

Horst Zimmermann*

Die Steuerschätzung in Deutschland als Mehr-Ebenen-Aufgabe

Seit 1955 werden durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in Deutschland zweimal jährlich Schätzungen des Steueraufkommens vorgenommen. Diese Schätzungen bilden auch die Grundlage für die Berechnungen der Länder und Gemeinden. Wie wirkt sich dies auf die Gebietshaushalte aus? Wie wird die Schätzung in der Praxis regionalisiert?

Die halbjährliche Tagesschau-Mitteilung, dass die Steuereinnahmen in den nächsten Monaten steigen oder fallen dürften, wird oft als Aussage für den Bundeshaushalt interpretiert. In Wirklichkeit ist diese Steuerschätzung nur der Ausgangspunkt für eine Kette von Schätzungen, die vom Bund bis zur eigenen Stadt reichen. Überall dienen sie dazu, zuverlässige Haushalte zu entwerfen und mittelfristige Planungen fortzuschreiben.

Im Mai und November jedes Jahres findet eine sogenannte Steuerschätzung statt, d.h. für alle Steuern wird geschätzt, welches Aufkommen für sie in den nächsten Monaten des laufenden Jahres und im nächsten Jahr zu erwarten ist.¹ Der Steuerschätzung wird in der Politik, aber auch in den Medien eine hohe Bedeutung beigemessen. Nicht selten werden die Ergebnisse in den Tagesnachrichten referiert, und es wird dabei überlegt, welche Folgen die neueste Schätzung für die Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand haben wird.

Diese große Bedeutung der Steuerschätzung erklärt sich dadurch, dass die Steuern 78% des Bundeshaushalts und 77% des sogenannten öffentlichen Gesamthaushalts, also der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zusammengefasst, finanzieren.² Für den gesamten öffentlichen Sektor, der auch die Sozialversicherungen umfasst, sind neben den Steuern vor allem die Sozialbeiträge als Einnahmeart wichtig, weil sie die Sozialversicherungen überwiegend finanzieren. Ihre Schätzung folgt ganz anderen Gesetzmäßigkeiten als die der Steuern. Sie sind an die Arbeitsentgelte gekoppelt, und daher hängt ihre kurzfristige Schätzung stark davon ab, wie sich die sogenannten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze nach Anzahl und Lohnhöhe entwickeln. Soweit Einnahmen aus Steuermitteln in die Sozialversicherungen fließen, werden

sie als Zuschüsse/Transfers aus dem Bundeshaushalt gewährt.

Die erwähnte in den Tagesnachrichten kommentierte Steuerschätzung erfolgt auf Bundesebene durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, einem Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (siehe unten). Seine Relevanz beschränkt sich aber keineswegs auf die Bundesebene. Vielmehr ist seine gesamthafte Steuerschätzung zugleich die Basis für die Steuerschätzung der Bundesländer und der Gemeinden, insbesondere der größeren Städte. Aus der jeweiligen Steuerschätzung ziehen zunächst die Länder Konsequenzen für die gesamte Landesebene, und dann korrigiert nochmals jedes Land die Besonderheiten in seinem Territorium. Zugleich gibt das Land dann Orientierungsdaten an die Gemeinden, damit diese eine Basis für ihre eigene Schätzung und ihre Haushaltsplanung haben. Daher wird im Folgenden getrennt nach den drei Ebenen im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland argumentiert.³

Das Kernstück:

Die Steuerschätzung auf Bundesebene

Die Bundesregierung benötigt die Zahlen aus der Steuerschätzung, um sowohl ihre Mittelfristige Finanzplanung aufzubauen als auch den Haushaltsentwurf für das jeweils nächste Jahr zu gestalten. Das Gleiche

* Der Verfasser dankt dem Projekt „Reform der öffentlichen Verwaltung in der Ukraine“ der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) für die Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Beitrags.

¹ Die erste formalisierte Steuerschätzung fand schon 1955, also wenige Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland, statt. Bald erfolgte diese Schätzung zweimal im Jahr, und zusätzlich gibt es Methodensitzungen, so dass im November 2007 schon die 130. Sitzung des entsprechenden Arbeitskreises stattfand. Siehe dazu: Bundesministerium der Finanzen: 50 Jahre Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, Berlin 2005, S. 6. Dort finden sich auch ausgewählte Literaturangaben zur Steuerschätzung allgemein (ebenda, S. 26).

