

Büttner, Thies; Kauder, Björn

Research Report

Methoden der Steuerschätzung im internationalen Vergleich

ifo Forschungsberichte, No. 44

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thies; Kauder, Björn (2008) : Methoden der Steuerschätzung im internationalen Vergleich, ifo Forschungsberichte, No. 44, ISBN 978-3-88512-481-8, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167406>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



44

ifo Forschungsberichte

Methoden der Steuerschätzung im internationalen Vergleich

Thiess Büttner
Björn Kauder



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Methoden der Steuerschätzung im internationalen Vergleich

von

Thiess Büttner
Björn Kauder

München, Oktober 2008

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de>
abrufbar

ISBN-10: 3-88512-481-5

ISBN-13: 978-3-88512-481-8

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 1 |
| I | Länderkapitel | 3 |
| 2 | Steuerschätzung in Deutschland | 7 |
| 2.1 | Quellenangaben | 7 |
| 2.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 7 |
| 2.3 | Organisatorischer Rahmen | 9 |
| 2.4 | Vorgehensweise | 11 |
| 2.5 | Methodischer Rahmen | 12 |
| 2.6 | Prognosequalität | 14 |
| 3 | Steuerschätzung in Österreich | 19 |
| 3.1 | Quellenangaben | 19 |
| 3.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 19 |
| 3.3 | Organisatorischer Rahmen | 21 |
| 3.4 | Vorgehensweise | 24 |
| 3.5 | Methodischer Rahmen | 25 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.6 | Prognosequalität | 28 |
| 4 | Steuerschätzung in den Niederlanden | 31 |
| 4.1 | Quellenangaben | 31 |
| 4.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 32 |
| 4.3 | Organisatorischer Rahmen | 33 |
| 4.4 | Vorgehensweise | 36 |
| 4.5 | Methodischer Rahmen | 37 |
| 4.6 | Prognosequalität | 40 |
| 5 | Steuerschätzung in Belgien | 43 |
| 5.1 | Quellenangaben | 43 |
| 5.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 43 |
| 5.3 | Organisatorischer Rahmen | 44 |
| 5.4 | Vorgehensweise | 46 |
| 5.5 | Methodischer Rahmen | 47 |
| 5.6 | Prognosequalität | 49 |
| 6 | Steuerschätzung in Frankreich | 51 |
| 6.1 | Quellenangaben | 51 |
| 6.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 51 |
| 6.3 | Organisatorischer Rahmen | 52 |
| 6.4 | Vorgehensweise | 54 |
| 6.5 | Methodischer Rahmen | 55 |
| 6.6 | Prognosequalität | 56 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 7 | Steuerschätzung in Italien | 59 |
| 7.1 | Institutionelle Ausgestaltung | 59 |
| 7.2 | Die Schätzung der Banca d'Italia | 61 |
| 7.3 | Prognosequalität der offiziellen Schätzung | 62 |
| 8 | Steuerschätzung in Großbritannien | 65 |
| 8.1 | Quellenangaben | 65 |
| 8.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 66 |
| 8.3 | Organisatorischer Rahmen | 67 |
| 8.4 | Vorgehensweise | 69 |
| 8.5 | Methodischer Rahmen | 71 |
| 8.6 | Prognosequalität | 74 |
| 9 | Steuerschätzung in Irland | 77 |
| 9.1 | Quellenangaben | 77 |
| 9.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 78 |
| 9.3 | Organisatorischer Rahmen | 79 |
| 9.4 | Vorgehensweise | 81 |
| 9.5 | Methodischer Rahmen | 82 |
| 9.6 | Prognosequalität | 85 |
| 10 | Steuerschätzung in den USA | 87 |
| 10.1 | Quellenangaben | 87 |
| 10.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 88 |
| 10.3 | Organisatorischer Rahmen | 90 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10.4 | Vorgehensweise | 92 |
| 10.5 | Methodischer Rahmen | 93 |
| 10.6 | Prognosequalität | 97 |
| 11 | Steuerschätzung in Kentucky (USA) | 101 |
| 11.1 | Quellenangaben | 101 |
| 11.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 101 |
| 11.3 | Organisatorischer Rahmen | 102 |
| 11.4 | Vorgehensweise | 103 |
| 11.5 | Methodischer Rahmen | 104 |
| 11.6 | Prognosequalität | 106 |
| 12 | Steuerschätzung in Kanada | 109 |
| 12.1 | Quellenangaben | 109 |
| 12.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 110 |
| 12.3 | Organisatorischer Rahmen | 111 |
| 12.4 | Vorgehensweise | 114 |
| 12.5 | Methodischer Rahmen | 115 |
| 12.6 | Prognosequalität | 117 |
| 13 | Steuerschätzung in Neuseeland | 119 |
| 13.1 | Quellenangaben | 119 |
| 13.2 | Institutionelle Ausgestaltung | 120 |
| 13.3 | Organisatorischer Rahmen | 122 |
| 13.4 | Vorgehensweise | 123 |

| | |
|---|------------|
| 13.5 Methodischer Rahmen | 125 |
| 13.6 Prognosequalität | 128 |
| 14 Steuerschätzung in Japan | 131 |
| 14.1 Quellenangaben [†] | 131 |
| 14.2 Institutionelle Ausgestaltung | 131 |
| 14.3 Organisatorischer Rahmen | 133 |
| 14.4 Vorgehensweise | 135 |
| 14.5 Methodischer Rahmen | 136 |
| 14.6 Prognosequalität | 137 |
| II Vergleichender Teil | 141 |
| 15 Institutionelle Ausgestaltung | 145 |
| 15.1 Institutionelle Zuordnung | 145 |
| 15.2 Zusammensetzung | 147 |
| 15.3 Gesamtwirtschaftliche Vorgaben | 149 |
| 15.4 Unabhängigkeit | 150 |
| 16 Organisatorischer Rahmen und Vorgehensweise | 155 |
| 16.1 Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle | 155 |
| 16.2 Prognosehäufigkeit, Schätzhorizonte und -termine | 157 |
| 16.3 Publizität und Transparenz | 159 |
| 17 Methodischer Rahmen | 161 |
| 17.1 Prognoseverfahren | 161 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 17.2 | Verwendete Prognoseverfahren | 167 |
| 17.3 | Umgang mit Steuerrechtsänderungen | 173 |
| 18 | Prognosequalität | 175 |
| 18.1 | Deskriptive Statistik | 176 |
| 18.2 | Schätzzeitpunkt und Prognosequalität | 181 |
| 18.3 | Steuerstruktur und Prognosequalität | 183 |
| 18.4 | Prognosequalität und Unabhängigkeit | 187 |
| 18.5 | Prognosequalität und Prognoseverfahren | 190 |
| 18.6 | Regressionsanalyse | 193 |
| 19 | Fazit | 203 |
| 20 | Anhang | 209 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------|--|-----|
| 2.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Deutschland (Mai-Schätzung) | 16 |
| 2.2 | Prognosefehler der letzten Jahre: Deutschland (November-Schätzung) . . . | 17 |
| 3.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Österreich | 29 |
| 4.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Niederlande | 41 |
| 5.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Belgien | 50 |
| 6.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Frankreich | 57 |
| 7.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Italien | 63 |
| 8.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Großbritannien | 75 |
| 9.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Irland | 86 |
| 10.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: USA (OMB) | 98 |
| 10.2 | Prognosefehler der letzten Jahre: USA (CBO) | 99 |
| 11.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Kentucky | 107 |
| 12.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Kanada | 118 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 13.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Neuseeland | 129 |
| 14.1 | Prognosefehler der letzten Jahre: Japan | 139 |
| 15.1 | Institutionelle Ausgestaltung und Unabhängigkeit | 153 |
| 16.1 | Prognosehäufigkeit und Schätzhorizonte | 158 |
| 16.2 | Publizität und Transparenz | 160 |
| 17.1 | Verwendete Prognoseverfahren | 172 |
| 17.2 | Umgang mit Steuerrechtsänderungen | 174 |
| 18.1 | Vorhersagefehler in Prozent | 178 |
| 18.2 | Schätzzeitpunkt und Prognosequalität | 182 |
| 18.3 | Steuerstruktur und Prognosequalität | 186 |
| 18.4 | Mittlere Vorhersagefehler (in Prozent) und Wahlen | 191 |
| 18.5 | Treffsicherheit und Mikrosimulationsmodelle | 192 |
| 18.6 | Determinanten der Treffsicherheit | 194 |
| 18.7 | Treffsicherheit nach Steuerarten (Teil 1) | 197 |
| 18.8 | Treffsicherheit nach Steuerarten (Teil 2) | 198 |
| 18.9 | Treffsicherheit nach Steuerarten (Teil 3) | 199 |
| 18.10 | Mittlere Vorhersagefehler nach Ländern | 201 |
| 18.11 | Vorhersagefehler und Wahlen | 202 |
| 20.1 | Deskriptive Statistik der erklärenden Variablen (Gesamtaufkommen) | 210 |
| 20.2 | Korrelation der erklärenden Variablen (Gesamtaufkommen) | 210 |
| 20.3 | Deskriptive Statistik der erklärenden Variablen (Analyse nach Steuerarten) | 211 |

| | |
|---|-----|
| 20.4 Korrelation der erklärenden Variablen (Analyse nach Steuerarten) | 211 |
| 20.5 Abkürzungsverzeichnis | 212 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| 18.1 Vorhersagefehler der Steuerschätzung | 180 |
| 18.2 Standardabweichung des Vorhersagefehlers | 180 |
| 18.3 Vorhersagefehler und Prognosezeitpunkt | 183 |
| 18.4 Vorhersagefehler und Steuerstruktur | 185 |
| 18.5 Vorhersagefehler und Unabhängigkeit | 188 |

Kapitel 1

Einleitung

Gegenstand dieses Gutachtens ist die vergleichende Darstellung und Bewertung alternativer Methoden der Steuerschätzung in entwickelten Ländern.

Die Prognose des Steueraufkommens ist generell mit einer Reihe von Unsicherheiten behaftet. Da ist zunächst die Frage nach der Einschätzung der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Konsequenzen für die Steuereinnahmen. Auch gibt es zahlreiche Sonderentwicklungen für einzelne Steuern aufgrund struktureller Veränderungen. Darüber hinaus hat die Entwicklung der Einnahmen möglicherweise über den Budgetzusammenhang auch Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Zudem erschweren Rechtsänderungen und Reformen das Prognosegeschäft. Angesichts solcher Unwägbarkeiten kann eine Prognose nur zufällig treffen: In aller Regel wird sich im Laufe der Zeit herausstellen, dass die Prognose gemessen am tatsächlichen Aufkommen zu niedrig oder zu hoch lag.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe zu fragen, ob die Treffsicherheit der Prognosen vielleicht in der einen oder anderen Weise verbessert werden könnte. Ein Vergleich der Prognosemethoden im technischen Sinne ist zumindest potentiell geeignet, Aufschluss über solche Verbesserungsmöglichkeiten zu geben. Diesbezüglich existiert eine Literatur, die Methoden

der Steuerschätzung auf Ebene der US-Bundesstaaten auswertet.¹ Die Steuerschätzung für subnationale Gebietskörperschaften ist indessen speziell, da Kreislaufzusammenhänge weniger bedeutsam sind und auch die Struktur der Steuern von der auf gesamtstaatlicher und föderaler Ebene abweicht. Auf internationaler Ebene gibt es indessen kaum vergleichende Studien. Lediglich im Kontext von Entwicklungsländern gibt es eine Reihe von Arbeiten.²

Gerade bei einem internationalen Vergleich greift eine Fokussierung auf die Technik der Prognosen zu kurz. Die Steuerschätzung ist eine wesentliche Grundlage für die Erstellung des öffentlichen Haushaltes und ist somit für eine seriöse Haushalts- und Finanzpolitik unerlässlich. Dies gilt für jeden Staat ganz unabhängig von der Verfassung und dem politischen System. Erst durch die Steuerschätzung wird der finanzielle Rahmen abgesteckt, in welchem sich die Regierungspolitik bewegen kann und muss. So kommt gerade in der Demokratie der Steuerschätzung eine wichtige Rolle für eine wirksame politische Kontrolle der Regierungspolitik zu.

Eine Auseinandersetzung mit der Methodik der Steuerschätzung muss deswegen auch die institutionellen und organisatorischen Aspekte der Steuerschätzung mit einbeziehen. So kann eine Schätzung von der Finanzverwaltung selbst erstellt werden oder im anderen Extrem privaten Agenturen zugeordnet sein. Bedeutsam ist möglicherweise auch die Einbindung unabhängiger Wissenschaftler, beispielsweise wenn befürchtet werden muss, dass politische Interessen eine Verzerrung der Prognose herbeiführen.

Vor diesem Hintergrund zielt das Gutachten auf eine Auseinandersetzung mit der Methodik der Steuerschätzung unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und der institutionellen sowie der organisatorischen Ausgestaltung.

¹ Für eine Übersicht der Methoden s. Revenue Forecasting and Estimation: How it's Done, State by State, in: State Tax Notes Magazine, 1993. Für empirische Studien der Vorhersagefehler siehe H. N. Mocan und S. Azad, 1995, Accuracy and rationality of General Fund Revenue forecasts: evidence from panel data, *Journal of Forecasting* 11 (1995), 417–427 und die enthaltenen Referenzen.

² s. S. Danninger, M. Cangiano und A. Kyobe, 2005, The Political Economy of Revenue-Forecasting Experience from Low-Income Countries, IMF Working Paper 05/02, Washington, und die dort angegebenen Referenzen.

Teil I

Länderkapitel

Der erste Teil dieses Gutachtens gliedert sich in dreizehn Länderkapitel. Sie zielen darauf, die wesentlichen Merkmale der Steuerschätzung in den verschiedenen Ländern darzustellen. Die Auswahl der Länder konzentriert sich auf die OECD-Länder. Neben den sieben größten Ländern (USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada) werden verschiedene Anrainerstaaten (Österreich, die Niederlande und Belgien) sowie einzelne englischsprachige Länder (Neuseeland, Irland) einbezogen. Im Hinblick auf die föderale Dimension wird zusätzlich die Steuerschätzung in einem amerikanischen Bundesstaat (Kentucky) dargestellt. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung sind dabei verschiedentlich, insbesondere in den Kapiteln zu Frankreich und Italien, Lücken zu beklagen.

Die Länderkapitel verwenden eine einheitliche Gliederung. Sie unterscheidet sechs Punkte, siehe die Übersichtstabelle auf der folgenden Seite. Vorangestellt ist eine Auflistung der Quellenangaben. Der zweite Abschnitt befasst sich mit der institutionellen Ausgestaltung. Im dritten Abschnitt wird der organisatorische Rahmen skizziert. Die Vorgehensweise wird in Abschnitt 4 erläutert. Abschnitt 5 diskutiert die methodischen Ansätze. Für die dabei verwendete Begrifflichkeit wird auf die Übersicht der Prognosetechniken im zweiten Teil (Abschnitt 17.1) verwiesen. Abschnitt 6 wirft einen Blick auf die Qualität der Prognosen.

Gliederung der Länderübersichten

- 1 Quellenangaben
 - 2 Institutionelle Ausgestaltung
 - 2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?
 - 2.2 Unabhängigkeit
 - 3 Organisatorischer Rahmen
 - 3.1 Relevante Steuerarten
 - 3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung
 - 3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit
 - 4 Vorgehensweise
 - 4.1 Ablauf der Prognose
 - 4.2 Publizität
 - 5 Methodischer Rahmen
 - 5.1 Allgemeiner Ansatz
 - 5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung
 - 5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen
 - 6 Prognosequalität
-

Kapitel 2

Steuerschätzung in Deutschland

2.1 Quellenangaben

- Bundesministerium der Finanzen (2005): 50 Jahre Arbeitskreis „Steuerschätzungen“.
- Gebhardt, Heinz (2001): Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung, *RWI-Mitteilungen 2001*, 127–147.
- Homepage des Bundesministeriums der Finanzen: www.bundesfinanzministerium.de.

2.2 Institutionelle Ausgestaltung

Obschon Deutschland ein Föderalstaat ist mit dezentraler Steuerverwaltung, ist die Steuerschätzung in Deutschland zentral organisiert. Sie liefert Schätzwerte für den Bund und die Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände).

2.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

Seit 1955 erarbeitet der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ (AKS) Prognosen des Steueraufkommens für Deutschland. Der AKS setzt sich aus verschiedenen Institutionen zusammen. Neben dem federführenden Bundesfinanzministerium sind dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Vertreter der fünf großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute¹, das statistische Bundesamt, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sowie Vertreter der Länderfinanzministerien und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände.²

2.2.2 Unabhängigkeit

Was die Zusammensetzung des AKS angeht, sind neben dem Finanzministerium unabhängige Institutionen in die Steuerschätzung eingebunden. Das Finanzministerium betont entsprechend die Unabhängigkeit des AKS, die sicherstellen soll, dass politische Einflussnahmen weitgehend ausgeschlossen sind. Durch die Einbeziehung der Wirtschaftsforschungsinstitute und des Sachverständigenrats ist auch die Wissenschaft vertreten.

¹ Im Einzelnen sind dies das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW), das Ifo Institut für Wirtschaftsforschung München (ifo), das Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW), das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI).

² Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 10.

2.3 Organisatorischer Rahmen

2.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

| Steuerart | Anteil ¹ |
|--|---------------------|
| Umsatzsteuer | 30 % |
| Lohn- und Einkommensteuer | 30 % |
| Mineralölsteuer | 9 % |
| Gewerbesteuer (Kapitalgesellschaften) | 4 % |
| Körperschaftsteuer | 3 % |
| Tabaksteuer | 3 % |
| Gewerbesteuer (Personengesellschaften) | 2 % |
| Solidaritätszuschlag | 2 % |
| Quellensteuer auf Dividenden | 2 % |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Die Steuerschätzung in Deutschland sieht sich einer vergleichsweise mäßig differenzierten Steuerstruktur gegenüber. Vermögensteuern spielen nur eine untergeordnete Rolle.

2.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Schätzungen des AKS zur Entwicklung der Steuereinnahmen dienen im Wesentlichen der Haushalts- und Finanzplanung des Bundes und der Länder. Der Bund übernimmt

das Ergebnis der Steuerschätzung „eins zu eins“³ in den Haushaltsplan. Die Fünf-Jahres-Schätzung des AKS, die im Jahr 1968 eingeführt wurde, wird in die mittelfristige Finanzplanung übernommen. Darüber hinaus dient die Prognose über die Einnahmenentwicklung des AKS auch der Haushaltsplanung der Länder und Gemeinden.⁴ Die Schätzung, welche im November durchgeführt wird (siehe nächsten Abschnitt), wird zudem auch bei der Erstellung des deutschen Stabilitätsprogramms im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes berücksichtigt.

2.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Ausschlaggebend für die Schätzzeitpunkte des AKS sind die Fristen der Haushalts- und Finanzplanung. Der AKS trifft sich in der Regel zwei Mal jährlich zu einer Prognose des Steueraufkommens. Die beiden Schätzungen unterscheiden sich vor allem durch ihren Prognosehorizont. Die erste Schätzung, die im Mai stattfindet, ist eine Mittelfristschätzung und umfasst das laufende und die vier Folgejahre. Sie dient der mittelfristigen Finanzplanung und der Abstimmung der Finanzplanung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat. Die zweite Sitzung findet in der Regel Anfang November statt. Dabei werden das laufende und das folgende Jahr geschätzt und die Ergebnisse fließen in die Festlegung des Haushaltes und in das deutsche Stabilitätsprogramm ein.⁵

³ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 5.

⁴ Gebhardt, 2001, Kapitel 1.

⁵ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 11.

2.4 Vorgehensweise

2.4.1 Ablauf der Prognose

Zunächst erstellen die Wirtschaftsforschungsinstitute, die Bundesbank, der Sachverständigenrat und das BMF unabhängig voneinander für die einzelnen Steuern eigene Schätzungen unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung. Diese Vorgaben zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden vom interministeriellen Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ unter Federführung des BMWi erstellt und anschließend während der Sitzung des AKS durch Vertreter des BMWi und des BMF erläutert. Nach einer ausführlichen Diskussion der gesamtwirtschaftlichen Vorgaben werden die verschiedenen Schätzvorschläge der Mitglieder im Arbeitskreis diskutiert. Dies geschieht auf Basis einer vom BMF erstellten Synopse, welche die Schätzvorschläge der einzelnen Institutionen zusammenstellt. Während der Sitzung wird jede Steuer solange diskutiert, bis eine Einigung von allen Mitgliedern erreicht wird. Im Anschluss werden diese Einzelsteuerschätzungen entsprechend der vertikalen Zuordnung auf den Bund, die Länder, die Gemeinden und die EU aufgeteilt.⁶ Für die Länder und Gemeinden werden dabei separate Schätzungen für Ost- und Westdeutschland vorgenommen. Die Unterteilung in alte („Gebiet A“) und neue Bundesländer („Gebiet B“) trägt der unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage der beiden ehemals getrennten Wirtschaftsräume Rechnung. Eine weitere Regionalisierung bezüglich der Einnahmen der einzelnen Bundesländer wird vom Land Baden-Württemberg erstellt.

⁶ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 11.

2.4.2 Publizität

Die Ergebnisse der Steuerschätzung werden nach Abschluss der Sitzung in einer Pressemeldung des Finanzministeriums sowie im Internet veröffentlicht und sind daher der Öffentlichkeit uneingeschränkt zugänglich. In der Pressemitteilung wird das Ergebnis für jede einzelne Steuer dargestellt und ebenfalls die Einnahmenentwicklung für die Gebietskörperschaften.⁷ Ebenso veröffentlicht werden die Schätzungen für die Gebiete A und B, wohingegen die Ergebnisse der Regionalisierung für die einzelnen Länder unpubliziert bleiben.

2.5 Methodischer Rahmen

2.5.1 Allgemeiner Ansatz

Der AKS nimmt bei seiner Schätzung eine nach Steuerarten differenzierte Analyse vor. Wie bereits erwähnt erstellen die genannten Mitglieder jeweils eigene Schätzvorschläge mit eigenen Methoden und Modellen. Somit verwendet der AKS bei seiner Schätzung „kein fest installiertes Prognoseinstrumentarium“.⁸ Die Methoden der Steuerschätzer sind in den meisten Fällen indirekte Methoden; Makrosimulationen kommen ebenso zum Einsatz wie die Elastizitätenmethode, wobei diese beiden Ansätze teilweise auch verbunden werden (für eine Übersicht über die Methoden der Steuerschätzung siehe Abschnitt 17.1). So wird für die Vorschläge des BMF bezüglich der Schätzung des Lohnsteueraufkommens auf Elastizitäten zurückgegriffen, wobei die Bruttolöhne und -gehälter je beschäftigtem Arbeitnehmer zur Prognose der Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Bei der Umsatzsteuer wird im Rahmen einer Makrosimulation ein geschätzter durchschnittlicher Steuersatz

⁷ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 11.

⁸ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 11.

angesetzt, welcher auf die Bemessungsgrundlage aus privaten Konsumausgaben, privaten Wohnungsbauinvestitionen sowie der steuerbelasteten staatlichen Ausgaben angewendet wird. Auch die Tabak- und die Energiesteuer werden mit indirekten Prognoseverfahren geschätzt, wobei auf die Verbrauchsmengen als Schätzgrundlage zurückgegriffen wird. Bei der Tabaksteuer werden Anzahl der Zigaretten und Menge an Feinschnitt zugrundegelegt, bei der Energiesteuer Absatzmengen von Diesel, Heiz- und Leichtöl sowie Erdgas und Biokraftstoffen. Bei einigen Steuerarten gibt es keine geeigneten Indikatorvariablen in der gesamtwirtschaftlichen Projektion, beispielsweise bei der Branntweinsteuer, der Grunderwerbsteuer oder der Grundsteuer. Hierbei werden dann für die Schätzung auch direkte Methoden, wie z. B. die Trendextrapolation verwendet.

Im Rahmen von Methodensitzungen diskutieren die Mitglieder gelegentlich neue Ansätze und Datengrundlagen für die Steuerschätzung, insbesondere bei größeren Steuerrechtsänderungen.⁹ Nach Bekunden des Finanzministeriums wird im AKS angestrebt, nicht nur anhand von schematischen Modellen zu einer Prognose des Steueraufkommens zu gelangen, sondern es wird auch versucht, die Verhaltensreaktionen der Steuerpflichtigen zu berücksichtigen. Für die Bestimmung dieser Verhaltensreaktionen wird dann mitunter der Vergleich mit ähnlichen Sachverhalten in der Vergangenheit ausgewertet.¹⁰

2.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Als Basis der Steuerschätzungen dienen die genannten Prognosen des Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ unter Federführung des BMWi. Diese Prognosen beinhalten eine Schätzung des nominalen und des realen BIP, die Aufteilung des nominalen BIP auf die Verwendungsaggregate, die Unternehmens- und Vermögenseinkommen,

⁹ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 14.

¹⁰ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 14.

die Bruttolöhne und -gehälter (BLG) sowie die BLG je beschäftigtem Arbeitnehmer.¹¹ Im Hinblick auf die Umsatzsteuer wird auch die Entwicklung beim privaten Konsum ermittelt. Gegenstand der Arbeit des AKS ist nicht die gesamtwirtschaftliche Prognose, sondern nur die Steuerschätzung konditional auf die gesamtwirtschaftlichen Vorgaben. Eine Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung bei der gesamtwirtschaftlichen Prognose ist somit nicht möglich.

2.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Steuerrechtsänderungen, die bereits beschlossen sind, werden beim AKS in die Schätzung einbezogen. Das Finanzministerium quantifiziert hierbei die aus den Steuerrechtsänderungen resultierenden Mehr- oder Mindereinnahmen und stellt sie den Mitgliedern des AKS zur Verfügung, allerdings ohne Berücksichtigung der dadurch induzierten makroökonomischen Rückwirkungen.¹² Geplante Steuerrechtsänderungen werden in der Haushalts- und Finanzplanung berücksichtigt. Sie werden jedoch nicht in die Steuerschätzung einbezogen.¹³ Allerdings kann es im Einzelfall zu einer indirekten Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen kommen, wenn bei der makroökonomischen Prognose beispielsweise geplante Änderungen in der Steuerpolitik berücksichtigt werden.

2.6 Prognosequalität

Tabelle 2.1 zeigt für die Mai-Schätzung die Prognoseergebnisse im Vergleich zu den realisierten Werten für die bedeutenden Steuergruppen und das Steueraufkommen insgesamt. Die untersten beiden Zeilen zeigen Ergebnisse für den mittleren Vorhersagefehler (MFE)

¹¹ Gebhardt, 2001, Kapitel 1.

¹² Gebhardt, 2001, Kapitel 1.

¹³ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 10–11.

und die Standardabweichung des Vorhersagefehlers (SD). Der mittlere Vorhersagefehler zeigt an, inwieweit die Prognosen im Mittel ober- oder unterhalb der Ergebnisse liegen. Das positive Vorzeichen bei dem Gesamtaufkommen zeigt, dass die Einnahmen insgesamt überschätzt wurden; der mittlere Vorhersagefehler liegt bei 2,5 %. Für die einzelnen Gruppen zeigt sich, dass alle Steuerarten überschätzt wurden, besonders das Aufkommen der hier zusammengefassten Körperschaft- und Gewerbesteuer. Gravierende Fehlschätzungen sind für die Jahre 2001 und 2002 erfolgt, was im Zusammenhang mit der großen Unternehmenssteuerreform des Jahres 2001 zu sehen ist.

Eine zweite Kennzahl der Prognosequalität ist die Standardabweichung des Vorhersagefehlers. Sie zeigt an, wie stark die Prognosen von den Schätzwerten abweichen, unabhängig davon, ob über- oder unterschätzt wird. Als besonders schwierig erweist sich die Schätzung der Körperschaft- und Gewerbesteuer mit einer Standardabweichung des Schätzfehlers von etwa 38 %. Auch dieser Wert ist indessen im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform zu sehen. Ähnliche Beobachtungen können für die November-Schätzung in Tabelle 2.2 gemacht werden. Die Bereinigung der Ergebnisse der November-Schätzungen um die Effekte von Steuerrechtsänderungen, welche nach der jeweiligen Schätzung beschlossen wurden, bringt kaum eine Änderung (vgl. Tabelle 2.2, letzte Spalte). In den Jahren 1997, 2002, 2003 und 2006 können diese Effekte nicht einmal teilweise die Abweichung des Istaufkommens von der Novemberschätzung erklären, da die Richtung der Anpassung nicht der tatsächlichen Entwicklung des Istaufkommens, verglichen mit der jeweiligen Schätzung, entspricht.

