DOI: 10.1007/s10273-005-0357-z

Klaus-Peter Fox

50 Jahre Steuerschätzung: Die Notwendigkeit einer undankbaren Aufgabe

Der vom Bundesministerium der Finanzen im Jahre 1955 eingerichtete Arbeitskreis „Steuerschätzungen" besteht mittlerweile 50 Jahre und tritt im Mai 2005 in Berlin zu seiner 125. Sitzung zusammen. Was sind die Aufgaben des Arbeitskreises? Mit welchen Problemen muss er sich bei seiner Arbeit auseinandersetzen?

In der Bundesrepublik ist seit nunmehr 50 Jahren einem Arbeitskreis auf Bund/Länder-Ebene aufgegeben, periodische Steuerschätzungen vorzunehmen. Im Frühjahr 2005 tritt dieser Arbeitskreis im 50. Jahr seines Bestehens zu seiner 125. Sitzung in Berlin zusammen, Grund genug, die Aufgaben und deren Ausführung durch den Arbeitskreis mit kritischer Sympathie zu betrachten. Warum bedarf es eines Arbeitskreises „Steuerschätzungen" und wie kam es zu seiner Gründung?

Die Haushaltsgestalter aller öffentlichen Gebietskörperschaften – Bund, Länder und ihre Gemeinden – müssen Jahr für Jahr die erwarteten Einnahmen und geplanten Ausgaben sowohl in der Gesamtsumme als auch aufgeteilt auf Einzelpositionen nachvollziehbar ermitteln und ihren Entscheidungsgremien – Bundestag, Landtag, Stadt- und Gemeinderäte – zum abschließenden Beschluss vorlegen. Während sie die Ausgabenansätze – zumindest in mehr oder weniger weiteren Grenzen – selbst bestimmen können, sind die Einnahmeansätze, jedenfalls die Steuereinnahmen, keine Bestimmungsgrößen. Nicht der Wille der Entscheidungsträger, sondern vor allem die wirtschaftliche Entwicklung und das Verhalten der Steuerpflichtigen ist bestimmend für die tatsächlichen Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen sind mithin eine Erwartungsgröße. Überraschungen sind da nicht ausgeschlossen. Man hat sie immer wieder erlebt, auch im Jahr 2004. In jenem Jahr war der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" noch von einem zu erwarteten Aufkommen für den Bund von knapp 192 Mrd. Euro ausgegangen, das Ergebnis lag im Nachhinein betrachtet allerdings nur bei 187 Mrd. Euro[1].

Dr. Klaus-Peter Fox, 60, ist Dozent für die Fächer Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes. Er ist seit Herbst 1983 Mitglied des Arbeitskreises „Steuerschätzungen". Er vertritt ausschließlich seine persönliche Meinung.

Entstehung in der Krise

Krisenhafte Ereignisse können auch ihr Gutes haben. So ist der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" nach einer Auseinandersetzung zwischen dem Bundesfinanzministerium und dem ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München um das Ausmaß der erforderlichen (Einkommen-)Steuersenkung im Jahr 1954 entstanden. Das ifo-Institut hatte trotz der vorgenommenen Steuersenkungen ein höheres Steueraufkommen für möglich gehalten als das Bundesministerium der Finanzen[2]. Seinerzeit war es offenbar möglich, ein Institut zum Rapport einzubestellen[3].

Bei diesem Anlass war das Bundesfinanzministerium offenbar von der Argumentation der Institutsvertreter so beeindruckt, dass es zugestimmt hat, Wirtschaftsforschungsinstitute und Ländervertreter – zunächst einige auserwählte, später alle – und Vertreter des Städtetages in den Schätzerkreis aufzunehmen. Somit kann für gesichert gelten, dass eine Sachauseinandersetzung über die Steuerschätzung Ausgangspunkt für die Einrichtung eines Arbeitskreises war, der nunmehr seit 50 Jahren das Steuerschätzungs-Handwerk betreibt.

[1] Vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 05/04, S. 55 im Vergleich zur Pressemeldung des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. Januar 2005.