² Zahlen berechnet aus: Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2008, Berlin 2007, S. 130-131. Das Steueraufkommen wurde auf die „Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ bezogen.

³ Die Ausführungen zu den drei Ebenen basieren auf Informationen aus dem Bundesministerium der Finanzen, dem Finanzministerium des Landes Hessen und der Kämmerei der Stadt Marburg. Der Verfasser dankt Ulrich van Essen, Reinhold Weiß und Bernd Kauffmann für zahlreiche Informationen und Unterlagen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann, 74, ist emeritierter Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

gilt für Land und Gemeinde entsprechend. Aus diesem Grunde sind die Zeitpunkte für die Schätzung auf Bundesebene, nämlich Mai und November des jeweiligen Jahres, so gewählt, dass sie in den Haushaltskreislauf passen, der auf allen drei Ebenen einen ähnlichen Jahresrhythmus aufweist. Die Schätzung im Mai erlaubt es, abgesicherte Zahlen für die Steuereinnahmen in den Haushaltsentwurf für das folgende Jahr einzufügen. Parallel dazu wird jeweils die Mittelfristige Finanzplanung fortgeschrieben, und auch dort finden diese Zahlen Eingang. Die Schätzung im November macht es dann möglich, die Zahlen im Haushaltsentwurf für das folgende Jahr nochmals anzupassen. Auf Landes- und Gemeindeebene passen diese Termine ebenfalls in den Haushaltskreislauf. Voraussetzung ist allerdings, dass das Umarbeiten auf die Landesverhältnisse und auf die Gemeindebesonderheiten sehr schnell erfolgt. Doch dafür hat sich zwischen den Ländern und im einzelnen Bundesland ein eingespielter Mechanismus herausgebildet, der dies möglich macht.

Die Steuerschätzung auf Bundesebene⁴ umfasst alle Steuern, gleich ob sie reine Bundessteuern, Verbundsteuern oder spezielle Steuern der Länder oder Gemeinden sind. Jedoch ragen einige Steuern aus dieser Gesamtheit heraus, zum Teil weil sie besonders gewichtig sind, zum Teil weil sie mit einer besonders großen Schätzproblematik behaftet sind.

Wie im Steuersystem jedes Staates so machen auch im deutschen Steuersystem wenige Steuern einen großen Anteil am Steueraufkommen aus. 55% des Steueraufkommens entstammen zwei Steuern. Dies sind zum einen die Umsatzsteuer und zum anderen die Lohnsteuer als größter Einzelbestandteil der Einkommensteuer. Ein Fehler in der Schätzung um einen kleinen Prozentsatz bedeutet in diesem Falle einen erheblichen Fehler in der Haushaltsplanung. Hier kommt es vor allem darauf an, die dauerhaften Bestimmungsgrößen für die Änderungen des Steueraufkommens im Einzelnen zu kennen, während die kurzfristigen Einflüsse über die Zeit vergleichsweise weniger stark zu Buche schlagen.

Bei anderen Steuern hingegen ist die erratische Schwankung im Zeitablauf das hauptsächliche Problem. Dies betrifft vor allem die gewinnabhängigen Steuern, also vor allem die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer, wogegen der aus Gewinn resultierende Anteil der Einkommensteuer keine so große Bedeutung hat. In allen Staaten schwanken die Gewinnsteuern stärker als die meisten anderen Steuern.

⁴ Als zeitnahe Quelle für das Verfahren auf Bundesebene, mit neuesten Angaben auch zu den Zahlen, wird hier ein Vortrag des auf Bundesebene für die Steuerschätzung verantwortlichen Mitglieds des Bundesministeriums der Finanzen verwendet (U. van Essen: Methoden und Grundlagen der Steuerschätzung, Powerpoint Präsentation, Berlin 2007).

Das liegt daran, dass Gewinne in der Rezession überproportional zum Sozialprodukt zurückgehen und im Boom überproportional steigen. Hinzu kommt, dass gerade die Gewinnsteuern oft der Gegenstand von Steuerrechtsänderungen sind, denn diese Steuern sind für die Anreize im Unternehmenssektor und für die Position eines Landes im internationalen Wettbewerb besonders wichtig.

