

**Antwort**  
**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll und der Gruppe der PDS**  
**— Drucksache 13/4958 —**

**Methoden und Ergebnisse der Steuerschätzung**

Rekordarbeitslosenzahlen, das Wachstum der Zahl von Einkommensschwachen und damit ein immer stärkeres Auseinanderdriften von öffentlicher Armut und privatem Reichtum sind die Konsequenzen der Fiskal- und Steuerpolitik der Bundesregierung in den letzten Jahren. Im Ergebnis dessen begründen rückläufige Steuereinnahmen und erhöhte Sozialausgaben als Hauptfaktoren die komplizierte Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden. Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen im Jahre 1996 um 20,9 Mrd. DM auf 807,1 Mrd. DM gegenüber der letzten Schätzung im Oktober 1995 zurückbleiben. Der Bund ist daran mit 11,8 Mrd. DM beteiligt. Damit werden in diesem Jahr im Bundeshaushalt 8,2 Mrd. DM fehlen. Laut Schätzung von Oktober 1995 war für 1996 noch ein Zuwachs an Steuern für den Gesamtstaat von 1 % auf 828 Mrd. DM angenommen worden. Steuerrechtsänderungen innerhalb des Jahressteuergesetzes 1996 wurden bei den damaligen Schätzungen noch nicht berücksichtigt, da die Steuerschätzer nur nach geltendem Recht prognostizieren. So entstanden allein durch die Einführung des Familienlastenausgleichs Steuermindereinnahmen von 27 Mrd. DM. Weitere 30 Mrd. DM fehlen bei den Lohnsteuereinnahmen. Hier wirkt sich die Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums negativ auf die Steuereinnahmen aus. Laut dem Bericht der Deutschen Bundesbank vom Mai 1996 belief sich das Kassendefizit im ersten Jahresdrittel 1996 auf insgesamt 23 Mrd. DM im Vergleich zu knapp 7 Mrd. DM im Vorjahreszeitraum. Allein im April 1996 schloß der Bund mit einem Kassendefizit in Höhe von fast 3 Mrd. DM ab, während er im gleichen Monat 1995 einen Kassenüberschuß von 2 Mrd. DM erzielte. Jedoch wiesen die Währungshüter bereits im März 1996 darauf hin, daß sich die Kassenergebnisse auf der Ausgaben- und Einnahmenseite weniger als bisher mit den Ergebnissen der Haushaltsrechnung vergleichen lassen.

**Vorbemerkung**

Die Fiskal- und Steuerpolitik der Bundesregierung ist auf ein nachhaltiges Wachstum, den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen gerichtet. Dazu ist es notwendig, die öffentlichen

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 3. Juli 1996 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Ansprüche an das Bruttosozialprodukt sowie die öffentlichen Defizite und die Steuer- und Abgabenlast zurückzuführen. Dadurch werden die Bedingungen für private Investitionen verbessert, mit denen dauerhaft Beschäftigung am Standort Deutschlands geschaffen wird.

Die Rahmendaten der Steuerschätzung ergeben sich aus der ökonomischen Entwicklung und den Entscheidungen der gesetzgebenden Institutionen. Um bei den Ansätzen der Steuereinnahmen in den Haushalts- und Finanzplänen dem Vorwurf der Willkürlichkeit – wie er Mitte der 50er Jahre von einem Wirtschaftsforschungsinstitut erhoben wurde – zu begegnen, wurde im Jahre 1955 der unabhängige Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ins Leben gerufen. Dem Arbeitskreis gehören neben dem federführenden Bundesministerium der Finanzen das Bundesministerium für Wirtschaft, die fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute, das Statistische Bundesamt, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie Vertreter sämtlicher Länderfinanzministerien und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an.

Die Ergebnisse des Arbeitskreises für den Bund werden von der Bundesregierung in die Haushalts- und Finanzplanung übernommen. Daneben trifft die Bundesregierung durch entsprechende Haushaltsansätze Vorsorge für die finanziellen Auswirkungen geplanter Steuerrechtsänderungen.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ stützt seine Schätzungen auf die gesamtwirtschaftlichen Prognosen und Projektionen der Bundesregierung, die unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft erarbeitet werden. Er verwendet dabei kein fest installiertes Prognoseinstrumentarium. Vielmehr erarbeitet jedes Mitglied, das eigene Schätzvorschläge erstellt, diese mit eigenen Methoden und Modellen.