Tabelle 2.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Deutschland (Mai-Schätzung)

| Finanzjahr | Stand | Lohn- & veranlagte Einkommensteuern | Körpersch.- & Gewerbesteuer | Steuern vom Umsatz | Gesamtaufkommen |
|------------------|--|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|
| 2006 | Schätzung Aufkommen (05/05) (05/07) | 129.450 140.178 | 49.920 61.267 | 141.600 146.688 | 456.570 488.444 |
| 2005 | Schätzung Aufkommen (05/04) (05/07) | 129.885 128.685 | 43.000 48.462 | 142.250 139.712 | 453.514 452.079 |
| 2004 | Schätzung Aufkommen (05/03) (05/07) | 143.750 129.289 | 38.030 41.496 | 141.600 137.366 | 464.304 442.838 |
| 2003 | Schätzung Aufkommen (05/02) (05/07) | 148.650 137.658 | 38.550 32.414 | 146.300 136.996 | 474.469 442.238 |
| 2002 | Schätzung Aufkommen (05/01) (05/07) | 147.738 139.731 | 44.150 26.353 | 148.479 138.195 | 474.974 441.705 |
| 2001 | Schätzung Aufkommen (05/00) (05/07) | 152.467 141.397 | 47.908 24.107 | 147.508 138.935 | 481.187 446.247 |
| 2000 | Schätzung Aufkommen (05/99) (05/07) | 148.402 147.958 | 50.004 50.600 | 141.628 140.871 | 462.390 467.252 |
| 1999 | Schätzung Aufkommen (05/98) (05/07) | 144.584 144.696 | 48.591 49.419 | 136.654 137.156 | 443.709 453.068 |
| 1998 | Schätzung Aufkommen (05/97) (05/07) | 141.455 137.738 | 44.346 44.334 | 127.801 127.932 | 431.253 425.913 |
| 1997 | Schätzung Aufkommen (05/96) (05/07) | 143.059 130.091 | 42.233 41.858 | 127.056 123.170 | 430.099 407.577 |
| MFE ^a | | 3,9% | 14,5% | 2,5% | 2,5% |
| SD ^b | | 5,8% | 38,2% | 3,3% | 4,9% |

Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Finanzberichte des BMF, ifo-Berechnungen.
^a: Mittlerer Vorhersagefehler, ^b: Standardabweichung des Vorhersagefehlers.

Tabelle 2.2: Prognosefehler der letzten Jahre: Deutschland (November-Schätzung)

| Finanzjahr | Stand | Lohn- & veranlagte Einkommensteuern | Körpersch.- & Gewerbesteuer | Steuern vom Umsatz | Gesamtaufkommen | Gesamtaufkommen (revidiert) ¹ |
|----------------|---------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------|--|
| 2006 Schätzung | (11/05) | 131.355 | 48.450 | 142.200 | 457.400 | 455.700 |
| Aufkommen | (05/07) | 140.178 | 61.267 | 146.688 | 488.444 | 488.444 |
| 2005 Schätzung | (11/04) | 127.510 | 45.060 | 140.550 | 450.100 | 450.100 |
| Aufkommen | (05/07) | 128.685 | 48.462 | 139.712 | 452.079 | 452.079 |
| 2004 Schätzung | (11/03) | 138.750 | 37.630 | 139.200 | 453.400 | 448.400 |
| Aufkommen | (05/07) | 129.289 | 41.496 | 137.366 | 442.838 | 442.838 |
| 2003 Schätzung | (11/02) | 145.700 | 29.600 | 142.400 | 458.500 | 460.000 |
| Aufkommen | (05/07) | 137.658 | 32.414 | 136.996 | 442.238 | 442.238 |
| 2002 Schätzung | (11/01) | 146.600 | 36.900 | 143.300 | 462.500 | 466.200 |
| Aufkommen | (05/07) | 139.731 | 26.353 | 138.195 | 441.705 | 441.705 |
| 2001 Schätzung | (11/00) | 140.094 | 39.779 | 146.178 | 459.907 | 458.900 |
| Aufkommen | (05/07) | 141.397 | 24.107 | 138.935 | 446.247 | 446.247 |
| 2000 Schätzung | (11/99) | 148.019 | 50.772 | 141.628 | 463.895 | 463.400 |
| Aufkommen | (05/07) | 147.958 | 50.600 | 140.871 | 467.252 | 467.252 |
| 1999 Schätzung | (11/98) | 145.005 | 50.103 | 134.641 | 442.983 | 446.600 |
| Aufkommen | (05/07) | 144.696 | 49.419 | 137.156 | 453.068 | 453.068 |
| 1998 Schätzung | (11/97) | 136.975 | 38.654 | 127.312 | 416.294 | 421.100 |
| Aufkommen | (05/07) | 137.738 | 44.334 | 127.932 | 425.913 | 425.913 |
| 1997 Schätzung | (11/96) | 139.992 | 43.869 | 124.755 | 420.384 | 424.500 |
| Aufkommen | (05/07) | 130.091 | 41.858 | 123.170 | 407.577 | 407.577 |
| MFE | | 1,7 % | 5,3 % | 1,1 % | 0,5 % | 0,7 % |
| SD | | 4,5 % | 26,6 % | 2,6 % | 3,5 % | 3,6 % |

¹ Schätzung revidiert um erwartete Effekte aus Steuerrechtsänderungen, welche nach der Schätzung verabschiedet wurden. Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Finanzberichte des BMF, ifo-Berechnungen.

Kapitel 3

Steuerschätzung in Österreich

3.1 Quellenangaben

- Leibrecht, Markus (2004): *Steuerschätzung in Österreich: Ablauf, Methoden und Präzision der Prognose*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Finanzen (2007): *Budget 2007-2008, Zahlen – Hintergründe – Zusammenhänge*. Zu finden unter: www.bmf.gv.at.
- Homepage des Bundesministeriums der Finanzen: www.bmf.gv.at.
- Homepage des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung: www.wifo.ac.at.

3.2 Institutionelle Ausgestaltung

Österreich ist, ähnlich wie Deutschland, ein föderal organisierter Bundesstaat. Der Bund hat die Verwaltungshoheit für alle ausschließlichen Bundesabgaben sowie für die gemein-

schaftlichen Steuern; diese machen rund 95 % des Steueraufkommens aus.¹ Für Steuern, die nur den Ländern oder den Kommunen zufließen, sind diese selbst verantwortlich. Die Steuerschätzung wird zentral auf Bundesebene durchgeführt.

3.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In Österreich liegt die Verantwortung für die regelmäßige Erstellung von kurz- und mittelfristigen Prognosen des Steueraufkommens beim Bundesministerium für Finanzen (BMF). Genauer gesagt übernimmt diese Aufgabe die Sektion VI „Steuerpolitik und materielles Steuerrecht“ des BMF.² Zudem erstellt das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo)³ auf freiwilliger Basis eine eigene Steuerschätzung, welche mit der des BMF verglichen und diskutiert sowie bei größeren Abweichungen schlussendlich zu einer gemeinsamen Prognose verarbeitet wird. Jedoch ist diese Kooperation nicht formell fixiert: lediglich das Ministerium ist durch das Bundeshaushaltsgesetz von 1986 zu seiner Prognosearbeit verpflichtet.⁴ Im Gegensatz zum deutschen Beispiel tritt also kein offiziell eingerichtetes Gremium zusammen. Neben dem BMF und dem Wifo legte zwischen 1966 und 1986 auch der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen der Sozialpartner mittelfristige Prognosen vor. Nachdem 1986 die Verantwortung für die Steuerschätzung per Gesetz dem BMF zugeteilt wurde, stellte der Beirat seine Schätztätigkeit allerdings ein.⁵

¹ Bundesministerium für Finanzen, 2007, S. 28.

² Homepage des Bundesministeriums für Finanzen.

³ Das Wifo ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Institut mit Sitz in Wien. Sein Ziel ist nach eigener Darstellung die Analyse der österreichischen und internationalen wirtschaftlichen Entwicklung, um so die wirtschaftspolitische Diskussion wissenschaftlich zu fundieren.

⁴ § 2 des Bundesministeriengesetzes von 1986, Anlage 2D.

⁵ Leibrecht, 2004, S. 78–82.

3.2.2 Unabhängigkeit

Mit der Erstellung der Steuerschätzung durch das Wifo als unabhängigem Wirtschaftsforschungsinstitut gibt es ein interessantes Nebeneinander von interner und unabhängiger Prognose. In der Literatur wird jedoch kritisiert, dass dieses vorhandene Potenzial an unabhängig voneinander erstellten Prognosen nicht ausreichend genutzt werde. Nicht nur unterschieden sich die Prognosemethoden der beiden Organisationen kaum voneinander, auch fehle die rechtliche Grundlage für eine verpflichtende zweite Schätzung durch das Wifo. Darüber hinaus wird angeregt, weitere unabhängige Institute in den Prognoseprozess miteinzubeziehen.⁶

3.3 Organisatorischer Rahmen

3.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

⁶ Leibrecht, 2004, S. 165.

| Steuerart | Anteil ¹ |
|---|---------------------|
| Umsatzsteuer | 28 % |
| Lohnsteuer | 27 % |
| Körperschaftsteuer | 7 % |
| Mineralölsteuer | 5 % |
| Einkommensteuer | 5 % |
| Lohnsummensteuer | 3 % |
| Kapitalertrag auf Zinsen | 2 % |
| Tabaksteuer | 2 % |
| Kraftfahrzeug- und Versicherungssteuer (Anteil Haushalte) | 2 % |
| Versicherungssteuer | 1 % |
| Kammerbeiträge | 1 % |
| Energiesteuer | 1 % |
| Wohnbauförderungsbeitrag | 1 % |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Die Steuerstruktur in Österreich ähnelt etwas der deutschen Struktur. So ist auch hier die Umsatzsteuer anteilmäßig am Wichtigsten, während Vermögensteuern für das Gesamtaufkommen von geringer Relevanz sind. Auch hier wird die Einkommensteuer in verschiedene Komponenten aufgeteilt, welche teilweise am Arbeitsort und teilweise am Wohnort erhoben werden.

3.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Steuerschätzung dient in Österreich einerseits dazu, einen Anhaltspunkt für die haushalts- bzw. finanzpolitischen Vorhaben der Regierung zu schaffen. Andererseits sollen die finanzwirtschaftlichen Ziele der Regierung nachhaltig sichergestellt werden. Aus diesem

Grund werden vom BMF und vom Wifo Schätzungen mit verschiedenen Prognosehorizonten erstellt, welche jeweils spezielle finanzpolitische Zwecke erfüllen. So dient die Kurzfristschätzung der Aufstellung des jährlichen Budgets, während die sogenannte Ultrakurzfristprognose zur Kontrolle des Budgetvollzugs genutzt wird. Mittelfristige Prognosen dienen der Planung für die Legislaturperiode und langfristige Analysen sollen schon frühzeitig finanzpolitischen Handlungsbedarf aufzeigen.⁷

3.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Die kurz- und mittelfristigen Schätzungen des österreichischen Steueraufkommens finden für gewöhnlich im September oder im Oktober eines jeden Jahres statt. Dabei umfasst die kurzfristige Schätzung normalerweise das folgende Finanzjahr, welches dem Kalenderjahr entspricht. Möglich ist jedoch auch die Verabschiedung eines Doppelbudgets (im ersten Quartal), bei der die Prognose dann das aktuelle und das folgende Jahr einschließt. Die mittelfristige Schätzung hingegen umfasst die folgenden vier Jahre und wird nach EU-Recht⁸ im Zuge des Stabilitäts- und Wachstumspakts jährlich durchgeführt.⁹ Die ultrakurzfristigen Prognosen des Steueraufkommens finden jeden Monat statt und schätzen das Steueraufkommen des aktuellen Jahres.¹⁰

In den letzten Jahren gab es immer wieder Abweichungen bezüglich der Prognosefristigkeit der kurz- und mittelfristigen Schätzungen. Diese kommen vor, wenn beispielsweise die Vorbereitungen für die EU-Ratspräsidentschaft oder die Nationalratswahlen in den Herbst fallen. Dies kann dazu führen, dass das Budget nicht bis zum Jahresende beschlossen wird. In diesem Fall wird ein sogenanntes „Budgetprovisorium“ eingesetzt, welches auf den Bud-

⁷ Leibrecht, 2004, S. 6.

⁸ Verordnung (EG) 1466/97.

⁹ Vor dem EU-Beitritt Österreichs musste lediglich die neu gewählte Bundesregierung spätestens sechs Monate nach Regierungsantritt dem Nationalrat ein Budgetprogramm über die gesamte folgende Legislaturperiode vorlegen, was alle vier Jahre eine mittelfristige Steuerprognose erforderlich machte.

¹⁰ Leibrecht, 2004, S. 75–78.

getansätzen des Vorjahres beruht. Das endgültige Budget wird dann erst im laufenden Finanzjahr selbst beschlossen.¹¹

3.4 Vorgehensweise

3.4.1 Ablauf der Prognose

Die Methoden der Steuerschätzung von BMF und Wifo ähneln sich und auch die zugrundegelegte gesamtwirtschaftliche Prognose ist identisch (s. u.), so dass sich auch die Ergebnisse meist nicht stark voneinander unterscheiden. Auftretende Unterschiede in den Prognosewerten sind meist Folge unterschiedlicher Expertenmeinungen oder Rundungen. Liegen die Werte doch einmal weiter voneinander entfernt, werden beide Prognosen über einen Diskussionsprozess zu einer einheitlichen Prognose kombiniert, die inhaltlich von beiden Parteien getragen werden kann.¹²

3.4.2 Publizität

Einmal jährlich wird das Budget auf der Homepage des österreichischen Bundesministeriums für Finanzen veröffentlicht. In diesem Budget wird auch die Prognose des Steueraufkommens des laufenden und des folgenden Jahres, unterteilt in Steuergruppen, veröffentlicht (kurzfristige Prognose). Ebenso wird das so genannte Stabilitätsprogramm, welches die mittelfristigen Steuerschätzungen enthält, jährlich auf derselben Homepage veröffentlicht. Auch hier wird die Steuerschätzung nach Steuergruppen unterteilt publiziert.¹³

¹¹ Bundesministerium für Finanzen, 2007, S. 21.

¹² Leibrecht, 2004, S. 82–83.

¹³ Homepage des Bundesministeriums für Finanzen.

3.5 Methodischer Rahmen

3.5.1 Allgemeiner Ansatz

Die Steuerschätzung in Österreich folgt einem differenzierten Ansatz. Die Steuern werden dabei in vier Gruppen unterteilt, welche jeweils zwischen zwei und fünfzehn Untergruppen enthalten. Die Gruppen mit ihren jeweils anteilmäßig größten Untergruppen sind: Einkommen- und Vermögensteuern (Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer), Umsatzsteuer und Zölle (Umsatzsteuer, Zölle mit Ein- und Ausfuhrabgaben), Verbrauchsteuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Posten Stempel- und Rechtsgebühren sowie Bundesverwaltungsabgaben), Verkehrssteuern (Punzierungskontrollgebühr, Motorbezogene Versicherungssteuer, Energieabgabe).¹⁴

Zur Prognose des Steueraufkommens werden je nach zu schätzender Steuerart unterschiedliche Methoden angewandt. Direkte Methoden kommen zur Anwendung, wenn etwa das Steueraufkommensvolumen gering oder die Interdependenz mit den makroökonomischen Kennzahlen schwach ausgeprägt ist. In diesen Fällen wird eine Form der Trendextrapolation gewählt (Average Change Methode¹⁵). Bei dieser Methode werden zunächst wenige Jahre ausgewählt, um anschließend das arithmetische Mittel aus den jährlichen Wachstumsraten zu bilden. Auf dieser Grundlage wird das Steueraufkommen fortgeschrieben. Der so erlangte Prognosewert wird unter Berücksichtigung steuerrechtlich relevanter Aspekte und der volkswirtschaftlichen Prognose anschließend noch modifiziert.

Der größere Anteil des Steueraufkommens wird allerdings anhand indirekter Methoden geschätzt. Die fiskalpolitisch bedeutsamen Steuerarten haben einen starken Zusammenhang mit der makroökonomischen Entwicklung, deren Indikatorvariablen als erklärende Varia-

¹⁴ Leibrecht, 2004, S. 83–84.

¹⁵ Leibrecht, 2004, S. 87.

blen genutzt werden. Das Aufkommen dieser Steuerarten wird mit Hilfe der Elastizitätenmethode ermittelt. Die Parameter dieser Methode sind Aufkommenselastizitäten, welche die prozentuale Veränderung des Steueraufkommens bei einer prozentualen Veränderung der erklärenden Variablen, nämlich der Indikatorvariablen der volkswirtschaftlichen Entwicklung, zum Ausdruck bringen. Sind jeweils realistische Werte für die zur Steuerart gehörenden Aufkommenselastizitäten ermittelt, können Rückschlüsse von der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung auf das Steueraufkommen gezogen werden.¹⁶

Da die Steuerschätzung bereits stattfindet, bevor die Aufkommenswerte des aktuellen Jahres vollständig vorliegen, muss das Steueraufkommen für die letzten Monate des aktuellen Finanzjahres geschätzt werden. Dies geschieht anhand einer einfachen Abschätzung auf Grundlage des Mittelwerts vergangener Relationen der Steuereinnahmen der ersten drei Quartale eines Jahres zum vierten Quartal desselben Jahres. Ist das Steueraufkommen des aktuellen Jahres geschätzt, erfolgt auf dieser Basis die Steuerschätzung des folgenden Jahres.¹⁷

3.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Die Grundlage der meisten Steuerschätzungen ist die prognostizierte volkswirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen Landes. In Österreich stammt diese vom Wifo: Es stellt dem BMF die makroökonomischen Indikatorvariablen zur Verfügung, die dieses zur Berechnung des geschätzten Steueraufkommens benötigt. Das BMF selbst erstellt keine Konjunkturprognosen, sondern verlässt sich bei diesem Grundstein der Steuerschätzung auf die Expertise des Wifo, auch um der Öffentlichkeit gegenüber zu demonstrieren, dass die publizierten Prognosen nicht auf Grund politischer Anreize verzerrt sind. Das Steueraufkommen wird

¹⁶ Leibrecht, 2004, S. 85–88.

¹⁷ Leibrecht, 2004, S. 85.

dann auf Basis des geschätzten aktuellen Steueraufkommens mit der vom Wifo prognostizierten Wachstumsrate der Indikatorvariablen und deren vorher bestimmter Elastizität geschätzt.¹⁸

3.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Das Wifo erstellt seine Prognosen ausschließlich auf der Grundlage geltenden Rechts.¹⁹ Das BMF hingegen berücksichtigt den Einfluss von Steuerrechtsänderungen auf das gesamte Steueraufkommen. Dazu ist das BMF bereits seit 1950 per Gesetz verpflichtet. Dabei werden auch noch nicht endgültig beschlossene Änderungen mit aufgenommen (so z. B. bereits, wenn sie in der Koalitionsvereinbarung stehen).²⁰ Jede Steuerrechtsänderung ruft zwei verschiedene Effekte hervor. Zum einen gibt es direkte Effekte auf Grund von Steuerausfällen oder -mehreinnahmen. Diese werden vom BMF quantifiziert und in die Steuerschätzung aufgenommen. Zum anderen entstehen indirekte Effekte auf Grund von Verhaltensänderungen. Die indirekten mikroökonomischen Wirkungen werden wegen der schweren Berechenbarkeit vom BMF nicht explizit quantifiziert. Die makroökonomischen Wirkungen von zu erwartenden Änderungen in der Besteuerung fließen aber möglicherweise bereits in die Prognose der Indikatorvariablen des Wifo ein, und würden somit indirekt berücksichtigt. Zuletzt werden noch Ankündigungseffekte und Spätwirkungen von vergangenen Steuerrechtsänderungen bei der Steuerprognose des BMF beachtet und quantifiziert.²¹

¹⁸ Leibrecht, 2004, S. 98 ff.

¹⁹ Leibrecht, 2004, S. 82.

²⁰ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des BMF.

²¹ Leibrecht, 2004, S. 118–122.

3.6 Prognosequalität

Tabelle 3.1 zeigt die Prognosequalität für Österreich. Wie der mittlere Vorhersagefehler von 0% zeigt, liegt durchschnittlich weder eine Über-, noch eine Unterschätzung des Gesamtaufkommens vor. Wie in Deutschland so ist auch in Österreich die Prognose der Körperschaftsteuer mit der größten Unsicherheit verbunden. Auffallend ist zudem die vergleichsweise hohe Treffsicherheit der Schätzungen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer und der Umsatzsteuer.

Tabelle 3.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Österreich

| Finanzjahr | Stand | Lohn- & veranlagte Einkommensteuern | Körperschaftsteuer | Umsatzsteuer | Mineralölsteuer | Gesamtaufkommen |
|----------------|---------|-------------------------------------|--------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| 2006 Schätzung | (09/05) | 20.500 | 3.800 | 19.400 | 3.650 | 58.316 |
| 2006 Aufkommen | (09/07) | 20.617 | 4.833 | 20.171 | 3.553 | 60.383 |
| 2005 Schätzung | (09/04) | 19.400 | 3.600 | 19.100 | 3.700 | 56.310 |
| 2005 Aufkommen | (09/06) | 19.470 | 4.418 | 19.442 | 3.565 | 57.156 |
| 2004 Schätzung | (05/03) | 20.300 | 4.300 | 19.000 | 3.450 | 57.608 |
| 2004 Aufkommen | (09/05) | 19.938 | 4.470 | 18.155 | 3.594 | 56.207 |
| 2003 Schätzung | (05/03) | 19.750 | 4.100 | 16.300 | 3.230 | 53.758 |
| 2003 Aufkommen | (09/04) | 19.621 | 4.332 | 16.472 | 3.310 | 53.498 |
| 2002 Schätzung | (09/01) | 20.421 | 4.760 | 18.459 | 2.798 | 56.776 |
| 2002 Aufkommen | (09/03) | 19.345 | 4.559 | 17.639 | 3.109 | 54.951 |
| 2001 Schätzung | (10/00) | 19.331 | 4.506 | 17.878 | 2.769 | 54.496 |
| 2001 Aufkommen | (09/02) | 19.659 | 6.235 | 17.354 | 2.880 | 56.210 |
| 2000 Schätzung | (03/00) | 17.078 | 3.488 | 17.144 | 2.725 | 49.757 |
| 2000 Aufkommen | (09/01) | 17.285 | 3.865 | 17.056 | 2.726 | 50.387 |
| 1999 Schätzung | (09/98) | 17.441 | 3.488 | 16.933 | 2.544 | 49.496 |
| 1999 Aufkommen | (09/00) | 17.649 | 3.247 | 16.493 | 2.695 | 48.675 |
| 1998 Schätzung | (09/97) | 16.678 | 3.379 | 16.206 | 2.507 | 48.523 |
| 1998 Aufkommen | (09/99) | 17.087 | 3.787 | 15.715 | 2.591 | 48.709 |
| 1997 Schätzung | (05/96) | 16.126 | 3.648 | 15.479 | 2.435 | 45.902 |
| 1997 Aufkommen | (09/98) | 16.133 | 3.397 | 15.055 | 2.517 | 45.343 |
| MFE | | 0,1% | -7,8% | 1,5% | -2,6% | 0,0% |
| SD | | 2,4% | 11,6% | 2,7% | 3,8% | 2,2% |

Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des BMF, ifo-Berechnungen.

Kapitel 4

Steuerschätzung in den Niederlanden

4.1 Quellenangaben

- Homepage des CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (im Folgenden: Homepage des CPB): www.cpb.nl.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2005): *Forecasting Tax Revenue*. CPB Präsentation, Den Haag.
- Teulings, Coen (2006): *Forecasting, Policy Evaluation and the Budgetary Process. Lessons from the Netherlands*. CPB Präsentation, Brüssel.
- Europäische Kommission (2006): European Economy No 3 / 2006, Public finances in EMU – 2006.
- Bos, Frits (2007): The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the CPB. Zu finden unter: www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/150/doc150.pdf.
- Ministry of Finance (2007): Stability Programme of the Netherlands, November 2007 Update. Zu finden unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/

country/countryfiles/dec_2007/nl_2007_en.pdf.

4.2 Institutionelle Ausgestaltung

Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat. Seine zwölf Provinzen verfügen über nur geringfügige Autonomie. Die 443 Gemeinden hingegen sind steuerpolitisch bedeutender und erheben einzelne Steuern. In den Niederlanden koordiniert das Finanzministerium die Steuerverwaltung. Die eigentliche Verwaltungsarbeit jedoch findet auf regionaler Ebene in dreizehn dem Ministerium unterstellten Steuereinheiten statt. Die Verwaltung von Steuern der Provinzen und der Gemeinden hingegen regeln diese selbst. Die einzig dokumentierte Steuerschätzung findet zentral statt.

4.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

Laut Gesetz von 1947 liegt die Verantwortung für die Erstellung von gesamtwirtschaftlichen Prognosen und für die Steuerschätzung in den Niederlanden beim „CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis“ (CPB). Dieses wird bei seiner Arbeit von einem unabhängigen Planungskomitee, dem „Central Planning Committee“, beraten, welches sich aus zwölf Mitgliedern aus Forschung und Wirtschaft zusammensetzt. Das Komitee trifft sich mindestens zweimal im Jahr, um dem CPB hinsichtlich dessen Methoden und Vorgehensweise seine Empfehlungen auszusprechen.¹

¹ Homepage des CPB: www.cpb.nl/eng/org/cpb/organisatie/.

4.2.2 Unabhängigkeit

Das CPB ist ein unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut, welches zwar durch den niederländischen Staat finanziert wird und formal auch Teil dessen ist.² Es agiert jedoch inhaltlich ungebunden von politischen Einflüssen, obschon der Direktor von der Regierung ernannt wird.³ Spätestens nach einer Gesetzesänderung im Jahre 1997 gilt dies auch für das Central Planning Committee. Seitdem darf der Ministerrat, welchem das Komitee offiziell untersteht, keine Abgeordneten der Ministerien mehr in dasselbe berufen. Dies war zuvor üblich gewesen.⁴

4.3 Organisatorischer Rahmen

4.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

² Homepage des CPB: www.cpb.nl/eng/org/cpb/organisatie/onafhankelijk.html.

³ Europäische Kommission (2006), S. 174.

⁴ Homepage des CPB: www.cpb.nl/eng/org/cpb/organisatie/wettelijke_basis.html.

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|--|---------------------|-------------------------------|
| Omzetbelasting | 31 % | Mehrwertsteuer |
| Loonbelasting | 23 % | Lohnsteuer |
| Vennootschapsbelasting | 13 % | Körperschaftsteuer |
| Brandstoffenbelasting ² | 3 % | Brennstoffsteuer |
| Dividendenbelasting | 3 % | Dividendensteuer |
| Gemeentelijke belastingen op onroerende zaken | 3 % | Gemeindesteuer auf Immobilien |
| Wet belastingen op milieugrondslag | 3 % | Umweltabgaben |
| Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen | 2 % | Zulassungsteuer |
| Motorrijtuigenbelasting | 2 % | Kraftfahrzeugsteuer |
| Belasting zware motorrijtuigen | 2 % | Schwerlastabgabe |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

² Diese Steuer wird erhoben auf Mineralöle, Kohle und Gase, die in der chemischen und der Erdölindustrie verwendet werden.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Die Steuerstruktur in den Niederlanden ist vergleichsweise differenziert. Mehrwertsteuer und Lohnsteuer bilden die anteilmäßig bedeutendsten Steuern, während weitere Verbrauchsteuern maximal einen Anteil von 3 Prozent erreichen.

4.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Steuerschätzung über die kurze Frist dient im Wesentlichen der Haushaltsplanung für das folgende Jahr. Die Mittelfristschätzung hingegen konzentriert sich auf die Haushaltsplanung der jeweils folgenden Legislaturperiode. Darüber hinaus nutzen die Parteien die Steuerschätzung als Anhaltspunkt über die zukünftige finanzielle Entwicklung.⁵ Sowohl Kurz-

⁵ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005, S. 2.

als auch Mittelfristschätzung sind außerdem ein integraler Bestandteil des niederländischen Stabilitätsprogramms im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.⁶

4.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Die Steuerschätzungen, die im Auftrag des niederländischen Finanzministeriums erstellt werden, sind kurz- oder mittelfristiger Natur. Kurzfristige Schätzungen umfassen das laufende und das folgende Jahr, und werden vierteljährlich im März, Juni, September und Dezember erstellt. Sie fallen meist mit den Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zusammen und dienen hauptsächlich der Haushaltsplanung der Regierung für das kommende Jahr.

Mittelfristige Steuerschätzungen hingegen betrachten einen Zeitraum des laufenden Jahres sowie von vier oder fünf Folgejahren.⁷ Sie spielen eine bedeutende Rolle bei der niederländischen Parlamentswahl, weswegen die Schätzzeitpunkte an den politischen Zyklus angepasst sind. So erstellt das CPB zunächst ein Jahr vor der Parlamentswahl, und noch einmal fünf Monate davor, eine Status quo-Schätzung, welche das Steueraufkommen anhand des aktuellen Steuerrechts vorhersagt. Darauf aufbauend erstellen die Parteien dann ihr Wahlprogramm. Ist dies geschehen, können auf Anfrage der Parteien separate Prognosen für deren Wahlprogramme durchgeführt werden, welche zwei Monate vor der Wahl veröffentlicht werden. Schließlich wird nach dem Urnengang eine dritte mittelfristige Steuerschätzung für die neugeformte Koalition erstellt.⁸ Bei Bedarf kann die mittelfristige Prognose zur Mitte der Legislaturperiode hin aktualisiert werden.