Solche Steuerrechtsänderungen mit großer Bedeutung für die Steuerschätzung hat es auch in der Bundesrepublik Deutschland häufig gegeben. Sofern sie umfangreiche Steuern betreffen, die sich im Zeitablauf nicht sehr schnell ändern, kann man den Effekt oft recht gut abschätzen, beispielsweise den einer Änderung des Steuersatzes bei der Umsatzsteuer. Die Änderung von Gewinnsteuern hingegen kann sich dramatisch auswirken. So hat in der Tat in Deutschland das Aufkommen der Körperschaftsteuer im Jahre 2001 einen negativen Wert aufgewiesen.⁵ Die Steuerpolitik hatte hier einige Änderungen im Steuergesetz vorgenommen und nicht geahnt, in welcher Weise und wie intensiv die Unternehmen hierauf reagieren würden, mit dem Ziel, ihre Körperschaftsteuerschuld zu reduzieren. Ein Minus bedeutet in diesem Falle, dass Rückzahlungen seitens des Finanzamtes getätigt werden mussten, beispielsweise wegen Verlustvorträgen.

Wie eingangs ausgeführt, findet die Steuerschätzung zwar auf Bundesebene statt, ist aber eine Institution, die von allen drei Ebenen getragen wird und für diese auch arbeitet. Das zeigt sich in der Zusammensetzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, der diese Schätzung auf Bundesebene durchführt. Zwar hat das Bundesministerium der Finanzen den Vorsitz, aber das Gremium setzt sich außer aus den Fachleuten aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesbank, dem Statistischen Bundesamt, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und aus den Wirtschaftsforschungsinstituten vor allem aus den 16 Vertretern der Länderfinanzministerien und einem Vertreter der Gemeinden zusammen. Es vertritt damit alle drei Ebenen des Staatsaufbaus.

Auf diese Zusammensetzung ist nicht nur hinzuweisen, weil so formal alle drei Ebenen vertreten sind. Vielmehr hat dies auch Bedeutung für die Ergebnisse der Schätzung. Wenn das Bundesfinanzministerium – wie in vielen Staaten üblich – die Schätzung allein vornehmen würde, könnte es den Beurteilungsspielraum, den jede Schätzung erfordert, so ausnutzen, dass die Ergebnisse seinen speziellen Interessen entsprechen, also beispielsweise die Bundessteuern je nach politischen Wünschen etwas zu hoch oder etwas zu niedrig

⁵ Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2008, a.a.O., S. 272.

ansetzen. Es wäre mithin „dem Verdacht der Öffentlichkeit ausgesetzt, ... mit dem Ansatz der Steuereinnahmen finanzpolitische Zielsetzungen“ zu verfolgen.⁶ Solcher Bias zu Gunsten nur einer Ebene wird durch die Zusammensetzung des Arbeitskreises von vornherein verhindert.

Treffgenauigkeit der Prognose des Bruttoinlandsprodukts maßgebend

Für den eigentlichen Schätzvorgang liegt der vielleicht wichtigste Tatbestand darin, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) großen Einfluss auf das Ergebnis der Schätzung hat: „Die Prognosegenauigkeit der Steuerschätzung hängt u.a. von der Treffsicherheit der BIP-Schätzung ab.“⁷ Hier ist darauf hinzuweisen, dass der Schätzung die offizielle Prognose des BIP durch die Bundesregierung zugrunde gelegt werden muss.⁸ Auch die beteiligten wissenschaftlichen Institutionen müssen die amtliche gesamtwirtschaftliche Prognose verwenden und überdies auch die vom Bundesfinanzministerium geschätzten Steuerausfälle durch beschlossene Steuerrechtsänderungen. Insofern hängt die Treffgenauigkeit der Prognose stark von der der BIP-Schätzung ab, so dass man, vielleicht etwas überspitzt, durchaus argumentieren kann: „Der Bund übernimmt durch die Vorgabe der gesamtwirtschaftlichen Annahmen auch die Hauptverantwortung für Fehleinschätzungen.“⁹

Nun könnte man vermuten, dass eine solche offizielle Prognose des Bruttoinlandsprodukts für politische Manipulationen anfällig ist, etwa weil der Bund durch eine überhöhte BIP-Schätzung ein höheres als das realistisch geschätzte Steueraufkommen vorweisen könnte, vor allem vor Wahlterminen.¹⁰ Doch dagegen ist die Zusammensetzung des Arbeitskreises ein wirk-

sames Mittel, und außerdem würde der Bund auf Dauer an Glaubwürdigkeit verlieren.