Für die Schätzungen des Arbeitskreises erstellen acht Mitglieder, nämlich die Wirtschaftsforschungsinstitute, die Bundesbank, der Sachverständigenrat und das Bundesministerium der Finanzen unabhängig voneinander eigene Schätzvorschläge für alle Steuerarten. Sie sind Gegenstand der Diskussion im Arbeitskreis. Der Arbeitskreis erörtert dabei jede Steuerart solange, bis ein Kompromiß gefunden worden ist, der von allen Mitgliedern mitgetragen werden kann.

Unmittelbar im Anschluß an die Sitzungen werden die Ergebnisse in einer Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

1. Wie waren seit Beginn der Steuerschätzung die Abweichungen der Schätzdaten von den realen Steuereinnahmen und -ausgaben quotiert (bitte in Anzahl und Höhe der Abweichungen aufschlüsseln)?

Die Abweichungen der Ist-Ergebnisse der Steuereinnahmen insgesamt von den Schätzergebnissen der Steuerschätzung, die dem

jeweiligen Haushalt des Bundes zugrunde lag, sind – soweit in den Unterlagen des Hauses verfügbar – in der Anlage dargestellt. Die kassenmäßigen Steuereinnahmen und die Schätzergebnisse sind immer der Saldo des Aufkommens der jeweiligen Steuerart und daraus gezahlter Beträge (z. B. steuerliches Kindergeld, Investitionszulagen) und Erstattungen.

2. Wo liegen nach Einschätzung der Bundesregierung die Ursachen für die regelmäßigen Fehlschätzungen der Arbeitsgruppe Steuerschätzung im Bundesministerium der Finanzen?

Ähnlich wie die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten sind auch Steuereinnahmen in der Marktwirtschaft keine planbaren Größen, sondern hängen von der Verhaltensweise der Bürger und Unternehmen ab. Das Verhalten von unabhängigen Entscheidungsträgern – zusammengefaßt in den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben zur Steuerschätzung – läßt sich nicht ohne eine Bandbreite von Schätzspielräumen und Unsicherheiten vorhersagen. Dies gilt in noch stärkerem Maß für die Steuereinnahmen, da hier zeitliche Verschiebungen durch die Steuertechnik, kassenmäßige Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen und unvorhersehbare Sonderentwicklungen hinzukommen. Solange Ist-Ergebnisse in einer vertretbaren Schätzmarke der Prognose realisiert werden, kann nicht von Fehlschätzungen gesprochen werden.

3. Sieht die Bundesregierung, im Hinblick auf diese Fehlschätzungen und die damit verbundenen notwendigen Korrekturen der Steuerschätzungen, Handlungsbedarf, die Methoden der Steuerschätzungen zu modifizieren?

Die Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ pflegen die von ihnen verwendeten Methoden und Modelle ständig und passen sie den aktuellen Entwicklungen laufend an. Zur Diskussion über aktuelle Anpassungen führt der Arbeitskreis neben seinen Sitzungen zur Steuerschätzung in unregelmäßigen Abständen Methodensitzungen durch. Die Bundesregierung sieht daher und unter Hinweis auf die Antwort zu Frage 2 keinen weiteren Handlungsbedarf.

4. Inwieweit trugen die im Bericht der Deutschen Bundesbank vom März erläuterten geänderten Bilanzierungsmethoden der Steuereinnahmen und -ausgaben zu veränderten Kassenergebnissen bei?

Der Nachweis der kassenmäßigen Steuereinnahmen des Bundes basiert auf dem von den Bundes- und Landeskassen der Finanzverwaltungen ermittelten Steueraufkommen. Die von der Deutschen Bundesbank dargestellten Änderungen bei den Ein- und Auszahlungen auf den vom Bund bei der Deutschen Bundesbank unterhaltenen Konten geben nicht die Verbuchung der Steuereinnahmen in der Haushaltsrechnung des Bundes wieder.

5. Hat die Bundesregierung Kenntnis, wie die Ergebnisse der Steuerschätzung bei Beibehaltung der Bilanzierungsmethode der vergangenen Jahre ausgewiesen worden wären?

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen werden nach geltendem Recht geschätzt. Alternativrechnungen, z. B. unter der Annahme der Fortgeltung des bisherigen Rechtsstandes, hätten hypothetischen Charakter.