⁶ Ministry of Finance, 2007, S. 4.

⁷ Homepage des CBP: www.cpb.nl/eng/prognoses/.

⁸ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005, S. 2. Bos, 2007, S. 41 ff.

4.4 Vorgehensweise

4.4.1 Ablauf der Prognose

Das Steueraufkommen wird in den Niederlanden anhand von drei interagierenden Modellen geschätzt. So wird das so genannte „Belastinginformatiemodel / Belastingautonomenmodel“ (BIMBAM) benutzt, um kurz- und mittelfristige Prognosen für alle Steuerarten, abgesehen von Lohn- und Einkommensteuern, zu erstellen. Letztere werden mit dem „Model of Social Insurance“ (MOSI) vorhergesagt. Das dritte Element ist das makroökonomische Modell SAFFIER, das zur Berechnung der kurz- und mittelfristigen Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Größen genutzt wird.

BIMBAM und MOSI erlauben, die Schätzungen noch von Hand auf Grund von neuen, externen Informationen anzupassen. Letztere ergeben sich zumeist aus der monatlichen Veröffentlichung der Steuereinnahmen, welche nach Steuergruppen gegliedert sind und so eine zielorientierte Anpassung möglich machen. Als weitere externe Informationen werden Gerichtsurteile, von den Modellen nicht berücksichtigte politische Aspekte oder – bemerkenswerterweise – auch aufgetretene Prognosefehler in vorherigen Schätzungen genannt. Letzte Korrekturen können erforderlich werden, wenn von den Vertretern des niederländischen Finanzministeriums eigene Steuerschätzungen erstellt werden und diese von den Schätzungen des CPB abweichen. Die Unterschiede werden dann zwischen den Institutionen diskutiert und die differierenden Werte angeglichen.⁹

⁹ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005, S. 5.

4.4.2 Publizität

Die Quartalsprognosen im Frühjahr (März/April) und im Herbst (dritter Dienstag im September) werden ausführlich im „Central Economic Plan“ bzw. im „Macroeconomic Outlook“ auf der Homepage des CPB veröffentlicht. Diese Dokumente enthalten dabei auch die Daten für die Steuerschätzung für das aktuelle und das kommende Jahr, die in vier Untergruppen geteilt sind.¹⁰ Zu beachten ist, dass das Steueraufkommen dabei in Prozent des (prognostizierten) BIP angegeben wird. Die Quartalsschätzungen im Juni und Dezember sind weit weniger ausführlich; sie werden – wie auch die langfristigen Schätzungen – auf der Homepage des CPB veröffentlicht. Die mittelfristigen Schätzungen hingegen werden, wie bereits oben beschrieben, größtenteils vor dem Wahltermin, eine dieser Schätzungen wird jedoch erst nach dem Wahltermin veröffentlicht.

4.5 Methodischer Rahmen

4.5.1 Allgemeiner Ansatz

Zunächst soll das MOSI-Modell näher erläutert werden, welches zu der Gruppe der Mikrosimulationsmodelle zu zählen ist. Es wird für die Berechnung der Sozialabgaben sowie zur Schätzung der Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer verwendet und besteht aus einem makro- und einem mikroökonomischen Teil. Erstgenannter wird durch einen Satz Gleichungen gebildet, in welchen unter anderem Lohn- und Preisniveau sowie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit eingehen. Ebenso werden demographische Aspekte berücksichtigt. Der Mikroteil berechnet für jeden Individualfall aus dem Mikrodatensatz die zu entrichtende Lohn- und Einkommensteuer sowie die Sozialversicherungsabgaben und

¹⁰ Die Gruppen sind: Lohn- und Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Körperschaftsteuer, und andere Steuern. Quelle: Central Economic Plan 2005.

das sich in Abhängigkeit davon ergebende Einkommen.¹¹

Das zweite bei der niederländischen Steuerschätzung verwendete Modell, das so genannte BIMBAM-Modell der Steuerinformation und -politik, umfasst sehr viele verschiedene steuerliche Aspekte. Es unterscheidet zum Beispiel zwischen Steuern laut Kassenstatistik und Rechnungsstatistik und zwischen verschiedenen Arten von Steuerzahlern und Empfängern von Steuergeldern. Es wird in den Niederlanden als Schätzinstrument für alle Steuern außer den Steuern auf Lohn und Einkommen verwendet.

Die Schätzmethode des BIMBAM-Modells besteht aus drei Komponenten. Zum einen aus den Modellgleichungen, zum anderen werden autonome Effekte durch Steuerrechtsänderungen (zum Beispiel Änderungen in Steuersätzen oder absetzbaren Posten) beachtet und schließlich sind auch autonome Anpassungen durch Experten möglich (zum Beispiel Expertenurteile darüber, ob unerwartete Steuernehmeinnahmen struktureller Natur oder zufällig sind). BIMBAM verwendet indirekte Methoden, im Wesentlichen ökonomische Modelle, aber auch die Elastizitätenmethode. Für die meisten mit BIMBAM geschätzten Steuerarten besteht die Modellgleichung aus einer Volumen- und einer Preis- oder Inflationskomponente.

Das Körperschaftsteueraufkommen etwa wird im Rahmen einer Regressionsanalyse durch die Veränderung steuerlich kompensierter Verluste und die Veränderung des Kapitaleinkommens gemäß VGR erklärt, welches um solche Einkommen aus Kapital korrigiert wurde, die nicht unter die Körperschaftsteuerpflicht fallen. Dabei wurde ein früher verwendeter aufwändigerer Ansatz verworfen, da die Ergebnisse nicht signifikant besser waren als jene auf Basis einfacherer Ansätze.

Steuern aus der Grunderwerbsteuer werden anhand von Schätzungen der Bautätigkeit und der Preisinflation in diesem Sektor geschätzt. Die Mehrwertsteuer wird mit Hilfe der Schätzung des nach Gütern aufgedichteten privaten Verbrauchs, der Hausbautätigkeit

¹¹ Homepage des CPB: www.cpb.nl/eng/model/mosi.html.

und anderer Investitionen vorhergesagt. Die Automobilsteuer wird durch eine Verknüpfung mit dem Volumenwachstum des BIP einerseits und durch ein strukturelles Trendwachstum andererseits bestimmt, um auch Struktureffekte bei der Automobilnachfrage zu berücksichtigen. Genauso werden Erbschaftsteuerschätzungen teilweise mit dem BIP-Volumenwachstum und der Entwicklung von Hauspreisen bestimmt. Einige Verbrauchsteuern sind mit dem BIP-Wertwachstum verlinkt und Prognosen der Energiesteuern der Haushalte nehmen Bezug auf CPB-Schätzungen des Konsums an Erdgas.¹²

4.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Ursprung der gesamtwirtschaftlichen Prognose, die für die Modelle BIMBAM und MOSI benötigt wird, ist die Schätzung des CPB selbst. Es erstellt neben den Steuerschätzungen auch kurz- und mittelfristige Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anhand des Modells SAFFIER, die meist gleichzeitig mit den Steuerschätzungen veröffentlicht werden und auch den gleichen Prognosehorizont umfassen.¹³

Bemerkenswert ist der iterative Prozess, in welchem die Steuerschätzung und die gesamtwirtschaftliche Prognose aufeinander abgestimmt werden. So gehen die Ergebnisse der Steuerschätzung zurück in das makroökonomische Modell, welches daraufhin aktualisierte Informationen für die Steuerschätzung bereitstellt. Dieser Prozess wird üblicherweise drei- bis viermal wiederholt, um eine Konvergenz zu erzielen.¹⁴

¹² Homepage des CPB: www.cpb.nl/eng/model/bimbam.html.

¹³ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005.

¹⁴ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2005, S. 7.

4.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Eine weitere wichtige Aufgabe des BIMBAM-Modells ist die ausführliche Dokumentation aller politischen Veränderungen und deren erwartete Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Steuerrechtsänderungen werden bereits eingearbeitet, wenn sie von der Regierung vorgesehen sind.¹⁵ Zudem werden Verhaltensreaktionen nach Steuerrechtsänderungen auf vielfältige Weise einbezogen. Entweder werden sie bereits im makroökonomischen Modell SAFFIER oder direkt im BIMBAM-Modell auf Basis von Expertenwissen oder Studien berücksichtigt. Das Prinzip dabei ist nach eigenem Bekunden, dass die Schätzer des CPB jede Art von Information verwenden, die verfügbar und relevant ist, inklusive solcher von Finanzministerium und Steueramt, und dass auf dieser Grundlage die am plausibelsten erscheinende Schätzung erstellt wird.¹⁶

4.6 Prognosequalität

In Tabelle 4.1 sind die Prognosefehler der Niederlande dargestellt. Beachtet werden muss, dass aufgrund statistischer und administrativer Änderungen die Vergleichbarkeit von Schätzung und Aufkommen in einigen Jahren beschränkt ist. Dies gilt insbesondere für die Jahre 2000, 2003 und 2004, welche aus diesem Grund auch nicht in die Berechnung des mittleren Vorhersagefehlers und der Standardabweichung eingegangen sind. Die Körperschaftsteuer weist mit einem Wert von etwa 18 % die größte Standardabweichung auf. Das Mehrwertsteueraufkommen wird im Mittel nur leicht unterschätzt. Durchschnittlich ergibt sich eine Unterschätzung des Gesamtaufkommens von 3,4 % mit einer Standardabweichung von 6,2 %. Doch auch bei diesen Werten ist die Interpretierbarkeit eingeschränkt, da einerseits nicht alle Steuerrechtsänderungen in den Schätzungen inbegriffen und andererseits die Mehrwertsteuerwerte ab 2004 um einen Monat verschoben sind.

¹⁵ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des CPB.

¹⁶ Homepage des CPB: www.cpb.nl/eng/model/bimbam.html.

Tabelle 4.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Niederlande

| Finanzjahr | Stand | Lohn- und Einkommensteuern | Körperschaftsteuer | Mehrwertsteuer | Gesamtaufkommen |
|----------------|---------|----------------------------|--------------------|----------------|-----------------|
| 2006 Schätzung | (06/05) | 30.019 | 13.604 | 37.180 | 122.394 |
| Aufkommen | (03/07) | 35.132 | 15.958 | 39.875 | 135.340 |
| 2005 Schätzung | (03/04) | 28.004 | 13.764 | 35.776 | 117.735 |
| Aufkommen | (03/06) | 31.275 | 17.639 | 38.530 | 130.499 |
| 2004 Schätzung | (03/03) | 28.104 | 15.027 | 35.955 | 117.383 |
| Aufkommen | (06/05) | 27.328 | 13.244 | 35.811 | 115.996 |
| 2003 Schätzung | (03/02) | 28.354 | 17.450 | 36.455 | 122.813 |
| Aufkommen | (03/04) | 29.436 | 11.895 | 34.741 | 113.092 |
| 2002 Schätzung | (02/01) | 27.610 | 16.904 | 35.746 | 119.234 |
| Aufkommen | (03/03) | 30.055 | 13.602 | 33.520 | 113.931 |
| 2001 Schätzung | (2000) | 24.178 | 15.180 | 32.681 | 109.580 |
| Aufkommen | (03/02) | 23.358 | 15.810 | 31.925 | 110.447 |
| 2000 Schätzung | (1999) | 21.934 | 14.537 | 28.629 | 100.820 |
| Aufkommen | (02/01) | 22.174 | 15.493 | 28.771 | 102.397 |
| MFE | | -6,1 % | -4,5 % | -1,1 % | -3,4 % |
| SD | | 7,3 % | 17,6 % | 5,9 % | 6,2 % |

Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Aufgrund statistischer und administrativer Änderungen gehen lediglich die Jahre 2001, 2002, 2005 und 2006 in die Berechnung des mittleren Vorhersagefehlers und der Standardabweichung ein. Quelle: Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des CPB, ifo-Berechnungen.

Kapitel 5

Steuerschätzung in Belgien

5.1 Quellenangaben

- Hertveldt, Bart et al. (2003): Tout savoir sur la confection du budget économique. *Federal Planning Bureau Working Paper*.
- Lenoir, Thierry und Valenduc, Christian (2006): Révision de la méthode macro-économique d'estimation des recettes fiscales.

5.2 Institutionelle Ausgestaltung

Das Königreich Belgien besitzt seit 1993 die Rechtsform eines Föderalstaates, welcher sich aus drei "Gemeinschaften" und drei als Gebietskörperschaft bestehenden "Regionen" zusammensetzt. Letztere haben weitgehende steuerrechtliche Befugnisse. Die staatlichen Steuern werden durch die staatliche Steuerbehörde, genannt „Föderaler Öffentlicher Dienst Finanzen“, verwaltet.¹

¹ Mennel, 2006, Kapitel „Belgien“, S. 7–12.

5.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

Die Steuerschätzungen werden vom Finanzministerium erstellt.

5.2.2 Unabhängigkeit

Unabhängige Institutionen sind in den Prozess der Steuerschätzung nicht involviert.

5.3 Organisatorischer Rahmen

5.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe entfallen 85 Prozent des Aufkommens auf folgende Steuern:

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|-----------------------------------|---------------------|---|
| Précompte professionnel | 36 % | Teil der Einkommensteuer |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 23 % | Mehrwertsteuer |
| Versements anticipés | 9 % | Teil der Körperschaftsteuer |
| Accise sur le huiles minérales | 4 % | Mineralölsteuer |
| Droit d'enregistrement | 3 % | Eintragungsteuer (auf Immobilien) |
| Précompte immobilier | 3 % | Grundsteuer |
| Impôt versé par non-salariés | 2 % | Gezahlte Steuer von Selbständigen |
| Sur le tabac | 2 % | Tabaksteuer |
| Taxe annuelle contrats assurances | 2 % | Jährliche Steuer auf Versicherungen |
| Précompte mobilier | 2 % | Quellensteuer auf Zinsen und Dividenden |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

5.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Der Budgetprozess in Belgien, für den die Steuerschätzung grundlegend ist, findet in zwei Phasen statt. Zunächst wird im Spätsommer das Budget für das folgende Jahr erstellt, für welches im September die makroökonomische Schätzung durchgeführt wird. Auf dieser basiert die ebenfalls im September stattfindende Steuerschätzung, bei der auch die Schätzungen für das belgische Stabilitätsprogramm erstellt werden. Im darauffolgenden Februar wird die makroökonomische Prognose zu Zwecken der Budgetkontrolle aktualisiert.²

5.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Steuerschätzungen finden mindestens zweimal im Jahr statt. Einem Gesetz aus den späten 1980er-Jahren zufolge müssen die Budgets des folgenden Jahres Ende Oktober im Parlament eingereicht werden. Eine Anpassung hat im April des Haushaltsjahres zu erfolgen. Demzufolge werden die Steuerschätzungen im September und März durchgeführt. Weitere Anpassungen können vorgenommen werden.³ Zudem werden für das belgische Stabilitätsprogramm die Steuereinnahmen des aktuellen und der nächsten vier Jahre geschätzt, dies allerdings nur in Anteilen am BIP.

² Hertveldt et al., 2003.

³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums.

5.4 Vorgehensweise

5.4.1 Ablauf der Prognose

Der Schätzprozess beginnt mit der Erstellung der makroökonomischen Prognosen, welche vom „Federal Planning Bureau (FPB)“⁴ erstellt werden. Diese müssen allerdings die Zustimmung des leitenden Komitees des „Institute for National Accounts“ erfahren, welches aus dem FPB, der Zentralbank und verschiedenen Ministerien, unter anderem den Ressorts Finanzen, Wirtschaft, Arbeit sowie Soziales besteht.⁵ Diese gesamtwirtschaftliche Prognose wird anschließend an den Wirtschaftsminister übermittelt, welcher den Ministerrat informiert. Darauf aufbauend schätzt das Finanzministerium die Steuereinnahmen. Die Steuerschätzung für das folgende Jahr basiert dabei nicht allein auf den im Budgetansatz des laufenden Jahres festgestellten Werten, da bereits Informationen über das Aufkommen der ersten Monate des Jahres vorliegen. Diese werden mithilfe einer Trendextrapolation fortgeschrieben.⁶

5.4.2 Publizität

Die Ergebnisse der Steuerschätzung werden in den „Budgets des Recettes et des Dépenses – Exposé général“ veröffentlicht, welche vom belgischen Abgeordnetenhaus („Chambre des Représentants de Belgique“) herausgegeben werden und auch im Internet verfügbar sind. Dabei werden die Prognosen nach etwa 20 Steuerarten differenziert dargestellt.

⁴ Das Federal Planning Bureau ist eine öffentliche Institution, die dem Premierminister und dem Wirtschaftsminister unterstellt ist. Nach eigener Darstellung ist es „autonom und intellektuell unabhängig.“ Sein Aufgabenschwerpunkt liegt in der Erstellung makroökonomischer Prognosen und Analysen.

⁵ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums.

⁶ Hertveldt et al., 2003.

5.5 Methodischer Rahmen

5.5.1 Allgemeiner Ansatz

Vor wenigen Jahren wurde die Steuerschätzung in Belgien einer grundsätzlichen Revisi-
on unterzogen, insbesondere aus Gründen der Umstellung auf das neue europäische Sys-
tem der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG95), strukturellen Änderungen im
Steuersystem und dem Vorliegen neuer Modelle in der Steuerschätzung. Zur Schätzung
wird regelmäßig auf die Elastizitätenmethode zurückgegriffen, wobei zumeist Wachstums-
raten des Aufkommens berechnet werden. Im Folgenden soll das Vorgehen für vier wichtige
Steuerarten dargestellt werden.

Zur Prognose des Einkommensteueraufkommens wird auf eine umfassende Einkommens-
variable zurückgegriffen. Diese besteht aus der Summe der Lohn- und Gehaltseinkommen,
der gemischten Einkommen und der besteuerten sozialen Transferzahlungen, abzüglich
der persönlichen Beitragszahlungen zur Sozialversicherung. Der gegenwärtig angewandten
Gleichung zufolge führt ein Wachstum dieser Größe um 1 % zu einem Wachstum des Ein-
kommensteueraufkommens von 1,77 %.

Komplexer gestaltet sich hingegen die Schätzung des Körperschaftsteueraufkommens. Hier
kommt eine Gleichung zur Anwendung, in welche zwei erklärende Variablen eingehen: Ei-
nerseits die Summe der Betriebsergebnisse der Unternehmen des aktuellen und des ver-
gangenen Jahres (nach Abschreibungen) und andererseits ein durchschnittlicher Zinssatz
langfristiger belgischer Schuldverschreibungen (OLO). Zudem werden diskretionäre Maß-
nahmen berücksichtigt. Eine Besonderheit im Vergleich zu den anderen wichtigen Steuern
liegt darin, dass in der Schätzgleichung auf absolute Werte, und nicht auf Wachstumsraten
zurückgegriffen wird.

Auch bei der Prognose des Mehrwertsteueraufkommens kommen mehrere erklärende Varia-

blen zum Einsatz. Einerseits geht die Summe des privaten Endkonsums, der Bauinvestitionen, des Zwischenkonsums der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Investitionen in die Gleichung ein. Die Exporte werden auf Quartalsbasis berücksichtigt.

In die Schätzung des Aufkommens an Verbrauchs- und sonstigen Steuern gehen zwei Variablen ein: Der in realen Größen gemessene private Konsum und der Dieselpreis. Letzterer geht dabei mit negativem Vorzeichen in die Aufkommenschätzung ein, da ein höherer Dieselpreis mit geringeren erwarteten Ausgaben für sonstige Konsumgüter einhergeht. Wie auch bei der Körperschaftsteuer wird um diskretionäre Maßnahmen korrigiert.⁷

5.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Die Steuerschätzung basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Prognosen des FPB. Diese sind recht detailliert und beinhalten unter anderem Werte wie die Bruttolöhne und -gehälter, Konsumausgaben oder auch Bruttoanlageinvestitionen. Eine gegenseitige Prüfung der Steuerschätzung und der makroökonomischen Prognose findet nicht statt. Dies hat nach Darstellung des FPB den Vorteil, dass eine Manipulation der gesamtwirtschaftlichen Prognose zum Erreichen von Budgetzielen ausgeschlossen werden kann.

5.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Die Steuerschätzungen basieren auf der Annahme, dass keine über die bereits beschlossenen Steuerrechtsänderungen hinausgehenden Maßnahmen mehr durchgeführt werden. Es werden zusätzlich jedoch auch Schätzungen für von der Regierung diskutierte Rechtsänderungen erstellt.⁸

⁷ Lenoir und Valenduc, 2006.

⁸ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums.

5.6 Prognosequalität

Tabelle 5.1 zeigt die Statistiken zur Qualität der Steuerschätzung in Belgien. Die Körperschaftsteuer ist wie in den anderen Ländern mit den größten Schätzfehlern versehen, während die Einkommensteuer ebenso wie die Mehrwert- und Verbrauchsteuern eine gute Prognosequalität aufweisen. Im Durchschnitt wird das Gesamtaufkommen um 1,2% unterschätzt.

Tabelle 5.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Belgien

| Finanzjahr | Stand | (Teil der) Einkommensteuern | (Teil der) Körperschaftsteuer | Mehrwertsteuer | Verbrauchssteuern und Verschiedenes | Gesamtaufkommen | |
|------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------------|-----------------|------------------|
| 2005 | Schätzung Aufkommen | (10/04) (11/06) | 32.713 33.007 | 9.650 10.277 | 22.496 22.524 | 7.187 6.910 | 82.509 84.271 |
| 2004 | Schätzung Aufkommen | (10/03) (10/05) | 31.408 31.534 | 8.942 9.724 | 20.781 21.487 | 6.686 6.778 | 78.186 79.697 |
| 2003 | Schätzung Aufkommen | (10/02) (10/04) | 31.099 30.587 | 9.300 8.546 | 19.611 20.042 | 6.177 6.224 | 75.689 74.827 |
| 2002 | Schätzung Aufkommen | (10/01) (10/03) | 29.916 30.744 | 9.420 8.619 | 20.181 19.651 | 5.826 6.048 | 74.499 74.557 |
| 2001 | Schätzung Aufkommen | (10/00) (10/02) | 29.204 29.203 | 9.668 9.209 | 20.060 19.177 | 5.930 5.843 | 73.225 72.185 |
| 2000 | Schätzung Aufkommen | (10/99) (10/01) | 27.231 27.846 | 9.140 9.236 | 18.102 19.478 | 5.666 5.806 | 66.713 70.594 |
| 1999 | Schätzung Aufkommen | (10/98) (10/00) | 25.969 26.401 | 9.120 8.845 | 17.179 18.059 | 5.412 5.688 | 65.057 66.871 |
| 1998 | Schätzung Aufkommen | (10/97) (10/99) | 25.459 24.829 | 7.427 9.186 | 16.285 16.808 | 5.392 5.582 | 61.029 63.353 |
| 1997 | Schätzung Aufkommen | (10/96) (10/98) | 23.981 23.657 | 7.065 7.641 | 15.873 16.041 | 5.340 5.376 | 59.103 59.716 |
| 1996 | Schätzung Aufkommen | (10/95) (10/97) | 23.421 22.459 | 6.301 6.733 | 15.746 15.228 | 5.042 5.058 | 57.144 55.778 |
| MFE | | 0,2 % | -2,2 % | -1,1 % | -1,2 % | -1,2 % | |
| SD | | 2,2 % | 8,9 % | 3,8 % | 2,6 % | 2,5 % | |

Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Budgets des Recettes et des Dépenses pour l'année budgétaire 1996-2007, ifo-Berechnungen.

Kapitel 6

Steuerschätzung in Frankreich

6.1 Quellenangaben

- Homepage des Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la fonction publique: www.budget.gouv.fr.
- Homepage des Ministère des Finances: www.minefi.gouv.fr.
- Les déterminants des ressources de l'État. Zu finden unter: www.vie-publique.fr.

6.2 Institutionelle Ausgestaltung

In Frankreich ist die Steuerverwaltung für das Gros der Steuern zentral organisiert. Ausnahmen bilden lediglich die Gewerbe- und die Wohnsteuer, die Grundsteuer für bebaute und unbebaute Grundstücke sowie weitere kleine indirekte lokale Steuern, bei denen die *Départements* und Gemeinden Ertragshoheit besitzen. An der Spitze der zentralen Steuerverwaltung steht die „Direction Générale des Impôts“, welche direkt dem Finanzminis-

terium (Ministère des Finances) untersteht. Ihr sind weitere Behörden unterstellt, welche jeweils einzelne Steuerbereiche betreuen.¹

6.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In Frankreich erstellen vier Direktionen innerhalb des Finanzministeriums ihre jeweils eigene Steuerschätzung: die Direktionen Schatzamt, Budget, Steuern und Zoll. Dabei prognostizieren diese nicht unbedingt das Aufkommen für alle Steuerarten, sondern teilweise nur für diejenigen, für deren Verwaltung sie auch verantwortlich sind.² Welche der vier Schätzungen für die endgültige Prognose benutzt wird (ob z. B. ein Konsens gebildet wird) konnte allerdings anhand der verfügbaren Informationen nicht ermittelt werden.

6.2.2 Unabhängigkeit

Für die Einbindung weiterer Institutionen bzw. unabhängiger Experten konnten keine Hinweise oder Belege gefunden werden.

6.3 Organisatorischer Rahmen

6.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

¹ Mennel, 2006, Kapitel „Frankreich“, S. 9–12.

² Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums.

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|---|---------------------|---------------------------------------|
| TVA (budget général) | 26 % | Mehrwertsteuer |
| CSG, FSV, CRDS | 17 % | verschied. Sozialversicherungssteuern |
| Impôt sur revenu personnes physiques | 10 % | Einkommensteuer |
| Impôts sur les sociétés (émission de rôles) | 9 % | Körperschaftsteuer |
| Taxe sur les produits pétroliers | 5 % | Mineralölsteuer |
| Taxe professionnelle | 4 % | Gewerbsteuer |
| Taxe d'habitation | 2 % | Wohnungsteuer |
| Contributions foncières (bâti) | 2 % | Grundsteuer |
| Impôts et taxes sur tabacs et allumettes | 2 % | Steuern/Abgaben auf Tabak/Zündhölzer |
| Taxe sur les salaires | 2 % | Lohnabgaben |
| Contribution foncière propriété bâtie | 2 % | Grundsteuer |
| Taxe additionnelle droits d'enregistrement | 2 % | Zusätzl. Abgaben zur Eintragungsteuer |
| Mutations à titre gratuit | 2 % | Erbschaft- und Schenkungsteuer |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Mit der Mehrwertsteuer bildet eine indirekte Steuer die größte Position bei Frankreichs Steueraufkommen. Die Einkommensteuer ist mit rund 12 % des Gesamtaufkommens bedeutsamer als in Deutschland; hingegen spielt die Lohnsummensteuer lediglich eine untergeordnete Rolle.

6.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Steuerschätzung wird in Frankreich im Rahmen des jährlichen Budgetplans erstellt.³

³ Les déterminants des ressources de l'État.

6.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Die Steuerschätzung wird einmal jährlich mit dem Budget im Herbst, zumeist im Oktober, veröffentlicht.⁴ Es werden sowohl das geschätzte Aufkommen für das laufende und das folgende Jahr als auch das tatsächliche Aufkommen für das Vorjahr angegeben.⁵ Nicht geklärt werden konnte, ob die Schätzung für das französische Stabilitätsprogramm aus der gleichen Quelle stammt.

6.4 Vorgehensweise

6.4.1 Ablauf der Prognose

Über den Prognoseablauf konnte keine hinreichende Information beschafft werden.

6.4.2 Publizität

Die Steuerschätzung ist Teil des Budgetplans, welcher auf der Internetpräsenz des Finanzministeriums veröffentlicht wird. Dabei werden die Nettosteuererinnahmen als Differenz aus den Bruttosteuererinnahmen und den Rückzahlungen und Rabatten ausgewiesen, jeweils nach einzelnen Steuerarten aufgegliedert. Zudem werden auch Prognosen für die sonstigen (Nichtsteuer-) Einnahmen des Staates sowie die Zahlungen an untergeordnete Gebietskörperschaften sowie die EU angegeben. Neben den Schätzungen der Steuererinnahmen werden auch die Budgetansätze gegliedert nach Verwendungszwecken und andererseits Prognosen für nationale und internationale Kennzahlen wie Wachstumsraten, Investitionen, oder den Ölpreis veröffentlicht. Folglich wird auch ein Schätzwert für den Saldo des

⁴ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums.

⁵ Homepage des Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la fonction publique.

Gesamthaushalts genannt.