Sieben der in dem Arbeitskreis vertretenen Institutionen und das Bundesfinanzministerium stellen unabhängige Schätzungen für die Einzelsteuern auf. Im Nachhinein ist dann immer von Interesse, welcher Vorschlag die genaueste Schätzung mitgebracht hat und zum „Schätzsieger“ erklärt wird. Die acht Vorschläge dienen als Basis für die Erarbeitung der gemeinsamen Schätzung. Naturgemäß bedeutet dies, einen Kompromiss herzustellen. Dieser betrifft zum einen die vorgelegten Schätzungen. Zum anderen muss eine gemeinsame Einschätzung des Effekts der zwischenzeitlichen Steuerrechtsänderungen,¹¹ des Effekts möglicher geänderter Verhaltensweisen der Steuerverwaltung usw. gefunden werden.

Letztlich wird die Schätzung dann sozusagen durch Handkorrektur fertiggestellt und nicht etwa durch eine ausschließliche durchgängige Funktionsschätzung. Der Arbeitskreis hat also „kein fest installiertes Prognoseinstrumentarium“.¹² Allerdings lassen sich zwei methodische Ansätze unterscheiden, die zwar als Funktion darstellbar sind,¹³ aber dies dient nur der schematischen Darstellung. Die Schätzung nach dem „Funktionstyp“ wird dann verwendet, wenn es für die Entwicklung der Einzelsteuer einen guten Indikator gibt, beispielsweise für Verbrauchsteuern den entsprechenden Konsum. Liegt kein guter derartiger Indikator vor, so wird nach dem „Zeitreihentyp“ geschätzt. Dazu werden die Daten über die Kasseneingänge aus der entsprechenden Einzelsteuer als Zeitreihe vorsichtig extrapoliert. Wegen der immer wieder auftretenden methodischen Probleme führt der Arbeitskreis in unregelmäßigen Abständen zusätzliche Methodensitzungen durch, insbesondere im Vorfeld umfangreicher Steuerrechtsänderungen.¹⁴

Die Steuerschätzung des Arbeitskreises, die das Bundesministerium der Finanzen jeweils in einem ausführlichen Papier zeitnah veröffentlicht,¹⁵ wird in Deutschland als recht genau akzeptiert. Offensichtliche Ausrutscher wie im erwähnten Jahr 2001 beruhten gelegentlich auf einer Fehleinschätzung seitens der Steu-

⁶ Bundesministerium der Finanzen: 50 Jahre..., a.a.O., S. 12.

⁷ U. van Essen: Methoden..., a.a.O., Folie 26.

⁸ Prognosen der Europäischen Union (EU) hingegen gehen nicht in den formalen Schätzvorgang ein. Die EU erscheint erst, wenn es um die Verteilung der Bundeseinnahmen geht, so etwa in Tabelle 4 in: Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der 130. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin 2007. Dort erscheint der Bund richtigerweise mit seinen Steuereinnahmen „vor EU...“ und mit seinem irgendwie aufzubringenden Beitrag zu den „Mehrwertsteuereingemitteln“ der EU. Hingegen formuliert das Bundesfinanzministerium in seinem Dokument „Einstellung in den Bundeshaushaltsplan“: „Der vom Umsatzsteueranteil des Bundes der Europäischen Union als Eigene Einnahme zustehende Teil des Aufkommens“ der Umsatzsteuer. Das gibt die aus Bundessicht verständliche Sicht wieder, dass der Bund „vom Umsatzsteueranteil des Bundes“ Mittel an die EU liefert, die folglich eigentlich vor der deutschen Umsatzsteuerverteilung zu berücksichtigen seien. Allerdings setzt sich die EU sicherlich für einen solchen eigenständigen Umsatzsteueranteil ein, was aber eine eigene EU-Steuer bedeuten würde und zu einer sehr grundsätzlichen Diskussion führt.