[2] Von heute aus ist es schwierig, die Quellen aufzuspüren. Ich danke daher Andrea Gebauer vom Ifo-Institut für großzügig gewährte Hilfe. Die Originalquellen der Auseinandersetzung sind vier Stellungnahmen im ifo-Schnelldienst von Anfang 1954: Hohe Steueraufkommen trotz Steuersenkungen, in: ifo-Schnelldienst C I Nr. 5 vom 11.2.1954, S. 2-6; Zur Reform der Einkommens- und Körperschaftssteuer: Stärkere Tarifsenkung ist möglich!, in: Ifo-Schnelldienst. Beiträge zur Wirtschaftslage. 4-9 Nr. 11 vom 18.3.1954, S. 4-9; sowie: Zur Reform der Einkommens- und Körperschaftssteuer: Der Streit um die Aufkommensberechnung, in: Ifo-Schnelldienst. Beiträge zur Wirtschaftslage. A9 Nr. 13 vom 2.4.1954, S. 4-6; und schließlich: Zur Reform der Einkommens- und Körperschaftssteuer: Übereinstimmungen und Meinungsverschiedenheiten, in: Ifo-Schnelldienst. Beiträge zur Wirtschaftslage. A9 Nr. 16 vom 22.4.1954, S. 4-5.

[3] Vgl. J. Körner: Rede zur 100. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" am 18. Mai 1994 in Bonn.

Zusammensetzung befördert Ergebnisse im Konsens

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, dem aufgegeben ist, in periodischen Abständen die kurz- und mittelfristige Steuereinnahme-Entwicklung für die öffentlichen Gebietskörperschaften prognostisch zu ermitteln, setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen unterschiedlicher Entsendungsstellen zusammen:

- aus dem Bundeswirtschafts- und -finanzministerium,
- aus den Länderfinanzministerien,
- aus den kommunalen Spitzenverbände,
- von der Bundesbank,
- aus dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
- vom Statistischen Bundesamt,
- von den führenden Wirtschaftsforschungsinstituten.

Damit sind im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ die allermeisten derer vertreten, die zu einer sachgerechten Vorausschau des künftigen Steueraufkommens beitragen können, insgesamt etwa 35 Personen. Die Zusammensetzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ sichert im Kern eine Ausgewogenheit der Meinungsbildung, zumal sich verfahrensmäßig durchgesetzt hat, dass die Einigung auf einen Schätzwert bei einer Steuer erst dann abgeschlossen ist, wenn niemand mehr Anlass hat, dazu eine begründet abweichende Einschätzung vorzutragen, z.B. in Form einer Protokollerklärung.

Auch ein anderer Umstand sorgt für Homogenität der Einschätzungen: Die Mitglieder im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ sind in aller Regel sehr lange dabei; Mitgliedschaften von 15 Jahren und mehr sind keine Seltenheit, nimmt man die neuen Länder aus. Das führt zu einer erheblich gefestigten langjährigen Erfahrung im Schätzgeschäft und auch zu einem beträchtlichen Maß an Gruppenbewusstsein. Nicht ein einziger Fall ist bekannt, in dem ein Mitglied des Arbeitskreises – zu Hause angekommen – öffentlich vernehmbar vom gemeinsam erzielten Schätzergebnis abgewichen ist, auch dann, wenn es im Vorfeld der Schätzung – etwa bei den beteiligten Instituten – unterschiedliche Einschätzungen gegeben hatte.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat nur eine spärliche institutionelle Verankerung. Allenfalls im so genannten „Schreiner-Hiehle-Papier“[4], das als Geschäftsordnungsgrundlage für die Arbeitsweise des Finanzplanungsrates gelten kann, taucht die Steuerschätzung als notwendige Voraussetzung für die Arbeit des Rates auf. Immerhin hatte der Arbeitskreis bei Verabschiedung dieses Papiers bereits zwölf Jahre bestanden. Die Rechtsqualität des „Schreiner-Hiehle-Papiers“ ist allerdings ungeklärt. Es hat eher durch die tatsächliche Praxis Bedeutung[5]. Dieses schließt nicht aus, dass es wiederholt intern Auseinandersetzungen um Zeitpunkt und Organisation von Sitzungen gegeben hat. So hat z.B. das Bundesfinanzministerium im Frühjahr 1995 eine Sondersitzung anberaumt, ohne dies mit den Ländern im Vorfeld abzusprechen. Auch die Organisationsführerschaft des Bundes ist – über die zweifellos notwendige Geschäftsstellenfunktion hinaus – nirgendwo klar geregelt. Allerdings ist zuzugeben, dass die lange geübte Praxis sich wesentlich auf Zweckmäßigkeitsüberlegungen stützt, so dass auch weiterhin keine zwingende Notwendigkeit besteht, andere bindende Regelungen zu treffen.