6.5 Methodischer Rahmen

6.5.1 Allgemeiner Ansatz

In Frankreich folgt die Steuerschätzung einem disaggregierten Ansatz. Für die Aufkommensprognose der unterschiedlichen Steuerarten bedient man sich dementsprechend verschiedener Methoden. Direkte Steuern werden anhand des Vorjahresaufkommens vorhergesagt, da sie nur mit Verzögerung auf die aktuellen makroökonomischen Entwicklungen reagieren.⁶

Bei indirekten Steuern mit hoher Korrelation zu den makroökonomischen Größen ist die Prognose aufwändiger gestaltet. Hier wird standardmäßig mit Elastizitätsverfahren gearbeitet.⁷ Problematisch wird jedoch auch für Frankreich vermerkt, dass die Indikatoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht immer auf die Bemessungsgrundlage der einzelnen Steuern zugeschnitten sind. So ist beispielsweise der Konsum ein zu grober Indikator für die Prognose des Aufkommens der Mehrwertsteuer. Deswegen wird in der Praxis die Korrelation zwischen dem jeweiligen Steueraufkommen und verschiedenen makroökonomischen Indikatoren untersucht, wobei die bisherigen Steuereinnahmen des laufenden Jahres in der Analyse berücksichtigt werden.⁸

⁶ Les déterminants des ressources de l'État.

⁷ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums. Les déterminants des ressources de l'État.

⁸ Les déterminants des ressources de l'État.

6.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Die Steuerschätzung basiert auch in Frankreich auf der gesamtwirtschaftlichen Prognose.⁹ Es konnten aber keine Hinweise oder Belege dafür gefunden werden, dass diese Prognose nicht von der Regierung selbst erstellt wird.

6.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

In Frankreich erstellt das Finanzministerium die Steuerschätzung zunächst auf Grundlage geltenden Rechts. Danach werden die Minder- bzw. Mehreinnahmen der einzelnen im Budgetplan vorgesehenen Steuerrechtsänderungen quantifiziert und die Schätzung dementsprechend angepasst. Die Kosten bzw. Ersparnisse eines jeden Programms sind im Budgetplan einzeln aufgeführt.¹⁰

6.6 Prognosequalität

Tabelle 6.1 zeigt die Qualität der Steuerschätzung in Frankreich. Auffällig ist hier die im Durchschnitt recht genaue Schätzung der Mehrwertsteuer, welche auch eine geringe Standardabweichung aufweist. Das Gesamtaufkommen wird bei vergleichsweise geringer Streuung im Mittel um 1,0 % unterschätzt.

⁹ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Finanzministeriums. Les déterminants des ressources de l'État.

¹⁰ Les déterminants des ressources de l'État.

Tabelle 6.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Frankreich

| Finanzjahr | Stand | Einkommen- steuern | Körper- schaftsteuer | Mehrwert- steuer | Mineralöl- steuer | Beiträge und weitere ind. Steuern | Gesamt- aufkommen |
|------------|--|-----------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|---|----------------------|
| 2006 | Schätzung (09/05) Aufkommen (09/07) | 57.482 58.619 | 49.439 58.372 | 162.720 166.268 | 19.374 18.870 | 20.873 21.277 | 326.119 340.132 |
| 2005 | Schätzung (09/04) Aufkommen (09/06) | 55.016 56.436 | 50.252 49.587 | 163.980 162.487 | 20.244 18.926 | 26.482 26.850 | 340.456 341.041 |
| 2004 | Schätzung (09/03) Aufkommen (09/05) | 52.192 53.885 | 43.605 47.114 | 152.214 155.641 | 20.903 20.025 | 27.006 27.156 | 320.410 330.124 |
| 2003 | Schätzung (09/02) Aufkommen (09/04) | 52.996 53.754 | 46.459 44.087 | 145.020 142.132 | 25.797 24.303 | 15.817 15.840 | 311.699 305.950 |
| 2002 | Schätzung (09/01) Aufkommen (09/03) | 54.005 49.994 | 49.530 47.173 | 143.610 138.500 | 24.090 23.962 | 16.471 16.241 | 313.060 301.550 |
| 2001 | Schätzung (09/00) Aufkommen (09/02) | 52.374 53.458 | 49.826 49.242 | 137.436 136.497 | 25.546 23.409 | 15.464 16.560 | 304.314 305.555 |
| 2000 | Schätzung (09/99) Aufkommen (06/01) | 51.558 52.354 | 40.308 44.748 | 130.502 133.265 | 25.483 24.271 | 16.105 17.417 | 286.199 296.160 |
| 1999 | Schätzung (09/98) Aufkommen (06/01) | 48.128 49.943 | 35.429 40.879 | 126.681 128.278 | 24.409 24.649 | 24.493 22.574 | 280.506 288.854 |
| MFE | | -1,0 % | -4,1 % | 0,0 % | 4,2 % | -1,0 % | -1,0 % |
| SD | | 3,7 % | 8,3 % | 2,2 % | 3,4 % | 5,0 % | 2,8 % |

Angaben in Mio. EUR (Brutto-Werte). Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Projets des loi des finances, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'état, ifo-Berechnungen.

Kapitel 7

Steuerschätzung in Italien

7.1 Institutionelle Ausgestaltung

Italien ist nach Staatsform eine Republik, welche sich in zwanzig Regionen sowie untergeordnete Provinzen, Großstädte und Gemeinden gliedert. Zwar haben die Gebietskörperschaften weitgehende Finanzautonomie; jedoch sind die „Grundelemente der Steuergesetzgebung (Steuersubjekt, Steuerobjekt und Höchststeuersätze) [...] weiterhin dem Zentralstaat vorbehalten.“¹ Die Gebietskörperschaften beschränken sich in der Praxis darauf, Steuersätze im Rahmen von staatlich vorgegebenen Bandbreiten festzulegen. Steuern, die dem Zentralstaat zustehen, werden von den staatlichen Behörden verwaltet. Bei Steuern, die den Gebietskörperschaften zustehen, gibt es einen Trend hin zu lokaler Verwaltung.²

¹ Mennel, 2006, Kapitel „Italien“, S. 7.

² Mennel, 2006, Kapitel „Italien“, S. 9.

7.1.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In Italien werden fünf Steuerschätzungen durchgeführt. Die offiziellen Schätzungen der Regierung werden von der Abteilung Steuerpolitik im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen erstellt. Weitere Steuerschätzungen werden vom öffentlichen Forschungsinstitut ISAE, dem Europäischen Forschungszentrum Cer, Prometeia (Gesellschaft für ökonomische Prognosen) sowie von der Banca d'Italia erstellt. Aufgrund der mangelhaften Informationslage über die offizielle Prognose wird im Folgenden vor allem die Schätzung der Banca d'Italia diskutiert.

7.1.2 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|---|---------------------|----------------------------|
| Imposta sul reddito (persone fisiche) | 36 % | Einkommensteuer |
| Imposta sul valore aggiunto | 21 % | Mehrwertsteuer |
| IRAP ² | 8 % | Regionale Gewerbesteuer |
| Imposta sul reddito (persone giuridiche) | 7 % | Körperschaftsteuer |
| Imposta di fabbricazione sugli oli minerali | 6 % | Mineralölsteuer |
| Imposta comunale sugli immobili | 3 % | Kommunale Immobiliensteuer |
| Tassa su tabacco | 2 % | Tabaksteuer |
| Imposta di registro | 2 % | Eintragungsteuer |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

² Imposta Regionale sulle attività produttive.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

7.2 Die Schätzung der Banca d'Italia

Die italienische Zentralbank Banca d'Italia schätzt die Steuereinnahmen üblicherweise zweimal jährlich – im Frühjahr und im Herbst. In außergewöhnlichen Fällen, wie beispielsweise bei politischen Änderungen, können weitere Schätzungen stattfinden.

Bei diesen Schätzungen werden die Aufkommen einzelner Steuern für das gegenwärtige und die beiden folgenden Jahre prognostiziert.

Die Schätzung der Banca d'Italia hat im Wesentlichen drei Funktionen. Erstens dient sie, da auch die Staatsausgaben geschätzt werden, der Abschätzung der Haushaltslage. Zweitens ist nach Auffassung der Bank eine eigenständige Beurteilung der öffentlichen Einnahmenentwicklung wichtig für die Effektivität der Geldpolitik. Die dritte Funktion liegt in der Bewertung der Finanzierbarkeit von Steuerreformen.

Nach Aussage der Banca d'Italia werden nahezu alle Posten im Haushalt auf Kassenbasis geschätzt. Beispielsweise werden im Bereich direkter Steuern die einbehaltene Einkommensteuer, die Steuern für Selbständige und die selbstveranlagte Steuer, welche von Personengesellschaften gezahlt wird, separat geschätzt. Darüberhinaus wird das Aufkommen der Körperschaftsteuer, der Zinsabgeltungsteuer sowie der Kapitalertragsteuer prognostiziert. Im Bereich indirekter Steuern werden die Mehrwertsteuer, die weiteren Unternehmenssteuern, Verbrauchsteuern sowie die Tabak- und Spekulationsteuer geschätzt.

Dabei kommt eine Formel zum Einsatz, welche das erwartete Aufkommen auf Basis der letztjährigen Daten mithilfe der erwarteten Wachstumsraten der relevanten Steuerbasen ermittelt. Dabei werden erwartete Steuerrechtsänderungen mit einbezogen. Die Formel, mit welcher hauptsächlich gearbeitet wird, lautet:

$$R_t = (R_{t-1} - MT_{t-1})(1 + g_{M,t}) + MD_t + MT_t.$$

Demzufolge ergibt sich das Steueraufkommen (R_t) aus dem mit dem entsprechenden Wachstumsfaktor der Bemessungsgrundlage ($1 + g_{M,t}$) multiplizierten Aufkommenwert des letzten Jahres (R_{t-1}), welcher um temporäre Maßnahmen (MT_{t-1}) bereinigt wird. Der sich ergebende Wert wird noch um diskretionäre (MD_t) und temporäre Maßnahmen (MT_t) korrigiert.

Die makroökonomischen Prognosen, welche für die Steuerschätzung benötigt werden, werden von der Abteilung geliefert, welche unter anderem auch für das vierteljährliche Modell der italienischen Wirtschaft zuständig ist.

Die Schätzergebnisse werden nicht publiziert.³

7.3 Prognosequalität der offiziellen Schätzung

Die Ergebnisse für die Steuerschätzung der italienischen Regierung sind in Tabelle 7.1 dargestellt. Die Interpretierbarkeit ist jedoch beschränkt, da lediglich Schätzungen für direkte und indirekte Steuern, nicht jedoch für einzelne Steuern wie die Einkommen- oder Körperschaftsteuer veröffentlicht werden.⁴ So lässt sich lediglich konstatieren, dass hier die indirekten Steuern offenbar nur mit größeren Schwierigkeiten geschätzt werden konnten als die direkten Steuern. Das Gesamtaufkommen wird um durchschnittlich 2,2 % unterschätzt.

³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter der Banca d'Italia.

⁴ Nur die fiskalisch weitgehend unbedeutende Steuer auf zahlungsbilanzrelevante Transaktionen (Imposte in c/capitale) wird noch gesondert aufgeführt.

Tabelle 7.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Italien

| Finanzjahr | Stand | Direkte Steuern | Indirekte Steuern | Gesamtaufkommen |
|----------------|---------|-----------------|-------------------|-----------------|
| 2006 Schätzung | (07/05) | 185.929 | 206.992 | 393.085 |
| Aufkommen | (06/07) | 213.664 | 218.250 | 432.136 |
| 2005 Schätzung | (07/04) | 188.000 | 203.500 | 391.850 |
| Aufkommen | (06/07) | 190.132 | 202.471 | 394.467 |
| 2004 Schätzung | (07/03) | 180.020 | 195.550 | 380.861 |
| Aufkommen | (06/07) | 185.331 | 195.401 | 389.106 |
| 2003 Schätzung | (07/02) | 198.600 | 191.800 | 395.600 |
| Aufkommen | (06/07) | 178.745 | 186.770 | 383.447 |
| 2002 Schätzung | (07/01) | 184.375 | 190.934 | 376.136 |
| Aufkommen | (06/07) | 179.554 | 185.174 | 367.714 |
| 2001 Schätzung | (06/00) | 175.079 | 184.323 | 360.384 |
| Aufkommen | (06/07) | 183.998 | 176.952 | 362.015 |
| 2000 Schätzung | (06/99) | 162.787 | 177.196 | 341.120 |
| Aufkommen | (06/07) | 171.833 | 175.037 | 347.987 |
| 1999 Schätzung | (04/98) | 164.285 | 166.506 | 332.237 |
| Aufkommen | (06/07) | 168.067 | 167.413 | 336.732 |
| 1998 Schätzung | (05/97) | 162.918 | 125.597 | 291.559 |
| Aufkommen | (06/07) | 155.746 | 164.537 | 324.407 |
| MFE | | -1,2 % | -2,0 % | -2,2 % |
| SD | | 6,8 % | 8,6 % | 4,5 % |

Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Documento di Programmazione Economico e Finanziaria (Schätzwerte), Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche (Aufkommenswerte), ifo-Berechnungen.

Kapitel 8

Steuerschätzung in Großbritannien

8.1 Quellenangaben

- Homepage des britischen Schatzamts: www.hm-treasury.gov.uk
- Pike, Tim und Savage, David (1998): Forecasting the Public Finances in the Treasury. *Fiscal Studies* 19(1), 49–62.
- The Scottish Government (2003): Government Expenditure and Revenue in Scotland 2001-2002. Zu finden unter: www.scotland.gov.uk.
- HM Treasury (2007a): Budget 2007, *HM Treasury, London* (Prognosehorizont, Differenzierung der Veröffentlichung, Daten zum Finanzjahr).
- HM Treasury (2007b): Meeting the aspirations of the British people: 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review, *HM Treasury, London*.

8.2 Institutionelle Ausgestaltung

Großbritannien ist nach Rechtsform ein Einheitsstaat, der jedoch dezentrale Züge aufweist. So kann das Land Schottland eingeschränkt eigene Steuern erheben; bei Wales und Nordirland ist eine derartige Autonomie allerdings nicht vorhanden. Die unteren Ebenen der administrativen Struktur, welche je nach Land verschieden heißen, besitzen ebenfalls nur geringfügige Steuerautonomie. Für die Steuergesetzgebung ist in Großbritannien das Schatzamt („Her Majesty’s Treasury“) zuständig, während für die Steuerverwaltung das Finanzamt („Her Majesty’s Revenue & Customs“) verantwortlich zeichnet. Letzterem obliegt auch der Steuereinzug mit Ausnahme der lokalen Steuern, welche von den Kommunen selbst verwaltet werden. Steuerschätzungen finden nicht nur auf zentraler, sondern auch auf dezentraler Ebene statt. So wird in Schottland das Aufkommen der meisten Steuerarten prognostiziert, indem ein prozentualer Anteil an den absoluten Schätzwerten Großbritanniens angesetzt wird.¹ Auf den unteren fiskalischen Ebenen, wie beispielsweise den Grafschaften, gibt es hingegen keine Steuerschätzungen.

8.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

Verantwortlich für die Steuerschätzung ist in Großbritannien die Arbeitsgruppe „Public Sector Finances“ (PSF) des britischen Schatzamts, welche aus etwa zehn Ökonomen und Statistikern besteht. Unterstützt werden diese bei ihrer Arbeit vom britischen Finanzamt, welches für detaillierte Einzelsteuerschätzungen verantwortlich ist.²

¹ The Scottish Government, 2003, S. 46–50.

² Pike und Savage, 1998, S. 50–51.

8.2.2 Unabhängigkeit

Die Prognose des Steueraufkommens erstellt eine Arbeitsgruppe des Schatzamts teilweise in Kooperation mit dem Finanzamt. Externe Experten werden lediglich von Fall zu Fall konsultiert.³

8.3 Organisatorischer Rahmen

8.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|---------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Income tax | 35 % | Einkommensteuer |
| Value-added tax | 24 % | Mehrwertsteuer |
| Corporation tax | 9 % | Körperschaftsteuer |
| Excise on hydrocarbon oil | 7 % | Mineralölsteuer |
| Council tax | 6 % | Gemeindesteuer ² |
| Business rates | 6 % | Gewerbegrundsteuer ³ |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

² Die Gemeindesteuer wird auf jede Wohnung erhoben.

³ Steuergegenstand ist nicht für private Zwecke genutzter Grundbesitz.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Schatzamtes.

Die Steuerstruktur in Großbritannien ist vergleichsweise einfach. Auch hier bilden Mehrwertsteuer und Lohnsteuer die beiden größten Posten. Gemeindesteuer und Gewerbesteuer hingegen sind lokaler Natur; sie fließen fast vollständig den Gemeinden zu.

8.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

In Großbritannien wird zweimal jährlich eine Steuerschätzung erstellt. Die erste wird zur Zeit der Budgetverabschiedung zu Beginn des Jahres veröffentlicht und fließt in das Budget des laufenden Jahres ein. Die zweite Schätzung im späten Herbst fällt mit der Veröffentlichung des „Pre-Budget Reports“⁴ zusammen und stellt die Grundlage der Budgetschätzung des nächsten Finanzjahres dar. Zudem dient sie dem britischen Konvergenzprogramm im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.⁵

8.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Die Verpflichtung zur Erstellung zweier Steuerschätzungen pro Jahr besteht für das Schatzamt Großbritanniens seit dem Erlass des „Industry Act“ von 1975, wobei das Finanzjahr dem Zeitraum von April bis März entspricht. Beide jährlichen Prognosen sind mittelfristiger Natur und umfassen das gegenwärtige sowie die folgenden fünf Jahre. Dabei sind jeweils nur für das aktuelle und das nächste Jahr die Werte in absoluten Größen angegeben. Die darüber hinaus gehenden Prognosen der mittleren Frist (welche seit 1980 im „Red Book of the Exchequer“⁶ beinhaltet sind) unterscheiden sich von den kurzfristigen Schätzungen stark. Sie sind weniger detailliert (in weniger Steuergruppen aufgegliedert) und basieren auf

⁴ Vor 1997 bekannt unter den Namen „Economic Progress Report“, „Autumn Statement“, und „Summer Economic Forecast“. Pike und Savage, 1998, S. 50.

⁵ Vgl. Konvergenzprogramme für das Vereinigte Königreich.

⁶ Umgangssprachliche Bezeichnung des Budgets, weil der Haushaltsplan vom „Chancellor of the Exchequer“ in einem roten Umschlag der Öffentlichkeit präsentiert wird.

stilisierten ökonomischen Annahmen, die etwa den Konjunkturverlauf außer Acht lassen. Zudem sind sie nur in Prozent des BIP angegeben.⁷

8.4 Vorgehensweise

8.4.1 Ablauf der Prognose

Der Ablauf der Steuerschätzung in Großbritannien ist recht unterschiedlich im Vergleich zum Fall Deutschlands. Grundlage ist aber auch hier zunächst eine gesamtwirtschaftliche Prognose, auf der aufbauend die Steuern geschätzt werden. Ein Team von circa zehn Experten des Schatzamtes, das so genannte „Economic Prospect Team“, erstellt dafür Schätzungen der inländischen wirtschaftlichen Entwicklung mit Hilfe eines makroökonomischen Prognosemodells (aber ohne zunächst die Entwicklung öffentlicher Einnahmen zu berücksichtigen). Das „Economic Prospect Team“ ist dafür verantwortlich, gesamtwirtschaftliche Prognosen vorzubereiten sowie das makroökonomische Modell zu pflegen und weiterzuentwickeln. Die durch das Modell des Schatzamtes geschätzten ökonomischen Variablen bilden dann eine vorläufige Steuerschätzungsgrundlage. Diese wird den für die jeweilige Steuer zuständigen Abteilungen des britischen Finanzamts zur Verfügung gestellt. Auf dieser Grundlage und mit Hilfe eigener Modelle erstellen die Abteilungen des Finanzamts daraufhin detaillierte, konsistente Schätzungen eigens für jede bedeutende Steuer oder Steuergruppe. Dieser Prozess der Steuerschätzung des Finanzamts dauert etwa fünf Tage.

In dieser Zeit ist die gesamtwirtschaftliche Prognose (also die eigentliche Schätzgrundlage), die vom Schatzamt kontinuierlich erstellt wird, bereits weiter fortgeschritten. Deshalb werden die Steuerschätzungen des Finanzamts am Ende der fünf Tage nochmals abgeändert, um den neuen gesamtwirtschaftlichen Prognosen Rechnung zu tragen. Dieser Prozess wird mindestens einmalig kurz vor Erstellung der endgültigen Steuerschätzung wiederholt, da-

⁷ Pike und Savage, 1998, S. 49–51.

mit die Schätzung des Finanzamts nicht zu weit von jener des Schatzamts abweicht.

Gleichzeitig werden die Schätzergebnisse der Finanzamtsabteilungen mit den Kollegen des Schatzamts besprochen. Die Prognostiker des Schatzamts sollen hierbei die Ergebnisse kritisch hinterfragen. Dies geschieht häufig anhand alternativer Schätzmethoden, wie zum Beispiel der so genannten „Top-down“-Analyse. Hierdurch soll offenbar der Gefahr begegnet werden, dass der Gesamtzusammenhang angesichts des stark ausdifferenzierten „Bottom-up“-Ansatzes aus der Perspektive gerät. Die Mitglieder des Schatzamts überprüfen, ob die aggregierte Schätzung der Steuereinnahmen im Zusammenhang mit der erwarteten Entwicklung der aggregierten Steuerlast (dem Verhältnis des gesamten Steueraufkommens zum BIP) plausibel erscheint. Am Ende dieser Diskussionsrunde muss ein Konsens für die Schätzung jeder einzelnen Steuer gefunden werden, der sowohl vom Schatzamt, als auch von den Abteilungen des Finanzamts gemeinsam getragen wird. Daraus wird ein Satz aggregierter Steuervariablen vorbereitet, der erneut in das makroökonomische Modell des Schatzamtes eingegeben wird. Gegen Ende der SchätZRunde wird abermals ein überarbeiteter Satz gesamtwirtschaftlicher Variablen an die Abteilungen des Finanzamts übersandt, die daraufhin ihre detaillierten Steuerschätzungen nochmals überarbeiten. Dieser iterative Prozess erscheint etwas kompliziert, ermöglicht es aber aus Sicht des Schatzamtes, die Prognosegenauigkeit zu erhöhen. Zudem lässt er die Einarbeitung von neuem Wissen über jüngste Bezüge oder den Einfluss von Änderungen in der Gesetzgebung bezüglich Steuereinnahmen falls erforderlich für jede Steuer einzeln zu.⁸

8.4.2 Publizität

In Großbritannien sind bereits seit dem neunzehnten Jahrhundert kurzfristige Steuerschätzungen im so genannten „Red Book of the Exchequer“ dokumentiert. Regelmäßig veröffentlicht werden sie hingegen erst seit 1968. Die erste Schätzung im Jahr wird im

⁸ Pike und Savage, 1998, S. 53–59.

Frühjahr im „Budget“ veröffentlicht, wobei dieser Bericht im Jahr 2000 in den „Economic and Fiscal Strategy Report“ (EFSR) und den „Financial Statement and Budget Report“ (FSBR) aufgeteilt wurde. Die zweite Schätzung wird im Herbst im „Pre-Budget Report“ veröffentlicht. Beide Veröffentlichungen werden dabei in einer sehr differenzierten Weise dargestellt; jede einzelne Steuerart wird aufgelistet und damit der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Wie bereits erwähnt werden allerdings die absoluten Zahlen lediglich für die kurze Frist angegeben. Die mittelfristige Steuerschätzung dagegen wird nur in Prozent des BIP angegeben.⁹

8.5 Methodischer Rahmen

8.5.1 Allgemeiner Ansatz

Wie oben bereits erwähnt wird die Steuerschätzung in Großbritannien differenziert durchgeführt. Hierfür werden die Steuern in Gruppen zusammengefasst. Laut Budget 2007 werden dabei zweiundzwanzig Gruppen unterschieden.¹⁰

Die einzelnen Abteilungen des Finanzamts verfügen über eigene Modelle, um das Steueraufkommen zu schätzen, für das die jeweilige Abteilung zuständig ist. Die vom Finanzamt verwendeten Steuerschätzungsmodelle sind dabei technisch ausgefeilter und detaillierter als dies bei Eingliederung in das makroökonomische Modell des Schatzamts möglich wäre. Im Folgenden sollen einige Beispiele verwendeter Modelle aufgeführt werden. Die Modelle der Körperschaftsteuer und des „North Sea Oil“ sind mit Abstand die aufwändigsten

⁹ HM Treasury, 2007a und 2007b.

¹⁰ Income tax, value added tax, corporation tax, petroleum revenue tax, fuel duties, capital gains tax, inheritance tax, stamp duties, tobacco duties, spirits duties, wine duties, beer and cider duties, betting and gaming duties, air passenger duty, insurance premium tax, landfill tax, climate change levy, aggregates levy, vehicle excise duties, business rates, council tax, und other taxes and royalties. HM Treasury, 2007a, S. 281.

des Finanzamts. Die Körperschaftsteuer beispielsweise ist im britischen Modell mit Hilfe von Gleichungen für „advanced corporation tax“ (ACT), „onshore mainstream corporation tax“ (MCT), „North sea corporation tax“ und „payments of taxes on company gains“ modelliert. Beide Modelle sind Mikrosimulationsmodelle. Das „North Sea Oil“-Modell basiert auf allen Unternehmen, die in der Nordsee tätig sind und das Körperschaftsteuermodell auf den vergangenen Steuerzahlungen einer Stichprobe von 15.000 nicht in der Nordsee tätigen Unternehmen. Einzelne große Unternehmen werden dabei separat modelliert, um unternehmensspezifische Annahmen über deren individuelle Zukunftserwartungen einarbeiten zu können.

Ein weiteres Beispiel ist das Modell der Einkommensteuerschätzung des Finanzamts, welches auf einer indirekten Methode basiert. Es beinhaltet vier Verhaltensgleichungen, welche die Lohnsteuer für abhängig Beschäftigte, die Einkommensteuer für Selbständige, Unternehmenssteuern auf Investitionseinkommen und andere Steuern auf Personeneinkommen abdecken. Schwierigkeiten bei der Steuerschätzung entstehen nach eigenem Bekunden bei beiden Modellen durch die Komplexität des Steuersystems, welches viele Ausnahmen von der Steuerpflicht und Möglichkeiten der Verrechnung von steuerpflichtigen Beträgen mit entstandenen Verlusten zulässt.

Auch das Steueraufkommen von Verbrauchsteuern wird in Großbritannien anhand eines eigenen Modells geschätzt. Es beinhaltet Verbrauchsteuern auf Alkohol, Treibstoff und Tabak. Jede dieser Verbrauchsteuern ist ein Teil eines Systems von verbundenen Gleichungen. Zum Beispiel kann der Bierkonsum dadurch als Funktion des Preises von Bier, zugleich aber auch als Funktion des Preises verwandter Substitute wie Cidre und Branntwein prognostiziert werden.¹¹

¹¹ Pike und Savage, 1998, S. 53–59.

8.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Die Steuerschätzung erfolgt in Großbritannien simultan mit der gesamtwirtschaftlichen Prognose. Dabei wird die Steuerschätzung auch in die makroökonomische Prognose integriert. Das makroökonomische Modell des Schatzamts hat eine stark differenzierte Betrachtungsweise. Diese soll die große Spannweite ökonomischer Transaktionen, die vom Steuersystem abgedeckt wird, und damit auch die Heterogenität der Steuerbasis widerspiegeln. Das Modell verfügt über eindeutig definierte Einkommens- und Ausgabenkonten (mit momentan circa 350 Modellvariablen), welche zur Prognose der Steuerbasis direkter und indirekter Steuern genutzt werden. Das Teilgebiet des Modells, das sich mit den Einkünften des öffentlichen Sektors auseinandersetzt, beinhaltet 44 technische Verknüpfungen bzw. Verhaltensbeziehungen und 20 exogene Variablen. Die meisten der verhaltensbedingten Steuergleichungen stellen dabei das Steueraufkommen als eine Funktion von Steuerbasis und Steuersatz dar. Die Steuerbasis ist in diesem Modell durch geeignete Einkommens- oder Ausgabevariablen so realistisch wie möglich dargestellt. Einige der im Modell enthaltenen Gleichungen sind jedoch komplizierter und hochgradig nicht-linear. So wird beispielsweise für die Einkommensteuergleichung eine Gamma-Verteilung $n(x) = A2exp^{-B}$ unterstellt, bei der $n(x)$ die Anzahl der Steuerzahler mit dem Einkommen x widerspiegelt und A und B durch die Anzahl von Arbeitskräften und durch das durchschnittliche Einkommensniveau definiert sind. Darüber hinaus enthält das Modell noch einige Verhaltensgleichungen, welche die Steuerbasis für Kapitalsteuern, wie Kapitalerträge und Nachlasssteuern, und für die Stempelsteuern bestimmen.¹²

¹² Pike und Savage, 1998, S. 53–59. Bei Stempelsteuern handelt sich um Steuern, welche auf bestimmte Urkunden und Handelpapiere wie beispielsweise Hypotheken und Lebensversicherungspolice erhoben werden.