⁹ K.-P. Fox: 50 Jahre Steuerschätzung: Die Notwendigkeit einer undankbaren Aufgabe, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), S. 246.

¹⁰ Eine „geschönte“ Steuerschätzung der Bundesregierung war 1954 der Anlass, den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ins Leben zu rufen. Zu dieser Vorgeschichte siehe: Bundesministerium der Finanzen: 50 Jahre..., a.a.O., S. 6-9.

¹¹ Der Arbeitskreis berücksichtigt nur bereits beschlossene zukünftige Steueränderungen. Das Land kann anders verfahren, siehe unten. Die erwähnte Tatsache, dass die einzelnen Institutionen die vom Bundesfinanzministerium ermittelten Steuerausfälle ihrer eigenen Schätzung zugrunde legen müssen, schließt nicht aus, dass der Arbeitskreis hier von wieder abweicht.

¹² Bundesministerium der Finanzen: 50 Jahre..., a.a.O., S. 8.

¹³ U. van Essen: Methoden..., a.a.O., Folie 23.

¹⁴ Bundesministerium der Finanzen: 50 Jahre..., a.a.O., S. 11.

erpolitik, von der die Schätzer nichts wissen konnten. Daher scheint auch kein offensichtlicher Reformbedarf für das System der Steuerschätzung zu bestehen. Das ist umso wichtiger, als, wie im Folgenden zu zeigen ist, diese Schätzung auf Bundesebene zugleich die Basis bildet, auf der Land und Gemeinde ihre eigenen Schätzungen des Steueraufkommens für das nächste Jahr vornehmen.

Die Anschluss-Schätzung des Bundeslandes: Ein Zwei-Stufen-System

Die zuvor erörterte Schätzung auf Bundesebene umfasst das gesamte Bundesgebiet ohne Differenzierung nach Ländern oder gar Gemeinden. Auch wenn diese Schätzung ganz genau gewesen wäre, könnte sie nicht für das einzelne Bundesland übernommen werden, und erst recht ist das gesamte Ergebnis für die einzelne Stadt nicht direkt verwendbar. Zwischen den Bundesländern gibt es große Unterschiede in Hinblick auf die Wirtschaftskraft und das davon abhängige Steueraufkommen, beispielsweise bei den Unternehmenssteuern. Aber auch die Lohnhöhe und damit die Basis für die umfangreiche Lohnsteuer differieren zwischen den Bundesländern sehr stark. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass es neben den 13 Flächenstaaten auch drei Stadtstaaten gibt, die eher die Situation einer großen Stadt wiedergeben als die eines Flächenstaates.

Auch zwischen den Einzelsteuern bestehen nochmals größere Unterschiede, was die Gleichmäßigkeit der Verteilung über das Bundesgebiet angeht. Während der Landesanteil an der Lohnsteuer mithilfe von Indikatoren recht gut zu errechnen ist, ist dies bei den Gewinnsteuern wiederum schwieriger. Da die Gewinnsteuern von der Konjunkturlage abhängig sind und die Konjunktur in einem großen Land wie Deutschland typischerweise regional unterschiedlich stark wirkt, ist auch auf Landesebene diese Schätzung schwierig.

Wenn nun jedes Bundesland ohne Abstimmung mit den anderen seine eigene Steuerschätzung vornehmen würde, so könnte die Gesamtheit dieser Ergebnisse möglicherweise zu einem höheren oder niedrigeren Aufkommen an Steuern führen, als mit der Schätzung für das Bundesgebiet als Ganzem vereinbar ist. Aus diesem Grunde hat sich für das Landesaufkommen an Steuern ein zweistufiges Schätzverfahren herausgebildet.

