IMK Basis AV	35,3	35,9	27,4	18,0	8,9	6,4
7b	Laut Abbaupfad zulässig ³	53,2	45,8	39,7	33,1	26,0	18,2
13a=7b-12a	Struktureller Kredit-Spielraum IMK Basis NV	17,9	9,9	13,8	15,8	16,7	10,3
13b=7b-12b	Struktureller Kredit-Spielraum IMK Basis AV	17,9	9,9	12,3	15,2	17,1	11,8
<i>Berechnungen Steuerschätzung IMK Risiko⁶</i>							
14	Einnahmen IMK	256,4	262,3	270,3	278,0	279,6	283,2
15	davon Steuern laut IMK-Schätzung Risiko	225,8	234,1	241,0	247,5	251,9	257,5
16a	Konjunkturkomponente Risiko-Szenario NV ⁵	-12,0	-2,5	-0,5	-4,7	-8,0	-6,7
16b	Konjunkturkomponente Risiko-Szenario AV ⁵	-12,0	-2,5	-1,3	-3,4	-4,4	-2,1
17a=1-14+4+16a	Strukturelles Finanzierungsdefizit Risiko NV	35,3	35,9	32,1	24,8	17,4	19,7
17b=1-14+4+16b	Strukturelles Finanzierungsdefizit Risiko AV	35,3	35,9	31,2	26,1	20,9	24,3
7c	Laut Abbaupfad zulässig ³	53,2	45,8	39,7	33,1	25,8	17,8
18a=7c-17a	Struktureller Kredit-Spielraum Risiko-Szenario NV	17,9	9,9	7,6	8,3	8,4	-1,9
18b=7c-17b	Struktureller Kredit-Spielraum Risiko-Szenario AV	17,9	9,9	8,5	7,0	4,8	-6,5
Abweichungen in den Summen durch Runden.							
¹ Haushalt 2011, Mittelfristiger Finanzplan 2010-2014, für 2015 Annahme von Null.							
² Wert 2010: BMF (2010d), Wert 2011: BMF (2010c), Wert 2012-2015: BMF (2011a).							
³ Abbaupfad: ab 2010 jährliche Reduktion des strukturellen Ausgangsdefizits (2,21 % des BIP) um 0,31 % des BIPs des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres.							
⁴ Wie Berechnungen des BMF mit Steuereinnahmen und Konjunkturkomponentenberechnung gemäß dem Basisszenario. Ausgaben, Einnahmen ohne Steuern und finanzielle Transaktionen unverändert.							
⁵ Werte 2010 und 2011 vom BMF (2010c, 2010d) übernommen.							
⁶ Mit jährlicher Neuberechnung der Konjunkturkomponenten und dem Risikoszenario entsprechenden Steuermindereinnahmen. Ausgaben, Einnahmen ohne Steuern und finanzielle Transaktionen unverändert.							
Quelle: BMF (2010c, 2010d, 2011a); Berechnungen des IMK.							



rungsmaßnahmen umgesetzt und die finanziellen Transaktionen nicht angepasst würden, bliebe dem Bund im Rahmen der Schuldenbremse ein Spielraum von 11,2 Mrd. Euro im Jahr 2012, von gut 10 Mrd. Euro 2013 und 2014 und gut 5 Mrd. Euro im Jahr 2015. Im IMK-Basisszenario (Zeilen 9 bis 13) würden die Einnahmen aufgrund der angepassten Steuerschätzung demgegenüber deutlich höher ausfallen. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass die Konjunkturkomponente sich aufgrund der spürbar besseren unterstellten Wirtschaftsentwicklung anpassen muss. Bei einheitlicher Berechnungsweise wäre zu erwarten, dass die Konjunkturkomponente und die konjunkturbedingten Defizite sich betragsmäßig verkleinern. Da die Berechnungen der Bundesregierung mangels hinreichend detaillierter Angaben jedoch nicht exakt reproduziert werden können, sind die vom IMK aufgrund der angegebenen Verfahren ermittelten Konjunkturkomponenten sogar etwas größer als in der Ausgangssituation. Dies bedeutet, dass in der Tabelle 10 die theoretisch zu erwartende konjunkturbedingte Vergrößerung des strukturellen finanzpolitischen Handlungsspielraums leicht überzeichnet wird. Im Jahr 2012 betrüge er dann sogar knapp 14 Mrd. Euro, steigerte sich auf knapp 17 Mrd. Euro 2014 und würde im Jahr 2015 immerhin noch bei 10 Mrd. Euro liegen (Zeile 12a). Nach dem alten EU-Verfahren, fiel der Spielraum zunächst etwas geringer aus, um dann vom Jahr 2013 an etwas größer zu werden (Zeile 12b). Auch wenn mangels ausreichender Informationen die Auswirkungen der Aufwärtsrevision der Konjunkturerwartungen auf das Produktionspotenzial nach der Methode der Bundesregierung nicht genau berechnet werden können, dürften sich die finanzpolitischen Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse zweifelsfrei etwas erhöhen.