8.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Die makroökonomischen Schätzwerte für die Bemessungsgrundlagen (wie bspw. Konsum, Haushaltseinkommen oder Unternehmensgewinne) werden den Steuerschätzern übermittelt. Diese werden in die Steuerschätzung eingebaut, gegeben die jüngsten Steuermaßnahmen der Regierung. Somit sind auch geplante Rechtsänderungen integriert.¹³

8.6 Prognosequalität

Tabelle 8.1 zeigt die Prognosequalität in Großbritannien. Hier fällt, neben dem gewohnten Bild bei der Körperschaftsteuer, die im Mittel korrekte Prognose der Einkommen- und Mehrwertsteuer auf. Selbiges gilt für das Gesamtaufkommen, welches durchschnittlich um 0,3% unterschätzt wird.

¹³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des HM Treasury.

Tabelle 8.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Großbritannien

| Finanzjahr | Stand | Einkommen- steuern | Körper- schatzsteuer | Mehrwert- steuer | Mineralöl- steuern | Gesamt- aufkommen | |
|------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|----------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen | (03/06) (03/08) | 144,0 147,8 | 49,0 44,8 | 76,5 77,4 | 24,0 23,6 | 486,5 485,8 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen | (03/05) (03/07) | 138,1 135,0 | 43,7 42,4 | 76,3 72,9 | 24,6 23,4 | 461,9 456,8 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen | (03/04) (03/06) | 127,8 127,2 | 34,8 34,1 | 73,1 73,0 | 24,4 23,3 | 429,4 426,5 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen | (04/03) (03/05) | 122,1 118,4 | 30,8 28,6 | 66,6 69,1 | 23,0 22,8 | 402,9 396,8 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen | (04/02) (03/04) | 117,5 112,6 | 33,2 29,5 | 63,9 63,5 | 23,1 22,1 | 385,6 375,6 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen | (03/01) (04/03) | 111,5 110,2 | 37,8 32,1 | 61,3 61,0 | 22,5 21,9 | 371,6 369,7 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen | (03/00) (04/02) | 101,0 106,0 | 33,8 32,4 | 59,6 58,5 | 23,3 22,6 | 349,4 360,4 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen | (03/99) (03/01) | 90,8 95,7 | 29,9 34,4 | 54,0 56,4 | 23,1 22,5 | 321,8 334,9 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen | (03/98) (03/00) | 86,1 88,4 | 30,0 30,0 | 53,3 52,3 | 21,5 21,6 | 314,1 317,7 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen | (07/97) (03/99) | 76,5 76,9 | 30,1 30,4 | 50,0 50,6 | 19,2 19,4 | 293,0 297,2 |
| MFE | | | -0,4 % | 4,3 % | -0,1 % | 2,4 % | -0,3 % |
| SD | | | 3,3 % | 8,4 % | 2,7 % | 2,1 % | 2,1 % |

Angaben in Mrd. GBP. Finanzjahre laufen von April bis März. Quelle: Budget Reports, ifo-Berechnungen.

Kapitel 9

Steuerschätzung in Irland

9.1 Quellenangaben

- Homepage der Revenue Commissioners: www.revenue.ie
- Homepage des Finanzministeriums: www.finance.gov.ie
- Protokoll der Sitzung des „Committee of Public Accounts“ des irischen Parlaments am 23. Januar 2003: www.irlgov.ie/committees-29/c-publicaccounts/20030123/Page1.htm
- The Tax Forecasting Methodology Group (1999). Zu finden unter: www.finance.gov.ie.
- Report of the Tax Forecasting Methodology Review Group (2008). Zu finden unter: www.finance.gov.ie.
- Budgets des Department of Finance. Zu finden unter: www.budget.gov.ie.

9.2 Institutionelle Ausgestaltung

Irland ist ein zentral organisierter Staat. Zwar ist das Land für administrative Zwecke in 29 Grafschaften und 5 freie Städte unterteilt; diese können jedoch nur wenige Steuern erheben. Auch die Steuerverwaltung ist zentralisiert. Die einzig bekannten Steuerschätzungen sind die auf der Ebene des Zentralstaates.

9.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In Irland werden zwei (disaggregierte) Steuerschätzungen erstellt, einerseits vom „Central Budget Office“ (CBO) des Finanzministeriums und andererseits von Seiten der Steuerverwaltung durch das „Office of the Revenue Commissioners“ (RC). Während letzteres eine „komplette“ Schätzung aller Steuerarten erstellt, gilt dies für das Finanzministerium nur mit Ausnahme der Zolleinnahmen und des größten Teils der nicht an der Quelle einbehaltenen Einkommensteuern. Für diese greift man auf die Schätzung des RC zurück.¹ Aufgrund der zentralen Bedeutung der Schätzung des Finanzministeriums und aufgrund deren Dokumentation wird im Folgenden aber nur diese dargestellt.

9.2.2 Unabhängigkeit

In Irland liegt, wie bereits erwähnt, die Verantwortung für die Steuerschätzung beim Finanzministerium. In diesen Prozess sind keine externen Wissenschaftler eingebunden.

¹ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

9.3 Organisatorischer Rahmen

9.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|-------------------|---------------------|-----------------------------|
| Value-added tax | 29 % | Mehrwertsteuer |
| Income tax | 28 % | Einkommensteuer |
| Corporation tax | 14 % | Körperschaftsteuer |
| Stamp duty | 5 % | Stempelsteuern ² |
| Excises on oils | 5 % | Mineralölsteuer |
| Capital gains tax | 4 % | Kapitalgewinnsteuer |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

² Beinhaltet Steuern bei Beurkundungen, Stempelsteuern für empfangene Zinszahlungen, Stempelsteuern für Kapitalgesellschaften, auf Zahlungskarten, Stempelsteuern auf Debitkarten und die Abgabe auf Versicherungsprämien.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Die Steuerstruktur in Irland ist wenig differenziert. Wie in Deutschland machen auch in Irland die Mehrwertsteuer und die Einkommensteuer den Großteil des Gesamtaufkommens aus. Eine Eigenart hingegen bilden die, Verkehrsteuern vergleichbaren, Stempelsteuern, welche in Deutschland so nicht erhoben werden.

9.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Steuerschätzung in Irland dient der Haushaltsplanung der Regierung, welche mit der Vorbereitung des „Budget Strategy Memorandum (BSM)“ beginnt (und mit dem „Budget Day“ endet). Das BSM ist im Juni/Juli bei der Regierung einzureichen und steckt den ökonomischen und budgetären Rahmen des folgenden Budgets ab (basierend auf dem gegenwärtigen Leistungsniveau der öffentlichen Haushalte). Zudem ist die Steuerschätzung für das irische Stabilitätsprogramm im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union von Bedeutung. Dabei wird auf die Schätzung, welche für die konkrete Budgetplanung gegen Ende des Jahres erstellt wird, zurückgegriffen (siehe nächsten Abschnitt).²

9.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Es finden drei „Steuerschätzrunden“ pro Jahr statt: Zunächst wird im Mai/Juni für das „Budget Strategy Memorandum“ eine Schätzung durchgeführt, welche lediglich der Information der Regierung dient und nicht veröffentlicht wird. Die zweite Schätzung, durchgeführt im September/Oktober, beinhaltet Prognosen für das Gesamtsteueraufkommen des gegenwärtigen Jahres sowie für die drei folgenden Jahre, und wird für den „Pre-Budget Outlook“ erstellt. Dieser beinhaltet auch einen ökonomischen Ausblick und zeigt zudem an, wie hoch die Ausgaben der Ministerien ausfallen, wenn sie das gegenwärtige Leistungsniveau im folgenden Jahr aufrechterhalten.³ Die dritte und zugleich wohl bedeutendste Schätzung findet im November/Dezember im Rahmen der konkreten Budgetplanung statt. Sie besteht aus einer disaggregierten Prognose des aktuellen Jahres sowie Vorhersagen für die folgenden drei Jahre und wird am „Budget Day“ veröffentlicht. Darüber hinaus präsentiert das Finanzministerium unregelmäßig zum Ende des zweiten und dritten Quar-

² Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

tals Schätzungen bezüglich des Gesamtsteueraufkommens des gegenwärtigen Jahres auf den „Exchequer Returns Press Conferences“.⁴

9.4 Vorgehensweise

9.4.1 Ablauf der Prognose

Der Prozess der Steuerschätzung in Irland beginnt damit, dass die „Economic Forecasting Unit“ (EFU) des Finanzministeriums eine Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellt. Anhand dieser Voraussagen erstellen dann CBO und RC ihre Prognosen für die einzelnen Steuern. Dabei gibt es eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden schätzenden Institutionen, sowohl während der Erstellung der Prognose als auch im laufenden Jahr zur Überwachung der Entwicklung der Steuereinnahmen in Relation zu den Schätzungen. Schlussendlich ist die für die Budgetvorlage verwendete Prognose jedoch jene des Finanzministeriums.⁵

9.4.2 Publizität

Der Budgetplan wird in Irland in der Regel im Dezember des Vorjahres auf der Homepage des Finanzministeriums veröffentlicht. Er enthält eine in neun Steuergruppen unterteilte Prognose der Aufkommen für das jeweils aktuelle und die folgenden drei Jahre.⁶ Die Schätzung im Rahmen des BSM wird, wie bereits erwähnt, nicht veröffentlicht. Im Gegensatz dazu wird aus der Prognose des Pre-Budget Outlooks zumindest das geschätzte

⁴ Tax Forecasting Methodology Review Group, 2008.

⁵ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

⁶ Diese Steuergruppen umfassen: Customs Duties, Excise Duties, Capital Gains Tax, Capital Acquisitions Tax, Stamp Duties, Income Tax, Corporation Tax, Value Added Tax und Levies (Homepage des Finanzministeriums, Aufsplittung laut Budget 2008).

Gesamtsteueraufkommen publiziert.⁷

9.5 Methodischer Rahmen

9.5.1 Allgemeiner Ansatz

Auch in Irland werden die Steuerschätzungen zumeist anhand eines Elastizitätenansatzes errechnet. Eine stärker ökonomische Vorgehensweise wurde Ende der neunziger Jahre zwar überprüft, jedoch führte der große Mehraufwand nach eigenen Bekundungen nur zu geringfügig besseren Prognosen, weshalb die Idee wieder verworfen wurde.⁸ Die Schätzung selbst folgt in Irland einem differenzierten Ansatz, bei dem zunächst das Aufkommen einzelner Gruppen prognostiziert wird, bei welchen es sich mit Ausnahme der “Levies” um die bereits genannten Steuergruppen handelt.

Im Folgenden sollen die Schätzungen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Mehrwertsteuer exemplarisch illustriert werden. Regelmäßig folgen die Schätzungen, sowohl dieser als auch der anderen Steuern, einem speziellen Muster. So werden zunächst die Steuereinnahmen des Basisjahres (entspricht dem aktuellen Jahr) geschätzt und anschließend um einmalige Faktoren bereinigt.

Die Einkommensteuer wird in Irland, wie bereits erwähnt, von beiden genannten Institutionen geschätzt. Während das Aufkommen der an der Quelle einbehaltenen Einkommensteuer vom Finanzministerium prognostiziert wird, sind die Revenue Commissioners für die meisten nicht an der Quelle einbehaltenen Einkommensteuerarten zuständig. Da die erstgenannte Gruppe den wesentlichen Teil (rund 80 % des Einkommensteueraufkommens) ausmacht, wird im Folgenden nur diese betrachtet. Das Vorgehen gestal-

⁷ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

⁸ The Tax Forecasting Methodology Group, 1999.

tet sich wie folgt: Nach der Ermittlung des bereinigten Aufkommens im Basisjahr wird dieser Wert mit einem Elastizitätenansatz fortgeschrieben. Dabei werden zwei Einflüsse berücksichtigt. Zum einen werden die erwarteten nicht-landwirtschaftlichen Einkommen mittels der Einkommensentwicklung und der Elastizität im Bezug auf die Bemessungsgrundlage fortgeschrieben. Zum anderen wird die nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung mithilfe einer Beschäftigungselastizität bezüglich der Outputentwicklung fortgeschrieben. Einkommensentwicklung und Beschäftigungsentwicklung werden dann anhand von Aufkommenselastizitäten auf das bereinigte Aufkommen angewendet. Die Werte der Elastizitäten lagen zuletzt bei 2,1 (nicht-landwirtschaftliche Einkommen) respektive 1,0 (nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung), und messen die Sensitivität des Steueraufkommens bezüglich der entsprechenden Größen.

Auch das Aufkommen der Körperschaftsteuer wird in Irland über das Elastizitätenverfahren prognostiziert. Dabei wird die Basisjahrschätzung um das vorhergesagte Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts erhöht. Der sich ergebende Wert wird mit einer Elastizität multipliziert, welche in den vergangenen Jahren üblicherweise Eins betrug. Eine besondere Schwierigkeit bei der Körperschaftsteuer liegt darin, dass etwas mehr als die Hälfte des Aufkommens im November zu zahlen ist, so dass das Aufkommen in den vorangehenden Monaten als Indikator für das gesamte Körperschaftsteueraufkommen nur bedingt tauglich ist. Eine Besonderheit stellte in den vergangenen zwei Jahren die Einbeziehung von großen Unternehmen dar, welche bezüglich ihrer erwarteten Steuerzahlungen befragt wurden. Zwar stellte sich dieses nicht als zuverlässiger Schätzer für die Steuereinnahmen dar, nichtsdestotrotz wird über daraus folgende Verbesserungen in der Schätzmethodik berichtet, die sich vor allem aus einer besseren Kenntnis von einmaligen Effekten ergibt. Zur weiteren Optimierung wird vorgeschlagen, anstelle des nominalen Bruttoinlandsproduktes nur auf den Teil desselbigen zurückzugreifen, welcher kein Lohneinkommen darstellt. In den meisten der vergangenen Jahre hätte dadurch eine bessere Performance erreicht werden können.

Die Schätzung des Mehrwertsteueraufkommens folgt einer ähnlichen Vorgehensweise und basiert auf den nominalen privaten Konsumausgaben. Nach der Prognose des Mehrwertsteueraufkommens des Basisjahres wird der sich ergebende Wert mit dem erwarteten Wachstumsfaktor der nominalen privaten Konsumausgaben multipliziert – für die Elastizität wurde in den letzten Jahren ein Wert von Eins angenommen.⁹

Es ist zu beachten, dass die bei der Schätzung der einzelnen Steuergruppen resultierenden Werte generell noch um die Auswirkungen von Budgetmaßnahmen korrigiert werden. Zudem wird das internationale Umfeld berücksichtigt, wozu beispielsweise neue Methoden der Steuererhebung, die Entwicklung des Ölpreises, und ökonomische Trends in Nachbarländern zählen. Sind die Schätzungen der Gruppen beendet, wird zuletzt das gesamte vorhergesagte Steueraufkommen mit Hilfe einer aggregaten Elastizität überprüft. Dabei steigen den Erfahrungen im Zeitraum 1999 bis 2006 zufolge die Steuereinnahmen um etwa 1,1 %, wenn das Bruttoinlandsprodukt um 1 % steigt. Dieser Wert unterliegt allerdings von Jahr zu Jahr starken Schwankungen.¹⁰

9.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Wie bereits erwähnt, basieren die Schätzungen von RC und CBO auf der Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Economic Forecasting Unit des Finanzministeriums, welche einzelne Variablen wie beispielsweise Einkommen, Konsum und Beschäftigung beinhaltet. Dabei werden die gesamtwirtschaftliche Prognose und die Steuerschätzung gegenseitig geprüft.¹¹

⁹ Tax Forecasting Methodology Review Group, 2008.

¹⁰ Tax Forecasting Methodology Review Group, 2008.

¹¹ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

9.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Die Prognosen des irischen Budgetplans gehen davon aus, dass die im Budgetplan selbst vorgeschlagenen Steuerrechtsänderungen verabschiedet werden. Insofern werden diese bereits bei der Prognose berücksichtigt.¹² Da es eine enge Zusammenarbeit zwischen den Steuerschätzern und der EFU gibt, können auch makroökonomische Rückwirkungen von Steuerrechtsänderungen berücksichtigt werden. Ein Beispiel im Rahmen des Budgets 2008 soll dies veranschaulichen: Die Wirkungen von Einkommensteuergutschriften beeinflussen die Schätzungen des gesamtwirtschaftlichen Konsums, welches wiederum Auswirkungen auf die Mehrwert- und Verbrauchsteuereinnahmen hat.¹³

9.6 Prognosequalität

In Tabelle 9.1 sind die Ergebnisse der irischen Steuerschätzungen dargestellt. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern sind hier die Stamp Duties mit einer Standardabweichung von knapp 16 % der am schwierigsten zu schätzende Posten, während die Einkommen- und Mehrwertsteuer noch vergleichsweise gut prognostiziert werden. Im Durchschnitt werden sämtliche dargestellten Steuerarten, und somit auch das Gesamtaufkommen unterschätzt. Bei letzterem liegt die Unterschätzung bei 2,1 %.

¹² Budget 2006, Annex D.6.

¹³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des irischen Finanzministeriums.

Tabelle 9.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Irland

| Finanzjahr | Stand | Einkommen- steuern | Körper- schaftsteuer | Mehrwert- steuer | Stempel- steuern | Gesamt- aufkommen |
|----------------|---------|-----------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| 2007 Schätzung | (12/06) | 13.555 | 6.650 | 14.870 | 3.925 | 49.075 |
| Aufkommen | (12/07) | 13.605 | 6.349 | 14.545 | 3.195 | 47.325 |
| 2006 Schätzung | (12/05) | 11.810 | 6.030 | 13.095 | 2.685 | 41.650 |
| Aufkommen | (12/06) | 12.300 | 6.680 | 13.455 | 3.700 | 45.452 |
| 2005 Schätzung | (12/04) | 11.105 | 5.760 | 11.625 | 2.085 | 37.505 |
| Aufkommen | (12/05) | 11.400 | 5.470 | 12.125 | 2.630 | 39.308 |
| 2004 Schätzung | (12/03) | 10.077 | 5.348 | 10.368 | 1.600 | 33.400 |
| Aufkommen | (12/04) | 10.724 | 5.350 | 10.830 | 2.060 | 35.700 |
| 2003 Schätzung | (12/02) | 9.307 | 5.068 | 9.826 | 1.419 | 31.646 |
| Aufkommen | (12/03) | 9.199 | 5.019 | 9.611 | 1.646 | 31.754 |
| 2002 Schätzung | (12/01) | 9.446 | 5.381 | 8.789 | 1.220 | 30.328 |
| Aufkommen | (12/02) | 9.106 | 4.925 | 8.870 | 1.140 | 29.336 |
| 2001 Schätzung | (12/00) | 9.879 | 4.302 | 8.792 | 1.276 | 30.461 |
| Aufkommen | (12/01) | 9.097 | 4.289 | 7.858 | 1.219 | 27.938 |
| 2000 Schätzung | (12/99) | 8.252 | 3.970 | 7.132 | 1.084 | 25.585 |
| Aufkommen | (12/00) | 9.234 | 3.818 | 7.477 | 1.126 | 27.289 |
| 1999 Schätzung | (12/98) | 7.547 | 2.906 | 6.142 | 761 | 22.011 |
| Aufkommen | (12/99) | 7.898 | 3.412 | 6.231 | 895 | 23.343 |
| 1998 Schätzung | (12/97) | 7.011 | 2.446 | 5.101 | 593 | 19.258 |
| Aufkommen | (12/98) | 7.262 | 2.604 | 5.448 | 684 | 20.434 |
| MFE | | -1,8 % | -0,6 % | -0,8 % | -8,2 % | -2,1 % |
| SD | | 5,4 % | 7,5 % | 5,3 % | 15,7 % | 5,8 % |

Angaben in Mio. EUR. Finanzjahre entsprechen Kalenderjahren. Quelle: Budgets des Department of Finance, ifo-Berechnungen.
Hinweis: Bei den Aufkommenswerten handelt es sich um geschätzte Aufkommen.

Kapitel 10

Steuerschätzung in den USA

10.1 Quellenangaben

- Congressional Budget Office (1995): *Budget Estimates: Current Practices and Alternative Approaches*. CBO Papers Series.
- Congressional Budget Office (1998): *Projecting Federal Tax Revenues and the Effect of Changes in Tax Law*. Memorandum, Washington D.C.
- Congressional Budget Office (2006): *CBO's Policies for Preparing and Distributing Its Estimates and Analyses*.
- Congressional Budget Office (2007): *The Uncertainty of Budget Projections: A Discussion of Data and Methods*. Memorandum, Washington D.C.
- Homepage des Congressional Budget Office (CBO): www.cbo.gov.
- Homepage des Office of Management and Budget (OMB): www.whitehouse.gov/omb.
- Auerbach, Alan J. (1999): On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts. *National Tax Journal*, 52 (4), S. 765–782.

- Joint Committee on Taxation (JCT) (1992): *Discussion of Revenue Estimation Methodology and Process*. US Government Printing Office, Washington, D.C.

10.2 Institutionelle Ausgestaltung

Die USA sind föderal strukturiert. Auf der Basis der Trennung von föderalen Steuern und Steuern der Staaten, ist die Steuerverwaltung teils föderal, teils dezentral strukturiert. Es gibt keine umfassende zentrale Steuerschätzung. Vielmehr gibt es eine föderale Steuerschätzung ebenso wie Schätzungen der einzelnen Staaten. Die folgende Darstellung bezieht sich auf die föderale Steuerschätzung. Im sich anschließenden Kapitel wird zu Vergleichszwecken die Steuerschätzung im Bundesstaat Kentucky diskutiert.

10.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In den USA kann generell unterschieden werden zwischen den Steuerschätzungen der Legislative und jenen der Exekutive. Auf der Seite der Legislative teilen sich das „Congressional Budget Office“¹ (CBO) und das „Joint Committee on Taxation“² (JCT) die Verantwortung, Schätzungen der Steuereinkünfte durchzuführen und diese dem Kongress bereitzustellen. Seit dem Erlass des „Congressional Budget Control and Impoundment Act“ 1974, aufgrund dessen das CBO erst geschaffen wurde, ist dieses dazu verpflichtet, mehrere Bud-

¹ Das CBO besitzt den Status einer Bundesanstalt („federal agency“) innerhalb der Legislative. Seine Aufgabe ist die Versorgung des Kongresses mit unabhängigen Analysen bezüglich ökonomischer und finanzpolitischer Fragestellungen insbesondere im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt.

² Das JCT ist ein Ausschuss im amerikanischen Kongress, welcher sich aus jeweils fünf Mitgliedern des Finanzausschusses des Senats („Senate Finance Committee“) und des Wege- und Mittelausschusses des Repräsentantenhauses („House Ways and Means Committee“) zusammensetzt. Er beschäftigt sich mit der Evaluation und Administration der föderalen Steuern und unterrichtet beide Häuser über Neuerungen auf diesem Gebiet.

getschätzungen pro Jahr durchzuführen.³ Das JCT nimmt dabei eine unterstützende Rolle ein. Zudem vergleicht das CBO seine Einnahmeschätzungen regelmäßig mit denen anderer Schätzer. Dabei ist die Administration des Schatzamts allerdings die einzige bekannte Gruppe, die gleichermaßen detaillierte Schätzungen bundesstaatlicher Einnahmen anfertigt. Das CBO berät sich darüber hinaus regelmäßig mit staatlichen Agenten und privaten Instituten, die damit beauftragt sind, selbst Einnahmeschätzungen durchzuführen. Außerdem zieht das CBO noch externe Experten von Universitäten, Unternehmen und anderen Institutionen zu Rate, um seine Schätzmethoden zu bewerten.⁴

Auf der Seite der Exekutive liegt die Verantwortung für die Erstellung der Steuerschätzungen beim „Office of Management and Budget“ (OMB). Dieses führt jedoch selbst keine Prognose durch, sondern delegiert diese Aufgabe an das „Office of Tax Analysis“ (OTA) des Schatzamts. Letzteres besteht aus circa fünfzig Mitarbeitern und gliedert sich in die folgenden fünf Bereiche: „Individual Tax Staff“, „Business Tax Staff“, „Revenue Estimating Division“ (Schätzung der Effekte der im Budget vorgeschlagenen Gesetzesänderungen), „Budget Receipts Analysis Division“ (zuständig für die Steuerschätzung nach aktuellem Recht), und „Economic Modeling and Computer Analysis“. Die Lohnsteuer hingegen wird von der „Social Security Administration“ geschätzt.⁵

Auch das OTA zieht bei der Schätzung externe Experten zu Rate. So werden beispielsweise Experten aus anderen Regierungsbranchen, Ökonomen aus dem Forschungsbereich oder Industrieverbände konsultiert. Sie spielen insbesondere bei der Abschätzung der Effekte von Steuerrechtsänderungen eine große Rolle.⁶

³ Congressional Budget Office, 2006, S. 1.

⁴ Congressional Budget Office, 1998, S. 39 ff.

⁵ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

⁶ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

10.2.2 Unabhängigkeit

Das OTA versucht durch die Einbeziehung externer Experten, der Forderung nach einer unabhängigen Prognose gerecht zu werden. Außerdem dienen die Schätzungen des CBO als Kontrolle für die Unabhängigkeit des OTA: das CBO wurde aufgrund von Unstimmigkeiten über die Budgetpolitik der Regierung ins Leben gerufen. Unparteiische Analysen des CBO sollten helfen, eine bessere Kontrolle der Regierung zu ermöglichen.

Die Schätzungen des CBO selbst werden nach der Erstellung von externen Experten bewertet. Das CBO ist aber allein für die Präzision der Prognosen und Analysen, die es erstellt, verantwortlich. Gegeben sein unparteiischer Status und sein Auftrag zur Erstellung objektiver Analysen nimmt das CBO keine Bewertungen vor und gibt keine politischen Empfehlungen ab.⁷

10.3 Organisatorischer Rahmen

10.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe entfallen 85 Prozent auf folgende Steuern:

| Steuerart (nur föderale Steuern) | Anteil ¹ | Beschreibung |
|----------------------------------|---------------------|--|
| Federal tax on individual income | 68 % | Einkommensteuer natürlicher Personen auf Bundesebene |
| Federal tax on corporate income | 17 % | Körperschaftsteuer auf Bundesebene |

⁷ Congressional Budget Office, 2006, S. 2.

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Die obige Tabelle stellt nur die wichtigsten Steuern auf föderaler Ebene dar, da sich auch die untersuchten Steuerschätzungen auf diese Steuern beschränken. Hier ist die Einkommensteuer mit 68 % von überragender Bedeutung, während die Körperschaftsteuer als zweitwichtigste Steuer nur einen Aufkommensanteil von 17 % besitzt. Die föderalen Steuern machen etwa die Hälfte der Steuereinnahmen der Vereinigten Staaten aus.

10.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Steuerschätzung des OMB wird für die Haushaltsplanung der Regierung erstellt und im jährlichen Budgetplan veröffentlicht.

10.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

In der Regel erstellt das CBO zweimal jährlich Prognosen des aktuellen und der zehn folgenden Finanzjahre, welche in den USA seit 1976 vom 1. Oktober bis zum 30. September laufen.⁸ Die erste Steuerprognose wird jeweils Anfang Februar im Zuge des „Economic and Budget Outlook“ des CBO veröffentlicht. Die zweite Prognose wird im August oder September im „Economic and Budget Outlook: An Update“ publiziert.⁹

Die Prognosen des OMB unterscheiden sich von denen des CBO vor allem in ihrer Fristigkeit. So werden auch hier zweimal jährlich Steuerschätzungen erstellt: Im Januar bzw. Februar für den Budgetplan, und üblicherweise im Juli für das sogenannte „Mid-Session Review“. Die Prognosen erfassen, anders als jene der Legislative, jedoch lediglich den Zeit-

⁸ Zuvor umfasste ein Finanzjahr den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni.

⁹ Auerbach, 1999, S. 769.

raum des laufenden und der fünf folgenden Finanzjahre.¹⁰

10.4 Vorgehensweise

10.4.1 Ablauf der Prognose

Für die Schätzung der meisten Steuerarten verwendet das CBO ökonometrische Verfahren unter Bezug auf Prognosewerte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese Variablen werden zunächst vom CBO angepasst, um sie für die Steuerschätzung nutzbar zu machen. In der gesamtwirtschaftlichen Prognose ist beispielsweise eine Variable für wirtschaftliche Gewinne definiert. Diese wird ausschließlich von Gewinnen der aktuellen Produktion abgeleitet und stimmt somit nicht mit den Standards zur Ermittlung der steuerpflichtigen Unternehmensgewinne überein. Das CBO muss deshalb Anpassungen vornehmen, welche der Diskrepanz zwischen den in der gesamtwirtschaftlichen Prognose geschätzten und den für die Steuerprognose benötigten Variablen Rechnung tragen.¹¹

Das Aufkommen einiger Quellen steuerpflichtigen Einkommens, wie zum Beispiel Kapitalerträge und Einkommen aus Pensionen und privaten Renten, haben dagegen keinen Gegenpart in der makroökonomischen Prognose. Deshalb müssen sie mit eigenen Modellen geschätzt werden. Ist die Datenbasis für das zu schätzende Jahr vom CBO erstellt, werden die Steuereinnahmen mit einem detaillierten Modell der Steuerregeln des jeweiligen Jahres geschätzt.¹²

Im OTA erstellt nach Erhalt der makroökonomischen Vorgaben zunächst die Budget Receipts Analysis Division eine Status quo-Schätzung nach aktueller Rechtslage. Darauf auf-

¹⁰ Homepage des OMB.