So etwas wie ein Geheimbund?

Fachliche Darstellungen der Arbeitsweise und kritische Betrachtungen zu den Ergebnissen des Arbeitskreises sucht man weitgehend vergeblich. Das hat Gründe, nicht ohne weiteres gute. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat als Ganzes in den 50 Jahren seines Bestehens kaum jemals etwas über seine Vorgehensweise bei den Schätzungen verlauten lassen. Was man über die Arbeitsweise weiß, stammt aus verstreuten Einzeläußerungen von Mitgliedern, die zudem in aller Regel lediglich auf Einzelaspekte gerichtet sind[6]. Auch unabhängige Ausarbeitungen zu Methodenfragen der Steuerschätzung sind selten. Offenbar stehen Vorgehensweisen und Probleme von Steuerschätzungen nicht im Brennpunkt des wissenschaftlichen Interesses[7].

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat wiederholt Methodensitzungen durchgeführt, in denen er

[4] Vgl. Künftiges Verfahren bei der Ermittlung volks- und finanzwirtschaftlicher Daten gemäß § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes im Finanzplanungsrat. BMF-Dokumentation 22/77 vom 15. Dezember 1977.

[5] Im Jahr 1986 ist allerdings die Zahl der jährlichen Steuerschätzungen (März, Mai und November) zunächst probeweise auf zwei im Jahr (Mai mittelfristig, November kurzfristig) reduziert worden. Die Probe dauert an. Allerdings hat auf Betreiben des Bundes im März 1995 eine (kurzfristige) Steuerschätzung außer der Reihe stattgefunden.

[6] Vgl. etwa H.G. Paulus: Steuerschätzungen als Instrument der öffentlichen Haushaltswirtschaft, in: Das Wirtschaftsstudium 1977, H. 4, S. 175 ff. und H. 5, S. 221 ff.; wichtig ist weiter J. Körner: Probleme der Steuerschätzung, in: K.-H. Hannmeyer (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 134, Berlin 1983, S. 215 ff., der sich ausführlich mit den methodischen und den technisch-empirischen Problemen der Steuerschätzung befasst hat (mit vielen weiterführenden Hinweisen), sowie H. Gebhard: Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung, in: RWI-Mitteilungen (52) 2001, der im Wesentlichen untersucht hat, welche Treffsicherheit die Ergebnisse der Steuerschätzungen aufweisen.

[7] Eine leicht auffindbare Behandlungen ist K. Flascha: Probleme und Methoden der Steuerschätzung, Diss. Marburg 1985.

sich mit seinen Schätzmethoden kritisch auseinandergesetzt oder geplante oder in Kraft gesetzte Steuerrechtsänderungen in ihren finanziellen Auswirkungen bewertet hat. Wissenschaftlichen Rat von außen hat er dabei nicht eingeholt, möglicherweise weil es zu diesem Thema nicht genügend Forschungsergebnisse gibt. Zu wünschen wäre, dass sich die (Finanz-) Wissenschaft stärker den methodischen Fragen einer Steuerschätzung annimmt, zu wünschen wäre auch, dass der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" sein methodisches Vorgehen stärker offenlegt[8].