6. Wie erklärt die Bundesregierung die Tatsache, daß, trotz Annahme des Jahressteuergesetzes 1996 am 21. September 1995 durch den Deutschen Bundestag und Zustimmung am 22. September 1995 durch den Bundesrat, die im Oktober 1995 vorgenommene Steuerschätzung für das Jahr 1996 noch immer auf der Basis der Gesetzeslage für das Jahr 1995 durchgeführt wurde?

Die Steuerschätzung vom Oktober 1995 hat die finanziellen Auswirkungen des Jahressteuergesetzes 1996 berücksichtigt.

7. Wie würde sich, nach Einschätzung der Bundesregierung, eine Einbeziehung jeweiliger steuerrechtlicher Änderungen in das Verfahren der Steuerschätzung auf die Realitätsnähe der Ergebnisse der Schätzungen auswirken?

Steuerrechtliche Änderungen wirken nicht nur direkt bei den betroffenen Steuerarten, sondern haben auch indirekte Auswirkungen auf Bemessungsgrundlagen und Einkommen der Wirtschaftssubjekte und damit Rückwirkungen bei anderen Steuerarten. Die direkten Wirkungen geplanter Rechtsänderungen werden für das Gesetzgebungsverfahren quantifiziert und bei der Haushalts- und Finanzplanung gesondert neben den Ansätzen der Steuerschätzung berücksichtigt. Da sich die steuerlichen Auswirkungen der indirekten Wirkungen nicht isoliert berechnen lassen, werden deren Einkommenseffekte qualitativ bei der Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung für die jeweilige Planungsperiode berücksichtigt und gehen insofern in die Ergebnisse der Steuerschätzung ein. Damit ist eine konsistente und realistische Behandlung der Steuereinnahmen in der Haushalts- und Finanzplanung auf der Grundlage des Kenntnisstandes am aktuellen Rand sichergestellt.

8. Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit, jeweils aktuelle steuerrechtliche Änderungen in den Prozeß der Steuerschätzungen einzubeziehen?

Die Praxis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, auf der Basis des geltenden Rechts zu schätzen, hat sich bewährt. Da die Gesetzentwürfe häufig umfangreichen Änderungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens unterliegen, wäre bei einer Einbeziehung der Änderungen in die Steuerschätzung eine laufende Überarbeitung der Steuerschätzung erforderlich.

**Anlage**

Abweichungen der Ist-Ergebnisse der Steuereinnahmen insgesamt von den Schätzergebnissen<sup>1)</sup>

Jahr	absolute	relative
	Abweichung („-“ = Mindereinnahmen, „+“ = Mehreinnahmen)	
	Mrd. DM	v. H.
Gebietsstand bis zum 2. Oktober 1990		
1967	- 2,0	- 1,7
1968	+ 2,2	+ ,8
1969	+ 10,4	+ 7,7
1970	- 5,8	- 3,6
1971	+ 3,4	+ 2,0
1972	+ 4,6	+ 2,4
1973	- 1,8	- 0,8
1974	- 10,8	- 4,3
1975	+ 3,7	+ 1,5
1976	+ 7,9	+ 3,0
1977	+ 1,5	+ 0,5
1978	+ 7,4	+ 2,4
1979	+ 4,3	+ 1,3
1980 <sup>2)</sup>	- 2,8	- 0,8
1981	- 5,8	- 1,5
1982 <sup>2)</sup>	- 0,4	- 0,1
1983	+ 5,4	+ 1,4
1984	- 2,4	- 0,6
1985	+ 0,6	+ 0,1
1986	- 4,9	- 1,1
1987	- 9,6	- 2,0
1988 <sup>2)</sup>	+ 7,5	+ 1,6
1989 <sup>2)</sup>	+ 10,2	+ 1,9
1990	+ 13,0	+ 2,4
Gebietsstand ab dem 3. Oktober 1990		
1991 <sup>2)</sup>	+ 12,3	+ 1,9
1992 <sup>2)</sup>	+ 10,6	+ 1,5
1993	- 11,5	- 1,5
1994	+ 12,5	+ 1,6
1995	- 35,1	- 4,1

1) Für die Verabschiedung des jeweiligen Bundeshaushalts relevante Steuerschätzung.

2) Jeweiliger Nachtragshaushalt des Bundes.