¹¹ Congressional Budget Office, 1998, S. 3–4.

¹² Congressional Budget Office, 1998, S. 3–4.

bauend prognostiziert die Revenue Estimating Division die Einnahmeeffekte der geplanten Steuerrechtsänderungen.¹³

10.4.2 Publizität

Mindestens zwei Mal jährlich veröffentlichen das CBO und das OMB unabhängig voneinander Schätzungen aggregierter Staatseinnahmen und deren Komponenten, wie Körperschaftsteuer, Einkommensteuer und Verbrauchsteuern. Nach der aktuellen Gesetzeslage ist das CBO verpflichtet, seine Schätzungen über die Staatseinnahmen zu veröffentlichen. Deshalb macht das CBO seine Arbeit den Mitgliedern des Kongresses und deren Mitarbeitern sowie der breiten Öffentlichkeit zugänglich. Dazu veröffentlicht es alle Schätzungen auf seiner Homepage und verbreitet Druckfassungen.¹⁴ Auch das OMB veröffentlicht seine Prognosen auf seiner Homepage.¹⁵

10.5 Methodischer Rahmen

10.5.1 Allgemeiner Ansatz

In den Publikationen unterteilt das CBO seine Steuerschätzung in die folgenden sieben Gruppen: Individual income taxes, corporate income taxes, social insurance taxes, excise taxes, estate and gift taxes, customs duties, und miscellaneous receipts.¹⁶ Für die Steuerschätzung selbst werden jedoch die einzelnen Steuern separat prognostiziert. Beispielhaft soll das Verfahren der Einkommensteuerprognose erläutert werden. Um die Steuerschuld

¹³ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

¹⁴ Homepage des CBO.

¹⁵ Homepage des OMB.

¹⁶ Gliederung laut Budget and Economic Outlook.

aus privaten Einkommen zu prognostizieren, verwendet das CBO seit dem „Tax Reform Act“ von 1986 ein Mikrosimulationsmodell. Das Modell stellt somit eine Ausnahme im Vergleich zur Ermittlung der meisten anderen Steuerarten dar. Es beginnt mit der aktuellen Stichprobe der Steuereinkünfte aus privaten Einkommen des „Internal Revenue Service“ (IRS) und benutzt Bevölkerungsprognosen der Social Security Administration. Das CBO gewichtet die Stichprobe neu, um dem Wachstum der Anzahl von steuerlich verschiedenen Haushaltstypen (Single, verheiratet oder head-of-household) zwischen dem Stichprobenjahr und dem zu schätzenden Jahr Rechnung zu tragen. Es extrapoliert das beobachtete Einkommen jeder einzelnen Einkommensquelle des Stichprobenjahres in das zu schätzende Jahr in der Weise, dass das daraus resultierende Steueraufkommen mit der geschätzten wirtschaftlichen Entwicklung der Variable in der makroökonomischen Prognose des CBO übereinstimmt.¹⁷

Für alle Quellen staatlicher Einnahmen schließt sich an die Ermittlung des potentiellen Steueraufkommens, d. h. der Steuerschuld, eine Schätzung der tatsächlich zu erwartenden Steuerzahlungen an. Im Falle der Verbrauchsteuern beispielsweise fällt dies noch leicht, da diese direkt beim Kauf der steuerpflichtigen Artikel geleistet werden müssen. Schwieriger wird es zum Beispiel bei den Einkommensteuern, da die Steuerzahler ihre Steuerschulden innerhalb bestimmter Fristen zu zahlen haben. Es steht eine Bandbreite an Möglichkeiten zur Verfügung, wann und in welcher Form Steuerschulden tatsächlich beglichen werden. Beim Einkommensteueraufkommen müssen die Prognostiker schätzen, wie viel des für ein Kalenderjahr berechneten Steueraufkommens in dem entsprechenden Finanzjahr auch gezahlt wird und wie viel auf das nächste Finanzjahr verschoben wird. Die Zahlungsgewohnheiten der Unternehmen müssen ebenfalls berücksichtigt werden.¹⁸

Die Methoden der Exekutive unterscheiden sich von jenen der Legislative kaum;¹⁹ der Hauptunterschied zwischen den Schätzungen liegt in der verwendeten makroökonomischen

¹⁷ Congressional Budget Office, 1998, S. 3–4.

¹⁸ Congressional Budget Office, 1998, S. 3–4.

¹⁹ Congressional Budget Office, 1995, S. 1.

Prognose (siehe unten).²⁰ So wird auch hier das Steueraufkommen für jede einzelne Steuer separat geschätzt, und die Prognose für die Veröffentlichungen in die oben genannten sieben Steuergruppen aufgeteilt. Für die Schätzung des Einkommens natürlicher Personen sowie der Körperschaftsteuer werden auch im OTA Mikrosimulationsmodelle verwendet, welche auf denselben Daten des IRS beruhen. Für die meisten kleineren Steuern wie beispielsweise Alkoholsteuern oder Einfuhrzölle werden hingegen ARIMA-Modelle (s. Abschnitt 17.1) verwendet. Diese stützen sich auf Zusammenhänge zwischen dem jeweiligen Steueraufkommen und in der makroökonomischen Prognose vorkommenden unabhängigen Variablen.²¹

10.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Wie jedes andere Steuerschätzungsmodell beruht auch das des CBO auf Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die allerdings ebenfalls vom CBO erstellt werden. Zu den für die Steuerprognose benötigten makroökonomischen Variablen zählen zum Beispiel das BIP, das steuerpflichtige Einkommen, die Arbeitslosenquote, die Inflation und der Zinssatz, die vom CBO für zukünftige Jahre geschätzt werden. Die wichtigsten Variablen sind dabei die Einkommensentwicklung und die Entwicklung der Unternehmensgewinne. Die Prognose der Inflationsrate ist ebenfalls sehr wichtig für die Erstellung von Steuerschätzungen, da sie mit dem realen Wert der Steuereinnahmen negativ in Beziehung steht.²²

Für die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Prognose verwendet das CBO eine Vielzahl von Daten, die von den statistischen Ämtern der Regierung bereitgestellt werden. Dies beinhaltet Daten zum Nationaleinkommen und Sozialprodukt, die Totalerhebung der verarbeitenden Betriebe (Census of Manufacturers), die Einkommensstatistik, die aktu-

²⁰ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

²¹ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

²² Congressional Budget Office, 1998, S. 3–4.

elle Bevölkerungsstatistik (Current Population Survey) und verschiedene nationale Gesundheitsstatistiken. Auch nutzt das CBO Informationen, die von relevanten Regierungsbehörden und industriellen Gruppen zur Verfügung gestellt werden. Es verwendet für seine Vorhersagen bestehende analytische Modelle oder entwickelt sie selbst.²³

Zwar erfolgt die Steuerschätzung des CBO getrennt von der Schätzung der wirtschaftlichen Entwicklung, aber es erfolgt ein Abgleich zwischen Steuerschätzung und makroökonomischer Prognose.

Die vom OTA verwendete makroökonomische Prognose wird von der sogenannten „Troika“ erstellt, welche sich aus dem Schatzamt, dem OMB und ökonomischen Beratern des Präsidenten – dem „Council of Economic Advisors“ – zusammensetzt. Dabei ist die letztere Institution federführend.²⁴

10.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Das CBO ist auf Grund des vorher erwähnten „Congressional Budget Control and Impoundment Act“ von 1974 darüber hinaus verpflichtet, quantitative Analysen von Steuerrechtsänderungen zu berücksichtigen. Dasselbe Gesetz verpflichtet auch das JCT Schätzungen der Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen durchzuführen, zumindest wenn diese die Bereiche Einkommen-, Erbschaft- und Schenkungsteuer oder Sozialversicherungsabgaben betreffen. Das CBO muss diese Prognosen dann in der eigenen Steuerschätzung einbeziehen. Die vom JCT geschätzten Auswirkungen berücksichtigen eine große Vielfalt von Verhaltensreaktionen. Werden diese als bedeutsam genug erachtet, um die Einnahmen aus Steuern signifikant zu beeinflussen, werden sie in die Schätzung miteinbezogen, sofern sie nicht zu Inkonsistenzen mit den makroökonomischen Eckdaten des Budgetbeschlusses führen. Obschon die makroökonomischen Effekte von Steuerrechtsänderungen nicht in die Vorher-

²³ Congressional Budget Office, 2006, S. 2–3.

²⁴ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

sagen des JCT mit einbezogen werden, spiegeln sie sich doch in der makroökonomischen Prognose des CBO wider. Sobald die Änderungen rechtskräftig sind, passt nämlich das CBO seine makroökonomischen Indikatorvariablen in der Prognose entsprechend an. Auf diese Weise ändern sich dann auch die prognostizierten Werte für die davon abhängigen Steuergruppen.²⁵

Auch die Schätzungen des OMB prognostizieren den erwarteten Effekt von Steuerrechtsänderungen, welche im Budgetprogramm enthalten sind. Für diese Schätzungen ist die „Revenue Estimating Division“ zuständig, welche dabei vom Bereich „Economic Modeling and Computer Analysis“ unterstützt wird.²⁶

10.6 Prognosequalität

Die Tabellen 10.1 und 10.2 zeigen die Daten für die beiden diskutierten Schätzungen in den Vereinigten Staaten. Es zeigen sich große Standardabweichungen beider Schätzungen, die möglicherweise im frühen Prognosezeitpunkt oder auch in der Steuerstruktur begründet sind. Dabei liegen die Stärken und Schwächen beider Schätzungen bei den selben Steuerarten. Insbesondere die Körperschaft-, aber auch die Einkommensteuerschätzungen weisen erhebliche Standardfehler auf. Vergleichsweise gut sind hingegen die Schätzungen der Sozialversicherungssteuern und der Verbrauchsteuern. Auffällig ist zudem, dass das OMB im Durchschnitt eine Unterschätzung des Gesamtaufkommens von 0,5 %, das CBO hingegen eine Überschätzung von 0,5 % aufweist.

²⁵ Congressional Budget Office, 1998, S. 4–5.

²⁶ Persönliche Kommunikation mit einem Vertreter des Office of Tax Analysis.

Tabelle 10.1: Prognosefehler der letzten Jahre: USA (OMB)

| Finanzjahr | Stand | Ein- kommen- steuern | Körper- schaft- steuer | Sozial- vers.- steuern | Ver- brauch- steuern | Erbschaft- und Schen- kungsteuer | Zölle | Sons- tige | Gesamt- aufkommen |
|------------|---|----------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|--|--------|---------------|----------------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen (02/06) (2007) | 967.000 | 220.000 | 819.000 | 76.000 | 26.000 | 28.000 | 42.000 | 2.177.600 |
| | | 1.043.908 | 353.915 | 837.821 | 73.961 | 27.877 | 24.810 | 44.962 | 2.407.300 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen (02/05) (2007) | 874.000 | 230.000 | 794.000 | 73.000 | 21.000 | 22.000 | 37.000 | 2.036.273 |
| | | 927.222 | 278.282 | 794.125 | 73.094 | 24.764 | 23.379 | 32.993 | 2.153.859 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen (02/04) (2007) | 850.000 | 169.000 | 765.000 | 71.000 | 23.000 | 21.000 | 39.000 | 1.922.025 |
| | | 808.959 | 189.371 | 733.407 | 69.855 | 24.831 | 21.083 | 32.773 | 1.879.777 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen (02/03) (2007) | 1.006.000 | 206.000 | 749.000 | 69.000 | 23.000 | 20.000 | 40.000 | 2.048.100 |
| | | 793.699 | 131.778 | 712.978 | 67.524 | 21.959 | 19.862 | 34.732 | 1.798.342 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen (02/02) (2007) | 1.079.000 | 219.000 | 726.000 | 74.000 | 29.000 | 23.000 | 43.000 | 2.191.700 |
| | | 858.345 | 148.044 | 700.760 | 66.989 | 26.507 | 18.602 | 34.148 | 1.853.173 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen (02/01) (2007) | 972.000 | 195.000 | 682.000 | 77.000 | 32.000 | 21.000 | 40.000 | 2.019.031 |
| | | 994.339 | 151.075 | 693.967 | 66.232 | 28.400 | 19.369 | 38.044 | 1.991.940 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen (02/00) (2007) | 900.000 | 189.000 | 637.000 | 70.000 | 27.000 | 18.000 | 42.000 | 1.882.992 |
| | | 1.004.462 | 207.289 | 652.852 | 68.865 | 29.010 | 19.914 | 43.065 | 2.025.218 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen (02/99) (2007) | 791.000 | 198.000 | 596.000 | 72.000 | 21.000 | 18.000 | 47.000 | 1.742.736 |
| | | 879.480 | 184.680 | 611.833 | 70.414 | 27.782 | 18.336 | 35.120 | 1.827.454 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen (02/98) (2007) | 691.000 | 190.000 | 558.000 | 61.000 | 19.000 | 18.000 | 30.000 | 1.566.842 |
| | | 828.586 | 188.677 | 571.831 | 57.673 | 24.076 | 18.297 | 32.815 | 1.721.798 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen (02/97) (2007) | 645.000 | 185.000 | 536.000 | 60.000 | 17.000 | 21.000 | 32.000 | 1.495.238 |
| | | 737.466 | 182.293 | 539.371 | 56.924 | 19.845 | 17.928 | 25.596 | 1.579.292 |
| MFE | | -0,7% | 6,8% | 0,1% | 4,8% | -6,9% | 4,3% | 11,9% | -0,5% |
| SD | | 14,6% | 28,0% | 2,9% | 4,8% | 11,9% | 10,2% | 13,9% | 9,1% |

Angaben in Mio. USD. Finanzjahre laufen von Oktober bis September. Quelle: Budgets des Präsidenten, Historical Tables des Budgets 2007-2008, ifo-Berechnungen.

Tabelle 10.2: Prognosefehler der letzten Jahre: USA (CBO)

| Finanzjahr | Stand | Ein- kommen- steuern | Körper- schaft- steuer | Sozial- vers.- steuern | Ver- brauch- steuern | Erbschaft- und Schen- kungsteuer | Zölle | Sons- tige | Gesamt- aufkommen |
|------------|---|----------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|--|------------------|------------------|------------------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen (01/06) (2007) | 986.000 1.043.908 | 226.000 353.915 | 833.000 837.821 | 77.000 73.961 | 27.000 27.877 | 23.000 24.810 | 39.000 44.962 | 2.212.000 2.407.300 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen (01/05) (2007) | 885.000 927.222 | 224.000 278.282 | 789.000 794.125 | 73.000 73.094 | 23.000 24.764 | 21.000 23.379 | 34.000 32.993 | 2.049.000 2.153.859 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen (01/04) (2007) | 954.000 808.959 | 185.000 189.371 | 766.000 733.407 | 71.000 69.855 | 24.000 24.831 | 20.000 21.083 | 36.000 32.773 | 2.054.000 1.879.777 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen (01/03) (2007) | 998.000 793.699 | 175.000 131.778 | 748.000 712.978 | 70.000 67.524 | 24.000 21.959 | 21.000 19.862 | 34.000 34.732 | 2.070.000 1.798.342 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen (01/02) (2007) | 1.125.000 858.345 | 217.000 148.044 | 725.000 700.760 | 74.000 66.989 | 32.000 26.507 | 23.000 18.602 | 41.000 34.148 | 2.236.000 1.853.173 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen (01/01) (2007) | 986.000 994.339 | 189.000 151.075 | 684.000 693.967 | 71.000 66.232 | 32.000 28.400 | 20.000 19.369 | 36.000 38.044 | 2.016.000 1.991.940 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen (01/00) (2007) | 893.000 1.004.462 | 188.000 207.289 | 640.000 652.852 | 66.000 68.865 | 27.000 29.010 | 19.000 19.914 | 36.000 43.065 | 1.870.000 2.025.218 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen (01/99) (2007) | 782.000 879.480 | 200.000 184.680 | 600.000 611.833 | 69.000 70.414 | 23.000 27.782 | 19.000 18.336 | 35.000 35.120 | 1.729.000 1.827.454 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen (01/98) (2007) | 708.000 828.586 | 184.000 188.677 | 553.000 571.831 | 52.000 57.673 | 21.000 24.076 | 19.000 18.297 | 31.000 32.815 | 1.567.000 1.721.798 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen (01/97) (2007) | 661.000 737.466 | 171.000 182.293 | 531.000 539.371 | 51.000 56.924 | 17.000 19.845 | 20.000 17.928 | 32.000 25.596 | 1.483.000 1.579.292 |
| MFE | | 1,7% | 3,7% | 0,1% | 0,1% | -2,2% | 2,4% | 1,5% | 0,5% |
| SD | | 15,9% | 23,7% | 2,8% | 6,5% | 11,9% | 9,5% | 12,7% | 10,2% |

Angaben in Mio. USD. Finanzjahre laufen von Oktober bis September. Quelle: The Budget and Economic Outlook, Historical Tables des Budgets 2007-2008, ifo-Berechnungen.

Kapitel 11

Steuerschätzung in Kentucky (USA)

11.1 Quellenangaben

- Shanker, Manoj (1997): Kentucky General Fund Revenue Estimates and Accuracy.
- Center for Business and Economic Research, located at the University of Kentucky, Gatton College of Business and Economics (2000): Measuring State Government Fiscal Performance.
- Cox, Bob (2006): Adding Value to Revenue Forecasts Using Econometric Techniques: A Comparison to Naïve Forecasting Method.
- Methodological Notes to January 2008 GOEA Revenue Estimates General Fund.

11.2 Institutionelle Ausgestaltung

Kentucky ist ein Bundesstaat der Vereinigten Staaten. Verantwortlich für den Einzug der Steuern ist das Department of Revenue. Die Liste der Steuern, welche Kentucky erhebt,

reicht von der Einkommen- und Körperschaftsteuer bis zur Brennstoff- und Tabaksteuer.

11.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In Kentucky ist das „Governor’s Office for Economic Analysis (GOEA)“ für die Steuerschätzung verantwortlich. Es präsentiert seine Ergebnisse der „Consensus Forecasting Group (CFG)“, in welcher Ökonomen, Statistiker und Steuerexperten sowie Vertreter der Exekutive und der Legislative (Legislative Research Commission) zusammenkommen. Die CFG kann auf Modifikationen der Schätzungen oder auf die Erstellung alternativer Schätzungen mit anderen Annahmen hinwirken.¹

11.2.2 Unabhängigkeit

Bei der Steuerschätzung in Kentucky wird eine gewisse Unabhängigkeit dadurch erreicht, dass externe Experten beteiligt sind, welche zumeist von den Universitäten kommen.

11.3 Organisatorischer Rahmen

11.3.1 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Steuerschätzung stellt die wesentliche Basis für die Budgetplanung dar.

¹ Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der Consensus Forecasting Group.

11.3.2 Prognosehorizont und -fristigkeit

Die Steuerschätzung findet regulär im Oktober und zum Jahreswechsel statt. Dabei wird neben dem Aufkommen des aktuellen Fiskaljahres auch das Aufkommen des nächsten und zumeist auch des übernächsten Fiskaljahres geschätzt. Im Oktober eines Jahres wird im Rahmen einer vorläufigen Prognose das Aufkommen für die beiden Fiskaljahre geschätzt, welche im Juli der beiden folgenden Jahre beginnen. Diese Schätzung kann im Dezember/Januar noch einmal revidiert werden, ehe sie anschließend für die Budgetplanung verwendet wird. Dabei werden neben dem Gesamtaufkommen auch Einzelsteuern wie die Einkommen-, die Umsatz- oder auch die Lotteriesteuer geschätzt. Desweiteren kommt ein Modell zum Einsatz, das die langfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben projiziert. Dabei wird für das Wachstum der Einnahmenseite ein Elastizitätenmodell verwendet, welches die kommenden vier oder fünf Jahre prognostiziert. Zudem wird während des Budgetvollzugs auf das kurzfristige Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben fokussiert. Darüber hinaus setzt sich die CFG nach Bedarf zusammen, wenn spezielle Situationen dies verlangen.

11.4 Vorgehensweise

11.4.1 Ablauf der Prognose

Die Steuerschätzung folgt einem dreistufigen Schema. Auf der ersten Stufe stehen Daten und Informationen, wie beispielsweise die wirtschaftliche Lage, die Steueraufkommen der Vergangenheit, sowie steuerrechtliche und administrative Änderungen. Die Informationen zur wirtschaftlichen Lage gehen anschließend auf der zweiten Stufe in ein Modell zur Abschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung in Kentucky ein. Die Ergebnisse fließen gemeinsam mit den anderen bereits genannten Daten und Informationen in Steu-

erschätzmodelle auf der dritten Stufe ein, welche eine Vorabsteuerschätzung produzieren. Diese wird von der „Consensus Forecasting Group“ zur offiziellen Steuerschätzung vollendet.²

11.4.2 Publizität

Die Ergebnisse der Steuerschätzung werden in „General Fund Detailed Reports“ auf der Internetseite des „Office of State Budget Director“ veröffentlicht. Dabei werden die Schätzungen nach mehreren Dutzend Steuerarten aufgegliedert. Ebenso werden dort monatlich Angaben zum Aufkommen einzelner Steuerarten publiziert.

11.5 Methodischer Rahmen

11.5.1 Allgemeiner Ansatz

Die angewendete Methodik im GOEA variiert entlang der verschiedenen Steuerarten. Das Aufkommen der „Sales and Use Tax“ wird prognostiziert, indem zunächst eine „neutrale“, also um einmalige Politikmaßnahmen bereinigte, generelle Schätzung erstellt wird. Auf dieser aufbauend werden anschließend für alle zu schätzenden Jahre die entsprechenden politischen Änderungen integriert. Dabei kommen zwei verschiedene Modelle zum Einsatz. Einerseits ein vektorautoregressives Modell, in welches die Sales Tax und die einbehaltenen Einkommensteuer als endogene Variablen sowie die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe in Kentucky, der US-Einzelhandelsumsatz und das persönliche Einkommen in Kentucky als exogene Variablen eingehen. Andererseits wird auf ein ökonometrisches Modell zurückgegriffen, in welches das Lohn- und Gehaltseinkommen in Kentucky sowie der US-Einzelhandelsumsatz eingehen. Aufgrund der ökonomischen Unsicherheit wurde zuletzt

² Shanker, 1997.

der Durchschnitt dieser beiden Modelle verwendet.

Zur Prognose des Aufkommens der einbehaltenen persönlichen Einkommensteuer wird wiederum die bereits genannte neutrale Prognose erstellt, welche anschließend um einmalige Politikmaßnahmen korrigiert wird. Die angewendeten Modelle sind einerseits das autoregressive Modell, welches auch für die Prognose der „Sales and Use Tax“ verwendet wird, und andererseits ein ökonometrisches Modell. Letzteres beinhaltet das Lohn- und Gehaltseinkommen Kentuckys sowie einen Index der Verbraucherstimmung. Für weitere Steuerarten wird auf ARIMA-Ansätze, sowie für kleinere Steuern auch auf direkte Prognoseverfahren zurückgegriffen.³

11.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Die Prognosen basieren im Wesentlichen auf den nationalen makroökonomischen Vorhersagen der privaten ökonomischen Beratungsorganisationen „Global Insight“ und „Economy.com“. Dabei stellt „Global Insight“ regelmäßig verschiedene Szenarien zur Verfügung – ein mittleres und ein pessimistisches Szenario, die mitunter von den Steuerschätzern „gemischt“ werden. Diese makroökonomischen Prognosen gehen in das makroökonomische Modell für Kentucky ein, aus welchem die Steuerschätzung abgeleitet wird.

11.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Die Steuerschätzungen werden ausschließlich auf Grundlage bestehenden Rechts durchgeführt.⁴

³ Methodological Notes to January 2008 GOEA Revenue Estimates General Fund.

⁴ Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der Consensus Forecasting Group.

11.6 Prognosequalität

Tabelle 11.1 zeigt die Prognosequalität der Steuerschätzung Kentuckys. Wie ersichtlich werden alle Steuern mit Ausnahme der Coal Severance Tax überschätzt. Die Schätzung der Corporation Tax weist wie üblich die geringste Treffsicherheit auf. Vergleichsweise gut werden hingegen die Individual und die Sales and Use Tax prognostiziert. Das Gesamtaufkommen wird durchschnittlich um knapp 4% überschätzt.

Tabelle 11.1.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Kentucky

| Finanzjahr | Stand | Einkommen- steuern | Körperschaft- steuer | Umsatz- steuer | Kohleabbau- steuer | Gesamt- aufkommen |
|------------|--|-----------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|----------------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen (12/05) (07/07) | 3.084 3.042 | 852 988 | 2.771 2.818 | 217 | 8.341 8.234 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen (03/05) (07/07) | 3.089 2.919 | 530 1.002 | 2.717 2.750 | 173 224 | 7.825 8.065 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen (01/04) (07/07) | 2.889 3.036 | 274 479 | 2.561 2.595 | 133 184 | 7.154 7.350 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen (01/03) (07/07) | 2.980 2.796 | 396 303 | 2.457 2.448 | 141 147 | 7.038 6.686 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen (01/03) (07/07) | 2.837 2.746 | 390 278 | 2.402 2.364 | 144 142 | 6.863 6.543 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen (03/01) (07/07) | 2.997 2.703 | 327 207 | 2.547 2.300 | 146 160 | 7.183 6.292 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen (01/00) (07/07) | 2.832 2.779 | 324 290 | 2.312 2.248 | 147 142 | 6.747 6.378 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen (05/98) (07/07) | 2.625 2.702 | 356 306 | 2.174 2.171 | 171 145 | 6.494 6.200 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen (05/98) (07/07) | 2.505 2.532 | 345 312 | 2.071 2.086 | 165 154 | 6.217 5.917 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen (10/97) (07/07) | 2.324 2.418 | 336 334 | 1.980 1.981 | 163 164 | 5.880 5.722 |
| MFE | | 1,72 % | 6,45 % | 1,08 % | -3,62 % | 3,83 % |
| SD | | 5,06 % | 33,77 % | 3,67 % | 13,50 % | 4,86 % |

Angaben in Mio. USD. Finanzjahre laufen von Juli bis Juni. Quelle: Quarterly Economic and Revenue Report Annual Edition 2007, General Fund Consensus Forecasts, ifo-Berechnungen.

Kapitel 12

Steuerschätzung in Kanada

12.1 Quellenangaben

- O'Neill, Tim (2005): Review of Canadian Federal Fiscal Forecasting: Processes and Systems. *O'Neill Strategic Economics*.
- Danninger, Stephan et al. (2005): How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries? *IMF Working Paper*, WP/05/66.
- Department of Finance (2004): The Economic and Fiscal Update.
- Department of Finance (2006): The Economic and Fiscal Update.
- Department of Finance (2007): The Budget Plan 2007.
- Homepage des Department of Finance Canada: www.fin.gc.ca.
- Homepage des „Conference Board of Canada“: www.conferenceboard.ca.
- Homepage des „Global Insight“: www.globalinsight.com.
- Homepage des „Centre for Spatial Economics“: www.c4se.com.

- Homepage des „Institute for Policy Analysis of the University of Toronto“:
www.chass.utoronto.ca/ipa.

12.2 Institutionelle Ausgestaltung

Kanada ist ein Föderalstaat, welcher sich in zehn Provinzen mit hoher steuerlicher Autonomie, und drei Territorien gliedert, welche einer direkteren Kontrolle des Bundes unterstehen. Die Provinzen erheben einen Teil ihrer Steuern selbst, und führen teilweise auch eigene Steuerschätzungen durch. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die zentrale Steuerschätzung.

12.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

Auf der Bundesebene lassen sich in Kanada zwei Steuerschätzungen unterscheiden. Die Verantwortung für die Frühjahrsschätzung, welche für den jährlichen Budgetplan erstellt wird, liegt bei der „Fiscal Policy Division“ des Finanzministeriums. Diese wird dabei von anderen Abteilungen des Ministeriums unterstützt, welche das Aufkommen einiger kleinerer Steuerarten prognostizieren.¹ Hingegen übernimmt das Finanzministerium für die Herbstschätzung lediglich eine koordinierende Rolle. Die Steuerschätzung selbst erstellen seit 1999 vier private Schätzorganisationen: Das „Conference Board of Canada“, das „Institute for Policy Analysis of the University of Toronto“, das „Global Insight“ und das „Centre for Spatial Economics“.²

¹ Danninger et al., 2005, S. 13–15.