Auf der ersten Stufe findet eine Regionalisierung für alle Einzelländer statt. Für diesen Zweck hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ einen Unterausschuss „Regionalisierung“ gebildet, dem das Bundesfinanzministerium und die Ländervertreter im Arbeitskreis angehören. In Absprache zwischen den Ländern hat

es das Land Baden-Württemberg seit längerem übernommen, die Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ auf die Gesamtheit der Länder nach einem einheitlichen Muster herunterzubrechen. Dazu hat sich ein formalisiertes Verfahren herausgebildet, aus dem heraus vertrauliche interne Papiere für die Finanzministerien der Länder entstehen.

Das Verfahren ist von der Technik her relativ einfach. Man beginnt mit dem letzten Ist-Aufkommen eines vollständigen Jahres. Dazu nimmt man für die Novemberschätzung das letzte Viertel des Vorjahres und die ersten drei Viertel des laufenden Jahres als Basis. Dann werden für den Schätzzeitraum für jede einzelne Steuer gleichbleibende Anteile der einzelnen Länder am Gesamtaufkommen dieser Steuer unterstellt.¹⁶ Zugleich werden für jedes Bundesland bestimmte Besonderheiten berücksichtigt. Dazu führt das Land Baden-Württemberg vorweg eine Abfrage bei den Ländern nach landesspezifischen Besonderheiten durch. Im Anschreiben für die dann übersandte Schätzung werden diese Besonderheiten aufgeführt.

Anschließend wird die Verteilung der bundesweit geschätzten Steuereinnahmen auf die einzelnen Länder berechnet („regionalisiert“). Auch wird darauf aufbauend das komplizierte Regelwerk des Länderfinanzausgleichs durchgerechnet.

Das Ergebnis dieser Regionalisierung für alle einzelnen Bundesländer ist dann eine umfangreiche Tabelle, in der jede einzelne Steuer mit ihrem auf jedes einzelne Bundesland entfallenden Aufkommen als Schätzwert aufgeführt wird. Diese Werte sind zugleich so aufeinander abgestimmt, dass ihre Gesamtheit in das Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ passt. Auch die Basis für diese Rechnung wird genau aufgeführt. Dazu gehören vor allem die erwähnten Anteile, die vom Aufkommen jeder Steuer bisher auf das jeweilige Bundesland entfallen sind.

Wichtig ist auch die Berücksichtigung dieser auf jedes Land entfallenden Steuern im Länderfinanzausgleich. Hier spielt die Wirkung des länderweisen Steueraufkommens auf die Umsatzsteuerverteilung im Länderfinanzausgleich eine Rolle, weil die Stellung des einzelnen Landes in diesem komplizierten Ausgleichssystem von der Entwicklung seiner Steuereinnahmen und damit von seiner Finanzkraft abhängt.

Auf der zweiten Stufe benützt das einzelne Bundesland, in unserem Beispiel Hessen, die aus Baden-Württemberg erhaltene Zahl als Stütztest. Es korrigiert dann nochmals um spezielle Faktoren, die nicht das Gewicht der nach Baden-Württemberg gemeldeten „Besonderheiten“ haben. So können auch absehbare,

¹⁵ Als jüngstes Dokument dieser Art siehe: Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der 130. Sitzung..., a.a.O.

¹⁶ Fox spricht von der Strukturkonstanzhypothese (K.-P. Fox: 50 Jahre Steuerschätzung..., a.a.O., S. 248).

aber noch nicht beschlossene Steuerrechtsänderungen berücksichtigt werden, ebenso wie die Kenntnis der Entwicklung der kassenmäßigen Steuereinnahmen, die beispielsweise durch Stundungen oder zukünftige Nachzahlungen eine Korrektur der zu erwartenden Einnahmen für dieses Land nahelegen. Nicht zuletzt kann die Kenntnis, dass ein für das Steueraufkommen gewichtiges Unternehmen schließen wird oder eine große Erweiterung plant, zu einer Bewertungskorrektur führen.

Die so gewonnenen Zahlen gehen dann in die mittelfristige Finanzplanung und in den Haushaltsentwurf des Landes ein. Zugleich werden auf der Grundlage dieser Steuerschätzungen für den Landeshaushalt den Gemeinden und Landkreisen sogenannte „Orientierungsdaten“ übermittelt,¹⁷ die ihnen bei der Einschätzung ihrer kommunalen Steuereinnahmen helfen sollen.