Im Risikoszenario würde spiegelbildlich genau das Gegenteil passieren: Die Jahr für Jahr erfolgende prozyklische Abwärtsrevision des Potenzials würde die negativen Konjunkturkomponenten betragsmäßig nicht im tatsächlichen Ausmaß des Konjunkturabschwungs erhöhen. Im Verbund mit der tendenziell für akute Auf- oder Abschwungphasen zu niedrig angesetzten Budgetsensitivität verringert sich im Ergebnis der finanzpolitische Spielraum, der im Rahmen der Schuldenbremse besteht, sukzessive deutlich – nach dem neuen EU-Verfahren, wäre aus einem im Basisszenario angenommenen Abstand zur Defizitvorgabe der Schuldenbremse von 10,3 Mrd. Euro im Jahr 2015 eine Überschreitung in Höhe von 1,9 Mrd. Euro geworden (Zeile 18a). Im Falle des viel prozyklischeren alten EU-Verfahrens ergäbe sich sogar eine Überschreitung von 6,5 Mrd. Euro (Zeile 18b). In beiden Fällen würde auf-

grund der schwächeren konjunkturellen Entwicklung der Sicherheitsabstand zur Defizitvorgabe der Schuldenbremse verringert und schließlich sogar mehr als aufgezehrt. In der jeweiligen Höhe müsste der Bund dann über die Sparmaßnahmen des „Zukunftspaketes“ hinaus prozyklisch weitere Sparmaßnahmen ergreifen.

Finanzpolitische Schlussfolgerungen

Aufgrund der unterstellten, auch mittelfristig noch günstigen Konjunktur ist im Vergleich mit der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai/November 2010 mit erheblichen Steuer Mehreinnahmen zu rechnen. Obwohl es sich dabei um konjunkturbedingte Mehreinnahmen handelt, steht zu erwarten, dass sich verfahrensbedingt auch der Abbau der für die Schuldenbremse relevanten strukturellen, d.h. der konjunkturbereinigten Defizite des Bundes, nochmals beschleunigen wird. Mittelfristig könnte der Bund daher die nach der Schuldenbremse zulässigen strukturellen Defizite erheblich unterschreiten. Die so entstandenen Spielräume sollten allerdings weder für Steuersenkungen noch für Ausgabensteigerungen verwendet werden. Stattdessen sollten sie und die – sich voraussichtlich ergebenden – positiven Buchungen auf dem Kontrollkonto ganz bewusst als Puffer für konjunkturell schwächere Phasen genutzt werden. Die Politik muss darauf vorbereitet sein, dass es im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 zu einem erneuten Konjunkturreinbruch kommt. Wie in der IMK-Analyse des Risikoszenarios und seiner Auswirkungen im Rahmen der Schuldenbremse gezeigt, würde sich die bislang für die Bundesregierung günstige Prozyklik der Schuldenbremse dann in die andere, ungünstige Richtung entfalten: Aufgrund der Verschlechterung der Konjunktur stiegen auch die strukturellen Defizite wieder; der Spielraum würde dahinschmelzen. Schließlich nähme der Konsolidierungsdruck trotz schlechter Wirtschaftsentwicklung zu und würde sich Krisen verschärfend auswirken. Die sich gegenwärtig abzeichnenden Spielräume sollten daher nicht verspielt werden. Will man die zum Teil problematischen Ausgabenkürzungen im Rahmen des Zukunftspaketes vermeiden, dann müsste dies durch Steuererhöhungen für hohe Einkommen und Vermögen finanziert werden. Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte aufgrund der Steuersenkungen in der Vergangenheit (vgl. Truger/Teichmann 2010) sind solche Steuererhöhungen ohnehin angezeigt. Ohne sie werden sich die allseits geforderten zentralen Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung sowie in traditionelle und ökologische Infrastruktur nicht finanzieren lassen.

Literatur

BMF [Bundesfinanzministerium] (2010a): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 4. bis 6. Mai 2010, in: Monatsbericht des BMF Mai, S. 34-39.

BMF (2010b): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2010, in: Monatsbericht des BMF November, S. 38-44.

BMF (2010c): Bundeshaushalt 2011. Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Berlin.

BMF (2010d): Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, Berlin.

BMF (2011a): Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, BMF Monatsbericht Februar, S. 66-74.

BMF (2011b): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotential und Konjunkturkomponenten. Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung. Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 14.04.2011, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4322/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/1104141a7002,templateld=raw,property=publicationFile.pdf.

Deutsche Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2011, S. 59-64.

Europäische Kommission (2010): Production function methodology for calculating Potential GDP, Autumn 2010 Forecast exercise. Unter: <http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library>

Horn, G. A./Lindner, F./Niechoj, T./Sturn, S./Tober, S./Truger, A./Will, H. (2011): Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. Der Euroraum in Trümmern?. IMK Report, Nr. 59, Januar 2011. Düsseldorf.

IMK/OFCE/WIFO [Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung / Observatoire Francais des Conjonctures Economiques, Paris / Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien] (2011): Der Euroraum im Umbruch. Analyse Erste gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums, IMK Report Nr. 61/2010.

Truger, A./Teichmann, D. (2010): IMK Steuerschätzung 2010: Kein Spielraum für Steuersenkungen, IMK Report Nr. 49/2010.

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gustav A. Horn
Pressekontakt: Rainer Jung, 0211 7778-150

Druck: Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf
ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.