² Department of Finance, 2004, S. 63–65. Danninger et al., 2005, S. 13.

12.2.2 Unabhängigkeit

Das „Conference Board of Canada“ ist eine gemeinnützige Organisation, unterliegt keinem Ministerium und agiert somit unparteiisch.³ Das „Institute for Policy Analysis of the University of Toronto“ ist ein unabhängiges Institut der Universität Toronto.⁴ Das „Global Insight“ ist privatwirtschaftlich organisiert und setzt sich aus den beiden Beratungsinstituten „Data Resources, Inc“ (DRI) und „Wharton Econometric Forecasting Associates“ (WEFA) zusammen.⁵ Das „Centre for Spatial Economics“ ist ein Forschungsinstitut zum ökonomischen und demographischen Wandel. Somit sind in den Prozess der Steuerschätzung in Kanada externe Wissenschaftler eingebunden.⁶

12.3 Organisatorischer Rahmen

12.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

³ Homepage des „Conference Board of Canada“.

⁴ Homepage des „Institute for Policy Analysis of the University of Toronto“.

⁵ Homepage des „Global Insight“.

⁶ Homepage des „Centre for Spatial Economics“.

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|--|---------------------|---|
| Federal taxes on individual income and profits | 26 % | Einkommensteuer auf Bundesebene |
| Provincial taxes on individual income | 15 % | Besteuerung der Einkünfte der jeweiligen Provinz |
| Value-added tax | 12 % | Mehrwertsteuer auf Bundesebene |
| Recurrent taxes on immovable personal property by local government | 9 % | Grundsteuer auf der Ebene der Provinzen und Territorien |
| Federal taxes on corporate income | 8 % | Körperschaftsteuer des Bundes |
| Sales taxes by local and provincial governments | 6 % | Einzelhandelsumsatzsteuer der Provinzen und Territorien |
| Provincial taxes on corporate income | 4 % | Körperschaftsteuer der Provinzen und Territorien |
| Own enterprises contributions | 3 % | Beiträge von Selbständigen |
| Taxes on payroll and workforce | 2 % | Lohnsummensteuer |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Auch in Kanada spiegelt die Steuerstruktur die föderale Staatsform wider. Jedoch gibt es erhebliche Unterschiede beispielsweise zu den Vereinigten Staaten. So wird in Kanada eine Mehrwertsteuer auf Bundesebene erhoben. Auch spielt die Einkommensteuer auf Bundesebene eine geringere Rolle (26 % gegenüber 34 % in den USA). Daraus ergibt sich eine insgesamt stärker differenzierte Steuerstruktur.

12.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

In Kanada wird der Budgetplan in der Regel im Frühjahr, zumeist vor Beginn des Finanzjahres am 1. April, veröffentlicht. Dieser basiert auf der Frühjahrsschätzung des Steueraufkommens, welche das Finanzministerium auf VGR-Basis erstellt. Der Plan bezieht sich, wie auch die in ihm enthaltene Schätzung, auf einen Zweijahreshorizont.⁷

12.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Wie bereits erwähnt, erstellt das Finanzministerium im Frühjahr eine Steuerschätzung für den Budgetplan, welche das laufende und die kommenden zwei Finanzjahre umfasst. Des Weiteren wird zur Mitte des Finanzjahres, in der Regel im Oktober, von den vier privaten Schätzinstituten eine weitere Schätzung für das sogenannte "Economic and Fiscal Update" erstellt. Diese prognostiziert das Steueraufkommen des laufenden und der fünf folgenden Finanzjahre.⁸

Seit 2006 werden vom Finanzministerium außerdem vierteljährliche Updates der Steuerprognose des laufenden Jahres bereitgestellt. Das erste Quartal umfasst die Monate April bis Juni und wird im August veröffentlicht. Das zweite Quartal läuft von Juli bis September und die dazugehörigen Daten werden zwischen Oktober und November der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Das Update im Februar/März umfasst die Monate Oktober bis Dezember und das vierte Quartal bezieht sich auf die Monate Januar bis März, deren Daten dann im Mai veröffentlicht werden.⁹

⁷ Danninger et al., 2005, S. 15.

⁸ Danninger et al., 2005, S. 15.

⁹ Homepage des Department of Finance Canada.

12.4 Vorgehensweise

12.4.1 Ablauf der Prognose

Das kanadische Finanzministerium befragt im Vorfeld der Schätzung in der Regel circa 20 Konjunkturforscher nach ihrer Einschätzung über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Im Herbst eines jeden Jahres berät sich das Ministerium mit einer Beratergruppe, die sich aus den Chefvolkswirten der großen Banken sowie aus Ökonomen der vier privaten Schätzorganisationen und der Regionen zusammensetzt. In Zusammenarbeit mit dieser Gruppe einigt man sich auf eine gesamtwirtschaftliche Prognose. Im nächsten Schritt erarbeiten die vier privaten Schätzorganisationen eigenständige detaillierte finanzwirtschaftliche Prognosen auf der Basis des geltenden Rechts und der Grundlage der zuvor festgelegten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Einen Großteil dieser Prognosen nimmt hier die Steuerschätzung ein.¹⁰

12.4.2 Publizität

Jedes Jahr im Herbst, in der Regel im Oktober, wird das „Economic and Fiscal Update“ veröffentlicht.¹¹ In diesem Bericht wird die Steuerschätzung als Mittel der Schätzergebnisse der vier privaten Schätzinstitute auf VGR-Basis ausgewiesen. Zusätzlich veröffentlicht das Finanzministerium in diesem Bericht auch eine für die Zwecke der Finanzstatistik („Public Account“-Basis) umgewandelte Prognose, die ebenfalls aus den Prognoseergebnissen der Institute ermittelt wird. Dabei werden jeweils die einzelnen Steuern in Untergruppen veröffentlicht.¹² Die Schätzung des „Economic and Fiscal Update“ auf „Public Account“-

¹⁰ Department of Finance, 2004, Annex 3.

¹¹ Homepage des Department of Finance Canada.

¹² Department of Finance, 2006, S. 31–49.

Basis wird schließlich in den Budgetplan übernommen. Dieser wird in der Regel zwei Monate vor Beginn des Finanzjahres, das i. d. R. am 1. April beginnt, veröffentlicht.¹³ Für den Budgetplan werden daher keine eigenen Schätzungen gemacht.

12.5 Methodischer Rahmen

12.5.1 Allgemeiner Ansatz

Die Schätzung der Steuereinnahmen erfolgt in Kanada über einen Bottom-up-Ansatz. Es wird jede Steuer separat geschätzt, damit Besonderheiten und spezielle Gegebenheiten jeder Steuer berücksichtigt werden können. Dafür werden die Steuern in fünf wesentliche Steuergruppen eingeteilt.¹⁴ Als Schätzverfahren wird in Kanada bei den meisten Steuerarten mit der Elastizitätenmethode geschätzt. Beispielsweise dient bei der Prognose der Einnahmen aus der Einkommensteuer die Elastizität als Schlüsselfaktor der Berechnung der Prognosewerte. Anhand der Entwicklung der Einkommen wird über die Elastizität die Schätzung der Einnahmen aus der prognostizierten Einkommensteuer abgeleitet. Diese Elastizität, welche mithilfe eines Mikrosimulationsmodells berechnet wird, beträgt durchschnittlich etwa 1,2.¹⁵ Eine einprozentige Steigerung der Einkommen führt also zu einer 1,2%igen Erhöhung des Einkommensteueraufkommens. Allerdings unterliegt dieser Wert erheblichen Schwankungen: So wurde im Fiskaljahr 2006/07 eine Elastizität von 1,8 geschätzt, während sie im Fiskaljahr 2001/02 lediglich 0,3 betrug.¹⁶

¹³ Danninger et al., 2005, S. 44.

¹⁴ Personal income tax, corporate income tax, other income tax, goods and services tax, customs import duties. Aufsplittung laut Budget Economic and Fiscal Update 2006.

¹⁵ Dieses Verfahren zeigt Parallelen zum OECD-Verfahren zur Berechnung der BIP-Elastizität der Einkommensteuer. Vgl. hierzu Büttner et al., 2006, *Berechnung der BIP Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität*, München.

¹⁶ O'Neill, 2005, S. 39–42. The Budget Plan 2007, S. 274. Der hohe Wert in 2006/07 wird hier auf starke Einkommenssteigerungen zurückgeführt, insbesondere auch bei Beziehern hoher Einkommen.

12.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Wie in den meisten anderen Ländern ist auch in Kanada die Basis der Steuerschätzung die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Größen, wobei die Schätzung über einen separaten Ansatz erfolgt. In der ersten Stufe werden die wichtigsten Indikatorvariablen der Durchschnittsprognose der vier privaten Schätzinstitute in das makroökonomische Schätzmodell des Ministeriums eingetragen.¹⁷ Zwischen 1994 und 2003 wurden lediglich die Variablen BIP-Wachstum, BIP-Inflation, CPI-Inflation, der kurz- und langfristige Zinssatz und der Wechselkurs zum US-Dollar in dem Modell berücksichtigt. Seit 1999 wird darüber hinaus die Kerninflationsrate sowie seit 2000 das Beschäftigungswachstum und die Arbeitslosenquote berücksichtigt. Anhand dieser aggregierten Zahlen leitet das Ministerium dann Prognosen zur Entwicklung der Bemessungsgrundlagen für verschiedene Steuern ab, indem es beispielsweise Prognosen über das Arbeitseinkommen, Kapitalgewinne, Dividendenzahlungen oder Unternehmensgewinne erstellt. Von daher ist hier eine sehr enge Verbindung zur makroökonomischen Prognose des Ministeriums gegeben. Bei manchen Modellgleichungen werden dabei Anpassungen vorgenommen, beispielsweise aufgrund vergangener Erfolge/Misserfolge des Modells oder möglicherweise, um neuere Informationen zu verwerten bzw. einzubeziehen.¹⁸

12.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Der Umgang mit Steuerrechtsänderungen ist nicht hinreichend dokumentiert.

¹⁷ O'Neill, 2005, Section 1, S. 5.

¹⁸ O'Neill, 2005, S. 39–42.

12.6 Prognosequalität

Die Steuerschätzung in Kanada weist eine erhebliche Unterschätzung des Gesamtaufkommens von 4,4 % auf, wie aus Tabelle 12.1 ersichtlich ist. Auch die aufgeführten Einzelsteuern werden jeweils unterschätzt. Dies gilt insbesondere für die Körperschaftsteuer und die Zölle, welche zudem die größten Standardfehler aufweisen.

Tabelle 12.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Kanada

| Finanzjahr | Stand | Einkommen- steuern | Körper- schaftsteuer | Mehrwert- steuer | Importzölle | Gesamt- aufkommen |
|------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|-------------|----------------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen | (05/06) 109.275 | 35.345 | 29.845 | 3.610 | 192.410 |
| | | (02/08) 110.477 | 37.745 | 31.296 | 3.704 | 198.416 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen | (02/05) 94.252 | 29.170 | 31.544 | 3.061 | 171.848 |
| | | (03/07) 103.691 | 31.724 | 33.020 | 3.330 | 186.100 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen | (03/04) 86.940 | 26.245 | 28.540 | 3.000 | 158.145 |
| | | (05/06) 98.521 | 29.956 | 29.758 | 3.091 | 174.894 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen | (02/03) 86.618 | 24.337 | 29.997 | 3.318 | 157.143 |
| | | (02/05) 84.895 | 27.431 | 28.286 | 2.887 | 156.833 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen | (12/01) 80.000 | 25.400 | 26.900 | 2.900 | 148.300 |
| | | (03/04) 81.707 | 22.222 | 28.248 | 3.221 | 148.577 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen | (02/00) 78.700 | 24.800 | 24.500 | 2.300 | 142.700 |
| | | (02/03) 80.536 | 24.565 | 25.434 | 3.075 | 144.210 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen | (02/00) 75.900 | 23.900 | 23.100 | 2.300 | 136.700 |
| | | (12/01) 82.300 | 28.200 | 25.000 | 2.800 | 151.000 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen | (02/99) 75.000 | 20.900 | 21.600 | 2.500 | 132.000 |
| | | (02/00) 76.500 | 22.500 | 22.100 | 2.200 | 134.200 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen | (02/98) 71.000 | 20.500 | 20.900 | 2.500 | 125.800 |
| | | (02/00) 72.500 | 21.600 | 20.700 | 2.400 | 128.000 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen | (02/97) 66.500 | 16.200 | 17.500 | 2.100 | 112.400 |
| | | (02/99) 70.800 | 22.500 | 19.500 | 2.800 | 124.200 |
| MFE | | -4,2 % | -7,8 % | -3,5 % | -5,9 % | -4,4 % |
| SD | | 4,3 % | 10,9 % | 4,5 % | 14,3 % | 4,2 % |

Angaben in Mio. CAD. Finanzjahre laufen von April bis März. Quelle: „Economic and Fiscal Updates“ (Schätzung 2002-2003 abweichend aus dem Budget 2001), ifo-Berechnungen.

Kapitel 13

Steuerschätzung in Neuseeland

13.1 Quellenangaben

- Homepage des neuseeländischen Schatzamts: www.treasury.govt.nz.
- Keene, Martin und Peter Thomson (2007): An Analysis of Tax Revenue Forecast Errors, *Working Paper 07/02, New Zealand Treasury*.
- New Zealand Treasury (2007): Budget Economic and Fiscal Update 2007. Zu finden unter: www.treasury.govt.nz.
- New Zealand Treasury (2002): Treasury's Forecasting Process. Präsentation zu finden unter: www.treasury.govt.nz.
- Knorr, Andreas (1997): Modell Neuseeland? Reformen und Reformergebnisse im Überblick.

13.2 Institutionelle Ausgestaltung

Neuseeland ist ein zentral organisierter Staat. Er unterteilt sich in 16 Regionen, welche wiederum in 73 sogenannte „territorial authorities“ gegliedert sind, worunter auf unterster Ebene die Gemeinden stehen. Letztere können keine Steuern erheben. Eine dezentrale Steuerschätzung findet nicht statt. Verantwortlich für den Einzug der Steuern ist im Wesentlichen das „Inland Revenue Department“, für einige fiskalisch weniger bedeutende Steuern sind zum Teil andere Ministerien oder Behörden zuständig.¹

13.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

In Neuseeland ist die „Tax Forecasting and Modelling Group“ des Schatzamts für die Steueraufkommensschätzung verantwortlich. Im Vorfeld der Prognose setzt sich diese auch mit externen Wissenschaftlern, Unternehmensvertretern und Sachverständigen (insbesondere Steuerberatern) zusammen, um in so genannten „Tax Talks“ deren Einschätzung über die Entwicklung des Steueraufkommens zu erfahren.² Durch diesen Austausch versucht das Schatzamt, einen Überblick über einen breiten Querschnitt der neuseeländischen Wirtschaft zu gewinnen, welcher Eingang in die Steuerschätzung findet. Es ist weiterhin anzumerken, dass die Schätzungen einiger Steuern dem Schatzamt von anderen Regierungsbehörden bereitgestellt werden.³ Darüber hinaus erhält das Schatzamt freiwillige Informationen aus regierungsexternen Quellen, wie beispielsweise Kontakten zu Alkohol-

¹ So ist der NZ Customs Service für den Einzug von Verbrauchsteuern und das Transportministerium für einige transportbezogene Steuern verantwortlich (Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der „Tax Forecasting and Modelling Group“ (s. u.)).

² Hierbei werden beispielsweise Steuerfachleute aus ganz Neuseeland (freiwillig und unentgeltlich) nach ihrer Einschätzung bezüglich der wirtschaftlichen Lage in ihrer Region, des zukünftigen Steueraufkommens, den Auswirkungen politischer Veränderungen, den Hintergründen beobachteter Steueraufkommenstrends und einiger technischer Aspekte des Steuersystems befragt (New Zealand Treasury, 2002 und Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der „Tax Forecasting and Modelling Group“ (s. u.)).

³ New Zealand Treasury, 2002.

Tabak- und Ölindustrieunternehmen, die als Input bei der Schätzung der Verbrauchsteuern genutzt werden können.

Neben dem Schatzamt erstellt die neuseeländische Steuerverwaltung (Inland Revenue Department) noch eine eigene Steuerschätzung. Diese wird „mehr oder weniger unabhängig“ vom Schatzamt auf Basis eigener Methoden erstellt, obgleich beide auf die makroökonomischen Vorhersagen des Schatzamts zurückgreifen.⁴ Beide Institutionen der Steuerschätzung diskutieren ihre Ergebnisse, streben jedoch keinen Konsens an. Vielmehr handelt es sich um eine informelle Diskussion, welche einerseits sicherstellen soll, dass sämtliche verfügbaren Informationen in die Schätzungen eingearbeitet wurden, und andererseits dient sie dem Verständnis für die Gründe der unterschiedlichen Prognoseergebnisse.⁵ Für die endgültige Haushaltsplanung wird jedoch lediglich die Prognose des Schatzamts berücksichtigt. Allerdings werden beide Schätzungen veröffentlicht, wodurch Unsicherheiten der Vorhersagen dokumentiert werden.⁶

13.2.2 Unabhängigkeit

Das Schatzamt handelt im Auftrag der neuseeländischen Regierung und steht dieser beratend zur Seite. Es versucht jedoch nach eigenem Bekunden durch die bereits beschriebene Einbeziehung von unabhängigen Experten sowie Steuerfachleuten und Unternehmensvertretern der Forderung nach einer unabhängigen, von politischen Einflüssen unverzerrten Prognose gerecht zu werden.

⁴ Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der „Tax Forecasting and Modelling Group“ (s. u.).

⁵ Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der „Tax Forecasting and Modelling Group“ (s. u.).

⁶ New Zealand Treasury, 2002.

13.3 Organisatorischer Rahmen

13.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|--|---------------------|-----------------------------|
| Tax on income and profits of individuals | 41 % | Einkommen- und Gewinnsteuer |
| Value-added tax | 25 % | Mehrwertsteuer |
| Corporate tax on profits | 15 % | Körperschaftsteuer |
| Recurrent taxes on immovable property | 5 % | Grundsteuer |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

In Neuseeland verteilt sich der Großteil der Einnahmen auf einige wenige Steuern. So haben die fünf bedeutsamsten Steuern zusammen bereits einen Anteil von 89 % am Gesamtaufkommen (zum Vergleich: in Deutschland sind es 76 %). Einkommen- und Gewinnsteuer sowie die Körperschaftsteuer spielen eine wesentlich größere Rolle als in Deutschland. Hin- gegen sind Verbrauchsteuern für die Steuereinnahmen weniger bedeutsam.

13.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

In Neuseeland fließt die Steuerschätzung in die Haushaltsplanung der Regierung ein. Aus diesem Grund sind die Steueraufkommensprognosen des Schatzamts zeitlich so gesetzt, dass sie rechtzeitig für die Veröffentlichung des „Budget Economic and Fiscal Update“ – ein Bestandteil des jährlichen Haushaltsplans – vorliegen.

13.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Das Schatzamt nimmt seine Steuerschätzung in der Regel zweimal im Jahr vor: zunächst wird, wie bereits erwähnt, kurz vor dem Ende des Finanzjahres, welches in Neuseeland auf den 30. Juni fällt, das so genannte „Budget Economic and Fiscal Update“ erstellt. Später wird im Dezember eines jeden Jahres das „Half-Year Economic and Fiscal Update“ erstellt. Zusätzlich kann in Wahljahren vier bis sechs Wochen vor der Parlamentswahl eine weitere Prognose, das „Pre-Election Economic and Fiscal Update“ angefertigt werden. Alle Schätzungen umfassen eine kurzfristige Schätzung für das aktuelle Finanzjahr sowie eine Mittelfristschätzung für die kommenden vier Finanzjahre.⁷

13.4 Vorgehensweise

13.4.1 Ablauf der Prognose

In Neuseeland werden alle bestehenden Steuerarten in zwanzig Steuergruppen eingeteilt, die dann unabhängig voneinander geschätzt werden. Zu einer Steuergruppe gehören alle artverwandten Steuern.⁸

Verantwortlich für diese Schätzungen ist ein Team von drei Schätzern und einem Manager.⁹ Sobald alle Schätzungen der zwanzig Steuergruppen erstellt sind, werden diese zu einer ag-

⁷ Homepage des neuseeländischen Schatzamts: www.treasury.govt.nz/forecasts.

⁸ Die Steuergruppen lauten: source deductions, other persons tax, fringe benefit tax, companies tax, non-resident withholding tax, foreign-source dividend withholding payments, resident withholding tax on interest income, resident withholding tax on dividend income, estate and gift duties, goods and services tax, petroleum fuel excise, tobacco excise, customs duty, road user charges, alcohol excise, gaming duties, motor vehicle fees, energy resources levy, approved issuer levy and cheque duty. New Zealand Treasury, 2007, S. 176.

⁹ New Zealand Treasury, 2002.

gregierten Schätzung des gesamten Steueraufkommens zusammengefasst („Bottom-up“). Prognosen für drei Steuerarten, die allerdings weniger als 2 % des gesamten Steueraufkommens ausmachen, werden nicht vom neuseeländischen Schatzamt erstellt. Die Schätzungen der Mautgebühren und Automobilsteuern werden dem Schatzamt vom Verkehrsministerium zur Verfügung gestellt und Schätzungen der Abgaben für nichterneuerbare Ressourcen werden vom Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung bereitgestellt.

Des Weiteren werden die Steuerschätzungen sowohl auf Kassenbasis erstellt, als auch periodenbezogen abgegrenzt (entspricht Jahresrechnungsstatistik).¹⁰

13.4.2 Publizität

Seit dem Erlass des „Fiscal Responsibility Act“ von 1994 ist das neuseeländische Schatzamt verpflichtet, Informationen über spezifische Steuerindikatoren und Steuerschätzungen, die sich auf einen vierjährigen Planungshorizont beziehen, in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren und zu veröffentlichen. Daher werden beide Steuerschätzungen des Jahres, und falls anfallend die Pre-Election-Schätzung, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für eine bessere Nachvollziehbarkeit werden nicht nur die reinen Schätzwerte, sondern darüber hinaus auch die zu Grunde liegenden Annahmen veröffentlicht.¹¹ Die Prognosen werden auf der Homepage des Schatzamts veröffentlicht. Sie umfassen das laufende und die folgenden vier Jahre. Die Veröffentlichungen sind differenziert, d. h. alle zwanzig Steuergruppen werden einzeln aufgeführt. Außerdem veröffentlichte das Schatzamt in den Jahren 2003, 2004, und 2005 jeweils einen Report unter dem Titel „Treasury’s Forecasting Performance“, welche die Prognoseungenauigkeiten bei Steuerschätzungen seit 1994 herausarbeiteten. Wie bereits erwähnt, wird auch die Alternativschätzung des Inland Revenue Departments zu Vergleichszwecken publiziert.

¹⁰ Keene und Thomson, 2007, S. 3.

¹¹ Homepage des neuseeländischen Schatzamts: www.treasury.govt.nz/forecasts.

Exkurs: Der Fiscal Responsibility Act von 1994

Der Fiscal Responsibility Act wurde verabschiedet, um das rasche Wachstum der Staatsverschuldung zu bekämpfen. Hierzu wurde der finanzpolitische Handlungsspielraum der Regierung eingeschränkt und dieser umfangreiche Informationspflichten auferlegt. Von besonderer Bedeutung ist dabei das „Pre-election economic and fiscal update“, in welchem die Regierung für die jeweils nächsten drei Jahre unter anderem offizielle Prognosen für die Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben, der öffentlichen Verschuldung und zentraler Makroindikatoren abgeben muss. Zudem sind geplante politische Vorhaben und deren finanzielle Auswirkungen offenzulegen. Ebenso soll der Fiscal Responsibility Act der Aufdeckung „unseriöser Wahlversprechen“ dienen, um die in den vorangegangenen Dekaden beobachteten politischen Konjunkturzyklen (höhere Ausgaben und niedrigere Steuern vor Wahlen) zu verhindern. (Vgl. Knorr 1997, S. 24–27.)

13.5 Methodischer Rahmen

13.5.1 Allgemeiner Ansatz

Die Schätzung des neuseeländischen Schatzamts erfolgt in vier Phasen. Zu Beginn wird das jüngste Jahr ermittelt, über das aktuelle Informationen über das nominale Steueraufkommen vorliegen. Dieses Jahr dient als Basisjahr. Daran anschließend wird das nominale Steueraufkommen des Basisjahres von allen bekannten Anomalitäten bereinigt. In der darauf folgenden Phase werden die durch die gesamtwirtschaftliche Prognose ermittelten Wachstumsraten der relevanten makroökonomischen Variablen benutzt, um das Steueraufkommen für die nächsten ein bis fünf Jahre vorherzusagen. In der abschließenden vierten Phase werden die so geschätzten Steuereinnahmen auf Grund von Informationen über Steuerrechtsänderungen, erwartete Veränderungen von Fälligkeiten und Verhaltensänderungen

der Steuerzahler angepasst und alle durch Experten angeregten und als angemessen eingeschätzten Änderungen durchgeführt.¹²

Im Folgenden sollen nun die Schätzungen einzelner Steuergruppen erörtert werden. Die sogenannten Quellensteuern („source deductions“, Steuern die beispielsweise auf Einkommen und Löhne einbehalten werden), stellen die größte Position bei der Steuerschätzung dar. Zum größten Teil bestehen sie aus Steuern vom Einkommen sowie Lohn- und Sozialabgaben. Der zur Schätzung verwendete Ansatz basiert auf einer indirekten Methode. Geschätzt wird das zukünftige Steueraufkommen anhand der Multiplikation des Steueraufkommens des letzten Quartals mit den makroökonomischen Schätzwerten für Lohn, Gehalt und Beschäftigungswachstum unter Berücksichtigung der jeweiligen Elastizitäten (Elastizitätenmethode). Darüber hinaus wird die Schätzung an die Progressivität der Steuerklassen und die Zeitpunkte der Steuerzahlungen angepasst. Zwei Komponenten der Quellensteuer werden nicht vom Schatzamt prognostiziert. So werden die Schätzungen des Steueraufkommens aus Lehrergehältern vom Bildungsministerium und das aus Sozialleistungen vom Ministerium für soziale Entwicklung bereitgestellt.¹³

Ein weiteres Beispiel ist die Schätzung der Personensteuern („Persons tax“). Diese Gruppe von Steuern werden hauptsächlich auf Einkommen gezahlt, das überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang am Entstehungsort besteuert wird. Die Gruppe ist schwierig anhand von Modellen zu schätzen, da sie ein Konglomerat aus verschiedenen Steuern ist. Zudem ist es offenbar nicht einfach, eine verlässliche Beziehung zu den makroökonomischen Variablen zu finden. In der Vergangenheit hat das neuseeländische Schatzamt zwar versucht, das Aufkommen dieser Steuern anhand von Mikro-Simulationsmodellen zu schätzen, die Erfolge waren nach eigenem Bekunden aber nur mäßig. Im Moment verwendet das Schatzamt deshalb einen gemischten Ansatz. Zunächst wird das „Persons income“ um einzelne Komponenten bereinigt. Das Aufkommen dieser Komponenten wird anschließend mittels

¹² Keene und Thomson, 2007, S. 3.

¹³ Keene und Thomson, 2007, S. 4.

Zeitreihenanalyse für die Zukunft prognostiziert. Das Aufkommen des bereinigten „Persons income“ wird anhand der Elastizitätenmethode geschätzt. Für die Aufkommensprognose der „Persons tax“ werden die Prognosen der Komponenten sowie die Schätzung des „Persons income“ wieder zusammengefasst.

Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer sowie der Mehrwertsteuer wird mit Hilfe der Elastizitätenmethode geschätzt. Bei der Körperschaftsteuer dient dabei die Wachstumsrate des Gesamtbetriebsüberschusses als Indikatorvariable, bei der Mehrwertsteuer die des nominalen privaten Konsums. Zur Schätzung der Verbrauchsteuern verwendet das Schatzamt Methoden der Trendextrapolation. Eine völlig andere Möglichkeit der Modellierung stellt das Modell der einbehaltenen Steuern auf Zinserträge dar. Dieses ist ein ökonometrisches Modell mit den Abfindungszahlungen, dem privaten Konsum, der Entwicklung in den Hauspreisen und den Zinssätzen als erklärende Variablen.¹⁴

13.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Alle Schätzungen der „Tax Forecasting and Modelling Group“ basieren auf Prognosen der Entwicklung wichtiger makroökonomischer Indikatoren, welche von einer anderen Arbeitsgruppe des neuseeländischen Schatzamts erstellt werden. Beide Schätzungen sind zwar nicht abgestimmt, laufen aber parallel ab. Ist beispielsweise die aktuelle Prognose der Arbeitsmarktentwicklung vorbereitet, verwenden die Steuerschätzer diese für die Schätzung der Einkommen- und Lohnsteuer. Anschließend vergleichen die Schätzer der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuern ihre Vorhersagen miteinander, um deren Konsistenz untereinander, sowie mit der Gesamtschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Steuereinnahmen, zu gewährleisten.¹⁵ Liegen die prognostizierten Wachstumsraten

¹⁴ Keene und Thomson, 2007, S. 4-5 ff.