Schätzgrundlagen bestimmen Ergebnisverantwortung

Vorgeschrieben ist nichts, eingespielt ist vieles. Ohne Vorgaben geht nichts. Wer Schätzvorschläge erarbeiten soll, muss wissen, von welchen gesamtwirtschaftlichen Annahmen für die kurze oder mittlere Frist auszugehen ist. Anders lassen sich Schätzvorschläge nicht vergleichen. Die Vorgaben liefert der Bund. Damit übernimmt er allerdings implizit auch die Verantwortung für das Ergebnis der Schätzvorschläge und endlich auch für das Schätzergebnis. Dies sollte auch für die Bewertung der Schätzergebnisse von Bedeutung sein. Der Bund kann sich im Ergebnis nicht hinter den Werten der Steuerschätzung verstecken, nachdem er ihr die Grundannahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgegeben hat.

Das Bundesfinanzministerium, die Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die beteiligten Forschungsinstitute erstellen Schätzvorschläge auf der Grundlage der vom Bund vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Annahmen. Die Schätzvorschläge des Bundes sind den Beteiligten im Arbeitskreis bekannt, die anderen Vorschläge allerdings nicht. Über die Jahre nicht abzustellen war, dass der Schätzvorschlag des Bundes regelmäßig auch in der Öffentlichkeit vorzeitig bekannt geworden ist. Man mag darüber rätseln, ob das Zufall oder Absicht ist. Es lässt sich vermutlich aber nicht aufklären[9].

Steuerschätzungen müssen von gesamtwirtschaftlichen Annahmen ausgehen. Die voraussichtliche Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, seine Aufteilung auf die Nachfragekomponenten, die absehbare Entwicklung der Einkommen, zumal der Einkünfte im öffentlichen Bereich, die voraussichtliche Preisentwicklung und die Ergebnisse der Außenhandelsverflechtung beeinflussen das Schätzergebnis kurz- und mittelfristig erheblich. Es ist allerdings nicht so, dass die vom Bund vorgegebenen Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Arbeitskreis kritiklos hingenommen werden. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" lässt sich zu Beginn einer jeden Sitzung die vom Bund vorgelegten Annahmen darlegen, diese werden zum Teil intensiv und lange hinterfragt. Von daher kann als gesichert gelten, dass der Arbeitskreis jedenfalls nicht ohne weiteres die gesamtwirtschaftlichen Annahmen des Bundes als unumstößlich hinnimmt.

Es gilt aber auch: Der Bund übernimmt durch die Vorgabe der gesamtwirtschaftlichen Annahmen auch die Hauptverantwortung für Fehleinschätzungen. Falls die Wirtschaftsentwicklung den Annahmen des Bundes kurz- oder mittelfristig nicht entspricht, können die Ergebnisse der Steuerschätzung zu falschen Ergebnissen führen. Das haben dann nicht die Steuerschätzer zu verantworten, obwohl es vordergründig und auch in der weitgehenden Wahrnehmung in der Öffentlichkeit so aussieht. Über eine gewisse Zeit hat der Bund versucht, die Länder mit in die Verantwortung für die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zu nehmen, und zwar über den Finanzplanungsrat und seine Arbeitskreise. Darin waren die Finanz- und Wirtschaftsministerien der Länder eingebunden. Erfolgreich im Ergebnis war dies nicht, und daher ist es nach wenigen Jahren wieder aufgegeben worden.

Vergleich von Steuerschätzungen eingeschränkt

Die stets neue Vorgabe gesamtwirtschaftlicher Annahmen wirkt sich auch darauf aus, inwieweit die Ergebnisse der zeitlich aufeinander folgenden Steuerschätzungen vergleichbar sind. Da ihnen jeweils aus dem aktuellen Informationsstand angepasste gesamtwirtschaftliche Vorgaben zugrunde liegen, ist ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich. Hinzu kommt, dass Steuerrechtsänderungen in der Regel zum Beginn eines Kalenderjahres wirksam werden. Der Steuerschätzung ist aber vorgegeben, jeweils nach „geltendem Recht" zu schätzen, beabsichtigte Steuerrechtsänderungen daher nicht zu berücksichtigen. Das Gute daran ist, dass die Steuerschätzer nicht einbeziehen müssen, was auf dem Wege von einem Gesetzentwurf bis zu seinem tatsächlichen Beschluss an Änderungen noch vorkommen kann, z.B. im Vermittlungsausschuss. Nachteilig dabei ist, dass infolge von Steuerrechtsänderungen die Ergebnisse einer vorangegangenen Steuerschätzung nicht mehr zu-