Die Anschluss-Schätzung der Stadt

Als Beispiel für eine deutsche Gemeinde wird die Stadt Marburg herangezogen. Sie hat etwa 80 000 Einwohner und liegt in Hessen. Ihre Finanzlage ist recht gut, denn sie kann in der Regel aus den laufenden Einnahmen und Ausgaben eine „freie Spitze“, also einen Überschuss zur Finanzierung von Investitionen, erwirtschaften, was bei weitem nicht jeder deutschen Stadt gelingt.

Diese Stadt muss für ihren Haushalt und ihre längerfristigen Planungen ebenso wie Land und Bund Werte für die geschätzten Steuereinnahmen einsetzen. Hierfür dienen vier Grundlagen:

1. Zunächst werden die Erfahrungen des letzten Jahres und die eigene längere Zeitreihe für die Steuereinnahmen herangezogen.
2. Die Werte der Mai-Schätzung (siehe oben) werden für den Haushaltsentwurf für das nächste Jahr verwendet.
3. Ende August liefert dann das hessische Ministerium des Innern und für Sport die genannten „Orientierungsdaten“. Sie basieren auf den zuvor erwähnten, auf Hessen heruntergerechneten Bundesdaten, die das Land Baden-Württemberg errechnet hat.
4. Die November-Schätzung des Arbeitskreises kommt gerade rechtzeitig, um für die zweite Lesung des Haushalts im Stadtparlament Verwendung zu finden, weil dann die Werte des ursprünglichen Entwurfs nochmals korrigiert werden können.

Der eigentliche Schätzvorgang innerhalb der Stadt beginnt damit, dass die Grundlage (1.) herangezogen

wird. Die Werte der Zeitreihe einschließlich des Wertes der neuen Steuerschätzung werden dann zu einer Gesamtzeitreihe zusammengefügt, und es werden ungewöhnliche Abweichungen nach oben oder unten, die sich durch Sondereinflüsse im Stadtgebiet erklären lassen, herausgerechnet. Dieser Ausgangswert wird dann nochmals „von Hand“ korrigiert, und diese Korrekturen werden vor allem mit Blick auf einzelne Steuern vorgenommen.

Die Gewerbesteuer ist, wie jede Gewinnsteuer auf jeder Ebene des Staatsaufbaus, ein besonders schwieriger Fall. Zunächst werden die Werte des laufenden Jahres betrachtet und mit den Werten des Vorjahres verglichen. Mit Blick auf das Jahr 2008 ist dies besonders schwierig, weil beim Übergang zum Jahr 2008 die Unternehmenssteuerreform wirksam wird. Sie wird Mindereinnahmen für diese Stadt bringen, die aber glücklicherweise durch die positive Wirtschaftsentwicklung im Stadtgebiet überkompensiert werden dürften.¹⁸ Von der unvermeidlichen Bandbreite der Schätzung wird eher die Untergrenze gewählt, damit im Haushalt keine hohe und später vielleicht doch nicht voll realisierbare Zahl erscheint, die aber zunächst im Parlament zu Ausgabenwünschen führt und später Haushaltsprobleme verursachen kann. Bei der Gewerbesteuer erfolgt auch gelegentlich eine Rückfrage bei wichtigen Unternehmen, die für das Gewerbesteueraufkommen besondere Bedeutung haben. Dies geschieht eher routinemäßig durch das Steueramt der Stadt, aber es kann auch vorkommen, dass der Oberbürgermeister bei einem Empfang ein Vorstandsmitglied eines Unternehmens fragt, ob denn wohl die Aussichten für das nächste Jahr besser oder schlechter seien als für das laufende Jahr.