[8] Als mutige Einzeläußerungen dazu können gelten J. Körner, a.a.O. Körner hat sich darüber hinaus mehrfach methodisch und empirisch mit Einzelverbrauchsteuern befasst; vgl. J. Körner a.a.O., S. 218, Fußnoten 8 und 10; auch D. Schoof: Von den Schwierigkeiten der Steuerschätzung, in: Deutsche Steuer-Zeitung 1998, S. 209 ff. Beide Autoren waren damals Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerschätzungen".

[9] Es hat sich als müßig herausgestellt, die undichten Stellen zu orten. Auch ist es immer wieder vorgekommen, dass Falschmeldungen verbreitet worden sind.

treffend sind. Aus diesem Dilemma gibt es allerdings keinen rationalen Ausweg.

Weniger positiv ist die Tatsache zu bewerten, dass die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen in den seltensten Fällen richtig eingeschätzt wurden. Wohl hat der Arbeitskreis bei verschiedenen einschneidenden Steuerrechtsänderungen spezielle Methodensitzungen durchgeführt, in denen auch Fachleute außerhalb des Arbeitskreises, zumal aus der Steuerverwaltung, hinzugezogen wurden. Dies hat allerdings dramatische Fehleinschätzungen bei einzelnen Steuern nicht verhindern können. Die bekanntesten sind:

- Die Fehleinschätzung des Aufkommens der Körperschaftsteuer für das Jahr 2001: Hier hatte sich später herausgestellt, dass das Verhalten der Steuerpflichtigen auf die Steuerrechtsänderungen nicht richtig vorausgesehen worden war[10].
- Die Fehleinschätzung beim Aufkommen der Ertragsteuern: Im Rahmen einer „Steueramnestie" konnten Beträge nacherklärt und mit einem Vorzugssatz besteuert werden. Die ursprünglich vom Bundesfinanzministerium vorgegebene Aufkommensschätzung lag bei 5 Mrd. Euro. Das tatsächliche Aufkommen im Jahr 2004 lag bei gerade einmal 900 Mio. Euro.
- Neuerdings tun sich Unsicherheiten in der Schätzung der Umsatzsteuer auf, die es früher in diesem Maße nicht gegeben hat[11].

Sind Steuerschätzungen politische Ereignisse?

Der Verdacht, dass Steuerschätzungen politische Ereignisse sind, mag nahe liegen, begründet ist er nicht. Da der Bund und alle Länder im Arbeitskreis vertreten und bekanntlich die politischen Mehrheiten vielfältig sind, ist allein schon dies eine Versicherung gegen Einseitigkeit. Da zudem noch die Institute und auch die Bundesbank und der Sachverständigenrat dazugehören, hätten Manipulationsversuche kaum eine Chancen. Zudem spricht die bereits oben beschriebene lange Erfahrung der Mitglieder dagegen.

Wer gegenteiliger Meinung sein sollte, müsste auch darlegen können, welche Finanzminister zu welchen Zeitpunkten jeweils an höheren oder niedrigeren Ergebnissen Interesse hatten. So dürfte jeweils kaum zu entscheiden sein, ob ein Finanzminister ein besonderes Interesse an höher geschätzten Steuereinnahmen hat, um seine geplanten Ausgaben zu finanzieren, oder an niedrigeren, um die Ansprüche der Fachressorts besser abwehren zu können. Es gilt im Ganzen: Es ist nicht entscheidbar, wo die jeweiligen Interessen liegen, und von daher ist es denkbar unwahrscheinlich, dass der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" die Schätzergebnisse bewusst in eine bestimmte Richtung verzerrt. Dafür spricht nicht zuletzt auch die Erfahrung: Die Schätzvorschläge des Bundes sind über die Jahre im Ergebnis sowohl über- als auch unterschritten worden[12].

Steuerschätzung und Haushaltsansätze

Die Umsetzung der Schätzergebnisse in die Haushalts- und Finanzplanungsansätze von Bund, Ländern und Kommunen folgt unterschiedlichen Entscheidungslinien. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" nur Gesamtergebnisse erarbeitet:

- das voraussichtliche Aufkommen der Einzelsteuern,
- die Verteilung auf die Ebenen Bund, Länder, Kommunen und die Europäische Gemeinschaft,
- die Bundesergänzungszuweisungen.

Damit kann der Bund seine Einnahmenansätze für Haushalt und Finanzplan unmittelbar übernehmen, was er in der Regel auch ungeändert so vornimmt[13]. Allenfalls werden geschätzte Mehr- oder Mindereinnahmen von geplanten, aber noch nicht zu Ende beratenen Steuerrechtsänderungen berücksichtigt.

Länder und Kommunen haben bei der Umsetzung der Ergebnisse der Steuerschätzungen größere Probleme. Grundsätzlich sind die Prognosen für kleinere Einheiten anfälliger für kaum vorhersehbare Sonderentwicklungen. Zudem spielen sowohl die Regeln der Steuerzerlegung (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Zinsabschlag- und Körperschaftsteuer sowie Gewerbesteuer) als auch die Verteilungsregelungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich (Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern, Länderfinanzausgleich) eine Rolle. Auch der Steuerverbund zwischen den Ländern und ihren Gemeinden und die dabei zu beachtenden Verteilungsregelungen (Kommunaler Finanzausgleich) spielen dabei eine Rolle. Die Steuerschätzung bietet dazu nur eingeschränkt Hilfen.

Seit Jahren regionalisiert das Land Baden-Württemberg das Gesamtergebnis auf die Länder

[10] Das Steueraufkommen war sogar mit – 425,6 Mio. Euro negativ, weil mehr erstattet als gezahlt worden ist, vgl. Finanzbericht 2004, S 272.

[11] Nicht hierhin gehören die großen Unsicherheiten in der Einschätzung des Steueraufkommens in den neuen Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Dies ist den damals völlig mangelhaften statistischen Grundlagen geschuldet.

[12] Vgl. bereits früher K.-P. Fox: Steuerschätzer sind nicht Eichels Experten, in: Handelsblatt vom 28.11.2001, S. R4.

[13] Das ist schon aus Zeitgründen kaum anders möglich, weil die Termine der Steuerschätzungen vom Bund so festgelegt werden, dass sie unmittelbar vor den Endberatungen zum Entwurf des Bundeshaushalts bzw. vor dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen („Bereinigungssitzung") liegen.

(Gemeinschafts-, Landes- und Gemeindesteuern) und berechnet auch den Länderfinanzausgleich (und die zwischenzeitlich ergänzenden Ausgleichselemente, z.B. die Beiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“). Das dazu ersonnene Rechenwerk ist jedoch grundsätzlich mechanistischer Natur. Unterstellt wird

- eine Strukturkonstanzhypothese, nach der die Steueranteile der Länder an jeder einzelnen Steuer im Basiszeitraum über die betrachteten Herkunftszeiträume konstant bleiben,
- eine Zahlungswirksamkeit der Ausgleichsregelungen im Abrechnungsjahr.

Diese Unterstellungen sind rechentechnisch unvermeidbar, tatsächlich aber nicht (ganz) zutreffend. Die Anteile der Länder am Aufkommen der ihnen zustehenden Steuern können sich im Zeitverlauf anders darstellen als im rechentechnisch zugrunde gelegten Basiszeitraum, da Sondereffekte bei den Veranlagungssteuern, also Einkommen- und Körperschaftsteuer, aber auch bei der Erbschaftsteuer nicht auszuschließen sind. Es ist Aufgabe der Ländervertreter im Arbeitskreis, dies einzubringen, falls solche Sondereffekte vorab bekannt oder bei der Umsetzung in Haushaltsansätze prognostisch zu berücksichtigen sind.