Für den Einkommensteueranteil der Gemeinden (15% des örtlichen Aufkommens der Gemeinde, mit einer gewissen Korrektur durch die sogenannten Sockelgrenzen¹⁹) ist die Schätzung sehr viel einfacher. Es liegen dazu für jedes Quartal die Daten für die kassenmäßigen Einnahmen aus diesem Einkommensteueranteil vor, und diese Zeitreihe wird herangezogen und vorsichtig fortgeschrieben, auch unter Zuhilfenahme der „Orientierungsdaten“. Die Grundsteuer schließlich bietet keine Schwierigkeiten für die Schätzung. Sie weist einen gleichmäßigen trendmäßigen Verlauf ihres Aufkommens auf, sofern keine Steuerrechtsänderungen erfolgt sind. Bei Gewerbesteuer und Grundsteuer ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde den Steuersatz festlegen kann. Folglich ist bei der Steuerschätzung mit dem Steuersatz zu rechnen, den das Parlament für das folgende Jahr festgelegt hat. Da diese Änderungen in

¹⁷ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Orientierungsdaten für die Finanzplanung bis 2011, Teil I des Rundschreibens zu: Kommunale Finanzplanung bis 2011; Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2008, Wiesbaden 16.11.2007.

¹⁸ Haushaltsrede des Oberbürgermeisters Egon Vaupel, Marburg 2007, S. 26-27.

¹⁹ Zu Funktion und Berechnungsweise vgl. H. Zimmermann: Kommunalfinanzen, Baden-Baden 1999, S. 175-178.

der Regel keinen großen Sprung bedeuten, muss auch keine sprunghafte Änderung in den Verhaltensweisen der Besteuerten unterstellt werden.

Neben den Steuereinnahmen, die auf der gesamten Gemeindeebene nur 39% ausmachen,²⁰ sind die Einnahmen aus den regelmäßigen Zuweisungen des Landes, die nach Schlüsseln gewährt werden („Schlüsselzuweisungen“), von großem Gewicht. Hierzu liefert das Ministerium in Hessen im laufenden Jahr schon Hinweise, wie der kommunale Finanzausgleich des nächsten Jahres wohl aussehen wird. Aber erst im Januar des bereits begonnenen Haushaltsjahres gibt das Ministerium eine erste „vorläufige Festsetzung“ dieser Schlüsselzuweisungen bekannt. Das ist für die zahlreichen Städte, die den Haushalt erst zu Beginn des Haushaltsjahres fertigstellen, früh genug, nicht aber für Marburg, das seinen Haushalt regelmäßig deutlich vor dem Haushaltsjahr beschlossen hat. Die endgültigen Zahlen werden erst zum 1. September des dann schon laufenden Haushaltsjahres bekannt gegeben, weichen in der Regel aber nur geringfügig von den vorläufigen Zahlen ab.

Die deutsche Steuerschätzung – eine Erfolgsgeschichte?

Wenn man die gesamten Schätzvorgänge auf allen drei Ebenen des deutschen Staatsaufbaus zusammenfassend betrachtet, so scheint sich hier ein System eingespield zu haben, mit dem alle Beteiligten im Großen und Ganzen zufrieden sind. Die Zusammensetzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ mit der Vertretung von Bund, Land, Gemeinde und Forschungsinstituten bietet die Gewähr, dass mögliche Unzulänglichkeiten schnell aufgedeckt und beseitigt werden können. Dafür spricht nicht zuletzt, dass dies das Gremium auf Bundesebene mit dem vielleicht höchsten durchschnittlichen Dienstalder ist,²¹ so dass solide Kenntnisse des Systems und weitgehende Unabhängigkeit von kurzfristigen politischen Mehrheiten unterstellt werden können. Die gleiche Vermutung der ausgeräumten Unzulänglichkeiten gilt für das gesamthafte Schätzverfahren der Bundesländer seitens des Landes Baden-Württemberg. Auch hier würden die beteiligten Bundesländer sehr schnell eine Änderung des Verfahrens bewirken, wenn sich Unzulänglichkeiten gezeigt haben. Vielleicht kann man zusammenfassend sagen, dass die mehr als ein halbes Jahrhundert alte Steuerschätzung in Deutschland eine Erfolgsgeschichte ist.²²

²⁰ Zahlen berechnet aus: Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2008, a.a.O., S. 130-131. Das Steueraufkommen wurde auf die „Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ bezogen.

²¹ Vgl. die Liste der „langjährigen Mitglieder“ in: Bundesministerium der Finanzen: 50 Jahre..., a.a.O., S. 15.

²² Vielleicht wurde auch aus diesem Grunde der Verfasser vom ukrainischen Finanzministerium gebeten, eine Unterlage zur deutschen Steuerschätzung bereitzustellen.