Das grundsätzlich Gleiche gilt für die Zahlungen im Länderfinanzausgleich. Das Rechenprogramm geht davon aus, dass im laufenden Jahr entstehende Ansprüche im laufenden Kalenderjahr auch zu Zahlungen führen. Tatsächlich erfolgt die Abrechnung quartalsweise rückwirkend.

Zuletzt – aber nicht ohne finanzielle Bedeutung – ist zu berücksichtigen, dass der bundesstaatliche Finanzausgleich einwohnerbezogen ist. Damit sind zumindest bei einer mittelfristigen Betrachtung die länderweise unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung rechnerisch zu berücksichtigen. Dies ist im Ansatz der Regionalisierung nicht enthalten. Es ist die Hausaufgabe der Länder, bei der Umsetzung in den Haushalt für unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen geeignete Korrekturpositionen zu finden[14].

Steuerschätzung und Medien

Nicht zu übersehen und wohl auch sachlich gerechtfertigt ist, dass sich die Medien und die Öffentlichkeit für die Ergebnisse der periodisch stattfindenden Steuerschätzungen interessieren. Dieses Interesse muss selbstverständlich bedient werden.

Eher problematisch ist, dass im Vorfeld, während und nach Abschluss der Steuerschätzungen die Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ von Medienvertretern angegangen und zu Aussagen gedrängt werden, obwohl diese kein Mandat haben, für ihre sie entsendenden Institutionen zu sprechen. Es kommt hinzu, dass die meisten von ihnen kaum Erfahrungen im Umgang mit den Medien haben. Das mag ein Mangel sein, aber die Medien müssen sich auch fragen lassen, ob es die verständliche öffentliche Aufmerksamkeit rechtfertigen kann, Mitgliedern des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ nachzustellen, sie zu Äußerungen zu verleiten und sie dabei möglicherweise bloßzustellen[15].

Dem könnte möglicherweise eine größere Offenheit des Bundesfinanzministeriums, aber auch der Länderfinanzministerien in Sachen Steuerschätzungen abhelfen. Aber auch die Medienvertreter müssen sich fragen lassen, ob sie sich sachlich ausreichend auf die erforderliche Berichterstattung vorbereiten oder lediglich auf Sensationsmeldungen aus sind[16].

Abschaffung des Arbeitskreises?

Ist der Arbeitskreis in seiner derzeitigen Zusammensetzung und mit seinem derzeitigen Arbeitsauftrag weiterhin notwendig? Die Antwort ist ein klares Ja! Der Arbeitskreis leistet im Ganzen gute Arbeit, auch wenn er nicht in jedem Fall zutreffende Prognosen des Steueraufkommens liefern kann. Es ist nun einmal so, dass die Wirtschaftsentwicklung nicht immer ganz zuverlässig vorauszusehen ist, und die genauen finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen sind das schon gar nicht.

Für die Arbeit in den Ländern und Gemeinden wäre es geradezu verheerend, wenn sie auf die koordiniert erarbeiteten Schätzergebnisse verzichten müssten, da sie aus eigener Verwaltungskraft bei den gegebenen Informationen kaum in der Lage sein dürften, Steuerschätzungen zu erstellen, bei denen die Ausgleichsregelungen (z.B. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) in Höhe und Verteilung länderweise passgenau zugeordnet werden. Auch aus diesen Gründen kann auf die koordinierende Funktion der Steuerschätzung und der Regionalisierung als Arbeitsgrundlage nicht verzichtet werden.

[14] Im Saarland ist dies zeitweise durch einen Ansatz von mittelfristig mäßigen globalen Mindereinnahmen in der Finanzplanung berücksichtigt worden.

[15] Der Leiter des Arbeitskreises ist von Medienvertretern seinerzeit in Erfurt bis zu seinem in der Hotelgarage parkenden Auto verfolgt worden.

[16] In Mode gekommen ist in den letzten Jahren, bei den mittelfristigen Steuerschätzungen im Mai die Steuerausfälle über die Jahre zusammenzufassen, um zu beeindruckenden Zahlen zu kommen. Das ist weder sachgerecht noch hilfreich.