¹⁵ Keene und Thomson, 2007, S. 3.

des Bruttoinlandsprodukts und der Steuern weit auseinander, bspw. aufgrund von Steuerrechtsänderungen, so werden die möglichen Ursachen diskutiert und nach Möglichkeit bereinigt. Können die Unklarheiten nicht unverzüglich ausgeräumt werden, so wird die Steuerschätzung entsprechend angepasst.¹⁶

13.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Steuerrechtsänderungen werden in Neuseeland in der Steuerschätzung berücksichtigt, sofern sie bereits in geltendes Recht umgewandelt wurden. Sind die Änderungen noch nicht gesetzlich verankert, oder wird darüber noch beraten, werden diese nicht in die Steuerschätzung einbezogen; sie können jedoch als Unsicherheiten im Appendix der Schätzung erwähnt werden.¹⁷

13.6 Prognosequalität

Die Ergebnisse der neuseeländischen Steuerschätzungen sind in Tabelle 13.1 dargestellt. Neben der Unternehmensbesteuerung ist auch die Besteuerung des Verbrauchs mit erheblicher Unsicherheit verbunden. Vergleichsweise gut werden dagegen die Quellensteuern geschätzt. Das Gesamtaufkommen wird durchschnittlich um 1,3 % unterschätzt.

¹⁶ Persönliche Kommunikation mit einem Mitglied der „Tax Forecasting and Modelling Group“ (s. u.).

¹⁷ New Zealand Treasury, 2002.

Tabelle 13.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Neuseeland

| Finanzjahr | Stand | Quellensteuern | Weitere Einkommensteuern | Körperschaftsteuer | Mehrwertsteuer | Gesamtaufkommen | |
|------------|------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|----------------|------------------|------------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen | (05/06) (12/07) | 20.534 20.987 | 4.393 4.440 | 7.761 8.512 | 10.514 11.208 | 50.669 53.023 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen | (05/05) (05/07) | 19.240 19.936 | 4.051 4.940 | 7.636 9.143 | 10.364 10.577 | 48.102 51.973 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen | (05/04) (05/06) | 17.701 18.324 | 3.995 4.103 | 6.229 7.305 | 10.036 10.198 | 44.193 46.624 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen | (05/03) (05/05) | 16.396 16.908 | 4.328 4.027 | 5.052 5.919 | 9.114 9.718 | 40.651 42.532 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen | (05/02) (05/04) | 15.298 15.933 | 4.140 4.195 | 4.810 5.054 | 10.354 8.738 | 40.141 39.785 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen | (05/01) (05/03) | 14.358 14.600 | 3.881 4.019 | 4.817 4.293 | 9.336 7.996 | 37.685 36.215 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen | (05/00) (05/02) | 13.756 13.703 | 3.587 3.871 | 4.525 4.831 | 9.166 9.126 | 36.152 36.378 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen | (04/99) (05/01) | 12.859 12.972 | 3.061 3.123 | 4.375 4.158 | 8.634 8.871 | 33.565 34.035 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen | (04/98) (05/00) | 12.606 12.295 | 3.299 3.024 | 4.340 3.694 | 8.361 8.404 | 33.698 32.156 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen | (05/97) (04/99) | 12.680 12.773 | 3.332 3.243 | 4.093 3.721 | 8.023 8.030 | 33.267 32.982 |
| MFE | | -1,6 % | -1,6 % | -2,1 % | 1,6 % | -1,3 % | |
| SD | | 2,0 % | 7,6 % | 12,4 % | 8,7 % | 4,1 % | |

Angaben in Mio. NZD. Finanzjahre laufen von Juli bis Juni. Quelle: Budget Economic and Fiscal Updates, Half Year Economic & Fiscal Update 2007, ifo-Berechnungen.

Kapitel 14

Steuerschätzung in Japan

14.1 Quellenangaben¹

- Homepage des japanischen Finanzministeriums: www.mof.go.jp
- Homepage des japanischen Kabinettoffice: www.cao.go.jp
- Adachi (2006), PRI Discussion Paper Series, No. 06A-07.

14.2 Institutionelle Ausgestaltung

Japan ist ein Einheitsstaat mit dezentralen Zügen. So besitzen seine 47 mittleren Gebietskörperschaften, die Präfekturen, und die über 1800 Gemeinden Kompetenzen auch in der Besteuerung. Diese umfasst im Wesentlichen diverse Land- und Grundstückssteuern, Gewerbesteuern sowie Kraftfahrzeugsteuern. An der Spitze der Steuerverwaltung steht die

¹ Die Verfasser danken Toru Oe für wertvolle Hinweise.

Nationale Steuerbehörde (Kokuzeicho), welche ein Teil des Finanzministeriums ist. Weiterhin gibt es zwölf unterstellte regionale Finanzdirektionen, sowie 524 wiederum diesen unterstellte Finanzämter. Letztere „verwalten und erheben alle nationalen Steuern der auf ihrem Gebiet ansässigen Steuerpflichtigen.“²

14.2.1 Wer erstellt die Steuerschätzung?

Das Finanzministerium, das in der japanischen Regierung für den Haushaltsentwurf zuständig ist, erstellt auch die Steuerschätzung. Diese Schätzung wird als ein Teil des Haushaltsentwurfes üblicherweise am Jahresende erstellt. Der Entwurf wird anschließend im Januar im Parlament eingereicht. Die Steuerschätzungen der regionalen sowie kommunalen Ebenen werden zu einem gewissen Maß auch vom Zentralstaat bearbeitet, da die Haushaltspläne der regionalen und kommunalen Regierungen dem „Regionalen Finanzplan“ der zentralen Regierung unterliegen. Anders als diese Schätzung, die jedes Jahr erstellt wird und direkt in der jeweiligen Haushaltsplanung berücksichtigt wird, werden auch Prognosen für die Entwicklung der langfristigen Haushaltslage vom Finanzministerium sowie von einem anderen staatlichen Organ, dem „Cabinet Office“, erstellt, wofür auch Schätzungen der Steuereinnahmen durchgeführt werden. Während die langfristige Steuerschätzung vom Finanzministerium eine unveränderte Gesetzeslage annimmt, wird in der Prognose des Cabinet Office unterstellt, dass beispielsweise für die Defizitreduzierung notwendige Reformen von der Regierung durchgesetzt werden.

14.2.2 Unabhängigkeit

Die Steuerschätzungen werden von den Behörden der japanischen Regierung erstellt und sind deshalb von der Regierung nicht unabhängig. Externe Experten sind nicht in den

² Mennel, 2006, Kapitel „Japan“, S. 9.

Prozess einbezogen.

14.3 Organisatorischer Rahmen

14.3.1 Steuerstruktur

Geordnet nach der Größe werden 85 Prozent des Aufkommens durch die folgenden Steuern erzielt:

| Steuerart | Anteil ¹ | Beschreibung |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Income tax | 18 % | Einkommensteuer |
| Value added taxes | 15 % | Mehrwertsteuer |
| Corporation tax | 14 % | Körperschaftsteuer |
| Municipal property tax | 11 % | Grundsteuer |
| Municipal inhabitants tax of indiv. | 7 % | Kommunale Einwohnersteuer (Indiv.) |
| Enterprise tax | 5 % | Präfekturale Gewerbesteuer |
| Gasoline tax | 4 % | Benzinsteuer ² |
| Prefectural inhabitants tax | 3 % | Präfekturale Einwohnersteuer |
| Municipal inhabitants tax of corp. | 3 % | Kommunale Einwohnersteuer (Untern.) |
| Automobile tax | 2 % | Kfz-Steuer |
| Liquor tax | 2 % | Alkoholsteuer |
| City planning tax | 2 % | Stadtplanungsteuer |

¹ Anteil am Gesamtsteueraufkommen gemäß OECD-Abgrenzung ohne Sozialbeiträge.

² Für andere Mineralöle gibt es weitere Steuern (siehe Menzel S. 59.)

Quelle: OECD Revenue Statistics 2006.

Die Steuerstruktur in Japan ist vergleichsweise differenziert. Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zusammen bestimmen knapp ein Drittel des Aufkommens und auch die Mehrwertsteuer ist weniger bedeutsam als beispielsweise in Deutschland.

14.3.2 Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung

Die Ergebnisse der Steuerschätzung stellen einen Teil der gesamten Haushalts- und Finanzplanung dar. Die langfristige Schätzung des Cabinet Office gilt nur als Referenz für die Diskussion über die langfristige Richtung der japanischen Wirtschaftspolitik. Die langfristige Schätzung vom Finanzministerium hat ebenfalls keine direkte Bedeutung für die Haushalts- und Finanzplanung. Diese Schätzung wird zusammen mit der Schätzung für die langfristigen Ausgaben erstellt, um zu zeigen, wie sich der japanische Haushalt in den kommenden Jahren entwickelt, wenn keine Haushaltsreformen durchgesetzt werden. Insofern dient diese Schätzung als Informationsmaterial für die Debatte über die langfristige Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Steuerschätzung der regionalen und kommunalen Ebenen wird für die regionale Finanzplanung, für deren Zusammenfassung der Zentralstaat zuständig ist, verwendet. Die regionale Finanzplanung wird jedes Jahr gleichzeitig mit dem staatlichen Haushalt erstellt. Diese Planung besteht aus den geschätzten Nettoausgaben und -einnahmen der regionalen und kommunalen Regierungen. Bei der Haushaltsplanung der zentralen Regierung spielt die Verteilung von Mitteln an die regionalen und kommunalen Regierungen eine große Rolle, wobei die Lücke zwischen Nettoausgaben und Nettoeinnahmen in der regionalen Finanzplanung berücksichtigt wird.

14.3.3 Prognosehorizont und -fristigkeit

Es findet eine zentrale Steuerschätzung statt, welche einen Prognosehorizont von einem Jahr umfasst und alle Steuerarten beinhaltet. Im Laufe der Budgeterstellung werden sowohl der Haushalt als auch die Einnahmenprognose normalerweise Ende Dezember als

Regierungsentwurf bekannt gegeben. In Japan ist es üblich, im Laufe eines Finanzjahres den Haushalt zu korrigieren. Dabei wird auch die Steuerschätzung überarbeitet, indem beispielsweise auf die korrigierte Wachstumsprognose Rücksicht genommen wird. Die Schätzung wird auch korrigiert, wenn im Laufe des Finanzjahres eine Steuerreform beschlossen wird. In den langfristigen Prognosen wird die zukünftige Haushaltsentwicklung für den Zeitraum von 5 Jahren (Cabinet Office) bzw. 4 Jahren (Finanzministerium) dargelegt. Beide Schätzungen werden am Anfang eines Jahres veröffentlicht. Sie basieren auf dem aktuellen Haushaltsentwurf, nicht jedoch auf den langfristigen Schätzungen früherer Jahre.³

14.4 Vorgehensweise

14.4.1 Ablauf der Prognose

Die Schätzung wird vom Finanzministerium, genauer von der „Section of Tax Revenue Estimation“ erstellt. Die lediglich fünf Mitarbeiter dieser Abteilung benötigen hierfür etwa drei Monate. Die Schätzung wird am Ende eines Jahres gleichzeitig mit dem Haushaltsentwurf der Regierung veröffentlicht, da die Steuerschätzung auch eine Komponente des Haushaltes ist. Bis zur Bekanntgabe werden keine Informationen über die Steuerschätzung für das nächste Haushaltsjahr veröffentlicht.

14.4.2 Publizität

Die Steuerschätzung wird veröffentlicht, sowohl im Rahmen des Haushaltsentwurfes als auch in der regionalen Finanzplanung. Zumeist wird die Prognose im Januar im Par-

³ Im Folgenden wird nur die Steuerschätzung für die jährliche Haushaltsplanung erläutert, soweit keine anders lautenden Angaben gemacht werden.

lament eingereicht, und dann auch publiziert (ebenso im Internet). Die Prognose wird detailliert dargestellt, von bedeutenden Steuern wie der Einkommensteuer oder der Mehrwertsteuer bis hin zu kleineren Steuerarten wie der Tabaksteuer oder der Kfz-Steuer. Im Laufe des Haushaltsjahres werden jeden Monat im Internet die aktuellen Steuereinnahmen veröffentlicht. Dort kann man je nach Steuerart nicht nur die Höhe der bisherigen Einnahmen, sondern auch deren Anteil an den geschätzten Einnahmen ablesen.

14.5 Methodischer Rahmen

14.5.1 Allgemeiner Ansatz

Im Allgemeinen wird für die Steuerschätzung die Regierungsprognose des BIP-Wachstums verwendet, die auch am Jahresende veröffentlicht wird. Die tatsächlichen Einnahmen und die Entwicklung des Volkseinkommens gehen ebenso in die Schätzung ein. Die Methoden unterscheiden sich entlang der verschiedenen Steuerarten. In der Regel wird hierbei mit Elastizitäten auf Basis der Vorjahreswerte geschätzt. Für die Prognose der an der Quelle einbehaltenen Einkommensteuer wird die geschätzte Wachstumsrate der Arbeitnehmerentlohnung betrachtet. Der Schätzung der veranlagten Einkommensteuer liegen allgemeine ökonomische Indikatoren wie der private Konsum und Indizes der industriellen Produktion zugrunde. Die Schätzung der Körperschaftsteuer basiert auf Werten der Produktion, des Preisniveaus, der Ausfuhr und des privaten Konsums. Für die Mehrwertsteuer werden private Wohnungsbau- und Nichtwohnungsbauinvestitionen, privater Konsum, öffentliche Kapitalbildung sowie Importe und Exporte von Gütern und Dienstleistungen berücksichtigt.

Auch bei der Schätzung der regionalen Steuereinnahmen (allgemeine Regionalsteuer, welche vom Staat erhoben und an die Regionen weitergeleitet wird) werden die Daten, die von der zentralen Regierung erstellt werden, berücksichtigt. Die Einnahmen werden je nach regionalen Steuerarten geschätzt, in dem man die Regierungsprognose des BIP-Wachstums

zugrundelegt und die Einflüsse geplanter Steuerreformen miteinrechnet. Die Einnahmen, die im Rahmen der Steuerautonomie der regionalen Regierungen entstehen, werden dabei allerdings nicht mit eingerechnet.⁴

14.5.2 Verbindung von gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung

Als Basis der Steuerschätzung dienen die genannten Prognosen der Regierung über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Diese Prognosen beinhalten eine Schätzung des nominalen und des realen BIP sowie die Aufteilung des nominalen BIP auf die Verwendungsaggregate. Im Hinblick auf die Mehrwertsteuer wird auch die Entwicklung des privaten Konsums ermittelt.

14.5.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Steuerrechtsänderungen, die bereits beschlossen sind, werden beim Haushaltsentwurf in der (kurzfristigen) Steuerschätzung berücksichtigt. Das Finanzministerium quantifiziert hierbei die aus den Steuerrechtsänderungen resultierenden Mehr- oder Mindereinnahmen. Auch geplante Rechtsänderungen werden berücksichtigt, soweit erwartet wird, dass diesen Änderungen vor Beginn des Fiskaljahres zugestimmt wird.

14.6 Prognosequalität

Die Prognosequalität in Japan ist aus Tabelle 14.1 ersichtlich. Neben der Körperschaftsteuer weisen auch die Lohn- und Einkommensteuer erhebliche Standardabweichungen auf. Ledig-

⁴ Adachi, 2006, S. 7.

lich die Mehrwertsteuer wird von den dargestellten Steuerarten vergleichsweise verlässlich geschätzt. Sämtliche Steuerarten werden überschätzt. Das Gesamtaufkommen wird entsprechend durchschnittlich um 0,5% überschätzt, weist allerdings mit einer Standardabweichung von 8,5% eine nicht allzu große Treffsicherheit in der Schätzung auf.

Tabelle 14.1: Prognosefehler der letzten Jahre: Japan

| Finanzjahr | Stand | Lohn- & veranlagte Einkommensteuern | Körperschaftsteuer | Mehrwertsteuer | Gesamtaufkommen |
|------------|--|-------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|
| 2006-2007 | Schätzung Aufkommen (12/05) (07/07) | 12.788 14.054 | 13.058 14.918 | 10.538 10.463 | 45.878 49.069 |
| 2005-2006 | Schätzung Aufkommen (12/04) (07/06) | 13.164 15.586 | 11.513 13.274 | 10.164 10.583 | 44.007 49.065 |
| 2004-2005 | Schätzung Aufkommen (12/03) (07/05) | 13.778 14.671 | 9.407 11.444 | 9.563 9.974 | 41.747 45.589 |
| 2003-2004 | Schätzung Aufkommen (12/02) (07/04) | 13.810 13.915 | 9.114 10.115 | 9.489 9.713 | 41.786 43.282 |
| 2002-2003 | Schätzung Aufkommen (12/01) (07/03) | 15.831 14.812 | 11.174 9.523 | 9.825 9.812 | 46.816 43.833 |
| 2001-2002 | Schätzung Aufkommen (12/00) (07/02) | 18.572 17.806 | 11.839 10.258 | 10.129 9.767 | 50.727 47.948 |
| 2000-2001 | Schätzung Aufkommen (12/99) (07/01) | 18.680 18.788 | 9.947 11.747 | 9.856 9.822 | 48.659 50.712 |
| 1999-2000 | Schätzung Aufkommen (12/98) (07/00) | 15.685 15.447 | 10.428 10.795 | 10.376 10.447 | 47.119 47.234 |
| 1998-1999 | Schätzung Aufkommen (12/97) (07/99) | 20.555 16.996 | 15.274 11.423 | 10.818 10.074 | 58.522 49.432 |
| 1997-1998 | Schätzung Aufkommen (12/96) (07/98) | 20.882 19.183 | 14.432 13.475 | 9.813 9.305 | 57.802 53.941 |
| MFE | | 1,1 % | 0,1 % | 0,7 % | 0,5 % |
| SD | | 10,2 % | 16,5 % | 3,6 % | 8,5 % |

Angaben in Mrd. JPY. Finanzjahre laufen von April bis März. Quelle: Homepage des Finanzministeriums; ifo-Berechnungen.

Teil II

Vergleichender Teil

Im Anschluss an die isolierte Darstellung der Steuerschätzung in den betrachteten Ländern im ersten Teil des Gutachtens zielt der folgende zweite Teil auf eine synoptische Darstellung der Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Steuerschätzung. Hierbei folgen wir der obigen Gliederung und diskutieren zunächst die verschiedenen institutionellen und methodischen Aspekte. Anschließend erfolgt dann eine vergleichende Untersuchung der Prognosequalität, mit welcher aufgezeigt werden soll, inwieweit die festgestellten Unterschiede sich auch auf die Performance der Steuerschätzung auswirken.

Kapitel 15

Institutionelle Ausgestaltung

Ein wichtiger Aspekt der Steuerschätzung ist die institutionelle Ausgestaltung. So wird die Steuerschätzung in einigen Ländern direkt von der Exekutive durchgeführt, während sie in anderen Ländern Forschungsinstituten übertragen wird. Eng damit verbunden ist die Frage nach der Unabhängigkeit. Wird die Schätzung von einem Organ der Exekutive durchgeführt, ist denkbar, dass sie für politische Zwecke instrumentalisiert wird. In vielen Ländern wird deshalb die Unabhängigkeit der Steuerschätzung durch spezifische institutionelle Arrangements unterstützt, beispielsweise durch die Einbindung der Wissenschaft. Nun basiert aber auch eine unabhängige Steuerschätzung möglicherweise auf bestimmten Vorgaben. Insbesondere die der Schätzung zugrundegelegte gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist geeignet, die Steuerschätzung zu beeinflussen.

15.1 Institutionelle Zuordnung

Bezüglich der institutionellen Zuordnung zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. In etwa der Hälfte der betrachteten Länder ist die Steuerschätzung einer einzelnen Institution anvertraut, typischerweise dem Finanzministerium oder dem Schatzamt, bei der

anderen Hälfte sind mehrere, oft zahlreiche Institutionen involviert.

Eine vergleichsweise komplexe Struktur weist der deutsche „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ mit seiner differenzierten Besetzung aus Forschungseinrichtungen, Vertretern der Ministerien und der Gebietskörperschaften, sowie weiteren Institutionen auf. Demgegenüber sind in Österreich nur zwei Institutionen beteiligt, einerseits das Bundesfinanzministerium und andererseits das unabhängige Wirtschaftsforschungsinstitut Wifo.

In den Niederlanden obliegt die Steuerschätzung ausschließlich dem weitgehend unabhängigen Forschungsinstitut CPB. Damit sind die Niederlande das einzige untersuchte Land, in welchem die Exekutive nicht direkt in die Steuerschätzung eingebunden ist. Die gegenteilige Situation gibt es in Belgien, wo die Schätzung allein in den Händen des Finanzministeriums liegt.

Auch in Frankreich zeichnet das Finanzministerium verantwortlich, wobei die Arbeit hier auf vier Direktionen aufgeteilt wird. In Italien liegt die Verantwortung ebenfalls bei der Regierung selbst, namentlich beim Ministerium für Wirtschaft und Finanzen.

In Großbritannien teilen sich zwei Ministerien die Verantwortung für die Steuerschätzung. Federführend ist hier das Schatzamt („HM Treasury“), welches vom Finanzamt („HM Revenue & Customs“) unterstützt wird. In Irland gibt es ebenfalls zwei involvierte Einrichtungen, zum einen das Finanzministerium selbst und zum anderen ein direkt dem Finanzminister unterstellter Stab. Diese erstellen beide weitgehend eigene Steuerschätzungen.

Auf der föderalen Ebene der Vereinigten Staaten gibt es zwei Steuerschätzungen. Interessanterweise aber wird eine davon von einer der Exekutive zugehörigen Einrichtung („Office of Management and Budget“) und eine von einer Einrichtung der Legislative („Central Budget Office“) erstellt. Auf der Ebene der Bundesstaaten variiert die institutionelle Zuordnung.

In Kanada wird ein Teil der Schätzungen vom Finanzministerium, ein anderer Teil von

vier weitgehend unabhängigen Forschungsinstituten durchgeführt. Einen anderen Weg verfolgt Neuseeland, wo zwei Steuerschätzungen durch öffentliche Einrichtungen vorgenommen werden. Während das Schatzamt die offizielle Schätzung für die Haushaltsplanung durchführt, gibt es parallel eine Schätzung der Steuerverwaltung.

In Japan liegt die Verantwortung für die Steuerschätzung in einer Hand, namentlich beim Finanzministerium.

15.2 Zusammensetzung

Neben der institutionellen Zuordnung der Steuerschätzung gibt es in den meisten Ländern Ausgestaltungsmerkmale, die zum Ziel haben, die Unabhängigkeit der Steuerschätzung zu wahren. Häufig beinhaltet dies die Einbeziehung von Instituten oder externen Experten. Dies stellt ein wesentliches Merkmal der Unabhängigkeit der Prognose dar.

Zu den Ländern mit der am stärksten unabhängigen Prognose sind die Niederlande zu zählen. Hier wird die Schätzung vom Wirtschaftsforschungsinstitut CPB erstellt, das weitgehend unabhängig ist. Aufgrund der Einbeziehung der Vertreter des Finanzministeriums kann zwar nicht von einer vollständigen, aber zumindest von einer sehr weitgehenden Unabhängigkeit gesprochen werden.

In der Bundesrepublik Deutschland findet sich mit dem „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ mit der genannten Besetzung auch eine recht weitgehende Unabhängigkeit der Schätzung. Gegenüber dem Fall der Niederlande ist allerdings zu vermerken, dass die Exekutive, vertreten durch Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, und die Länder, in die Steuerschätzung direkt eingebunden ist.

Ähnliches gilt für Österreich, wo mit dem Wifo-Institut eine vergleichsweise unabhängige Institution beteiligt ist – obgleich diese Zusammenarbeit nicht institutionalisiert ist.

In Kanada ist durch die Einbeziehung von außer- und inneruniversitären Forschungsinstituten in der Herbstschätzung - welche einen langfristigen Schätzhorizont aufweist - ein vergleichsweise hohes Maß an Unabhängigkeit gegeben. Die Frühjahrsschätzung, welche der Budgetplanung dient, ist demgegenüber deutlich enger an das Finanzministerium gebunden.

USA fällt in der Untersuchung insofern etwas aus dem Rahmen, da hier separate Schätzungen der Legislative (CBO) und der Exekutive (OMB) vorgelegt werden. Die CBO-Schätzung hat dabei die Funktion der Kontrolle der OMB-Schätzung. Dies könnte eine wirksame Vorkehrung gegen eine allzu stark ausgeprägte systematische Beeinflussung der Steuerschätzung sein. Partiiell wird die Unabhängigkeit der Prognosen zudem durch die Beteiligung externer Experten sowohl beim OMB als auch beim CBO gesichert. Letzteres trifft auch für Kentucky zu.

In Neuseeland erfolgt die Schätzung des Schatzamts unter Hinzuziehung eines größeren Kreises unabhängiger Experten. Darüber hinaus werden auch Informationen von Unternehmen genutzt.

Ein vergleichsweise niedrigeres Niveau an Unabhängigkeit ist, wie eingangs erwähnt, im Vereinigten Königreich sowie in Irland festzustellen. Irland verzichtet ganz auf die Einbindung externer Experten und das Vereinigte Königreich zieht solche nur gelegentlich hinzu.

In Japan und Belgien erfolgt die Steuerschätzung im Wesentlichen innerhalb des Finanzministeriums. Auch für Italien und Frankreich konnte keine Einbindung von Experten und Institutionen außerhalb des Finanzministeriums bestätigt werden.

15.3 Gesamtwirtschaftliche Vorgaben

Für die Unabhängigkeit der Steuerschätzung ist neben der Schätzung selbst auch die Quelle der verwendeten Daten von Bedeutung. So könnten von Regierungsseite erstellte Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verzerrt sein, und entsprechende Auswirkungen auf die Steuerschätzung implizieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Steuerschätzer auf selbsterstellte Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückgreifen, oder ob sie externe Quellen heranziehen.

Entlang der verschiedenen Länder zeigt sich bezüglich dieser Fragen ein heterogenes Bild: Ein Teil der Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stammt von unabhängigen Institutionen oder den Steuerschätzern selbst, ein Teil von der Regierung, mitunter auch dann, wenn letztere nicht für die Schätzung verantwortlich zeichnet.

Im Fall der Niederlande verwendet das CPB eine eigene gesamtwirtschaftliche Prognose zur Steuerschätzung. Eine eigene gesamtwirtschaftliche Prognose wird auch im Vereinigten Königreich verwendet.

Vergleichbares gilt auch für das CBO in den Vereinigten Staaten, das seine eigene Prognose über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erstellt, und für Japan, wo beide Schätzungen von Regierungsinstitutionen durchgeführt werden. Eine hohe Simultanität der beiden Prognosen besteht in Neuseeland und Irland. In beiden Ländern werden die Schätzungen „unter einem Dach“, jedoch in unterschiedlichen Abteilungen erstellt. So läuft die Arbeit in Neuseeland über das Schatzamt und in Irland über das Finanzministerium.

In Kanada wird ein Teil der Steuerschätzungen von privaten Instituten übernommen, welche sowohl für ihre eigenen Prognosen, als auch für jene des Finanzministeriums die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abschätzen. Keine Verbindung zwischen der Steuerschätzung und der gesamtwirtschaftlichen Prognose gibt es in Belgien und Kentucky. Während in Belgien die Steuerschätzung aus dem Finanzministerium und die gesamtwirtschaftliche

Prognose vom „Federal Planning Bureau“ kommt, erfolgt die Schätzung in Kentucky auf der Basis der gesamtwirtschaftlichen Prognose eines kommerziellen Anbieters.

Zu der Gruppe der Steuerschätzungen, bei denen die Verbindung zwischen gesamtwirtschaftlicher Prognose und Steuerschätzung weniger offenkundig ist, zählt hingegen die des OMB (ebenfalls Vereinigte Staaten). Hier wird eine Prognose aus einer Arbeitsgruppe verwendet, in welcher es zwar selbst vertreten, nicht jedoch federführend ist. Ähnliches gilt auch für Österreich, wo die Steuerschätzung vom Finanzministerium und dem unabhängigen Wifo erstellt wird, wobei letzteres die gesamtwirtschaftliche Prognose liefert. Auch in Deutschland gibt es eine ähnliche Konstellation, da der interministerielle Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ unter Federführung des BMWi die gesamtwirtschaftliche Entwicklung prognostiziert, und zugleich das BMWi auch im „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ vertreten ist. Im Falle Deutschlands ist allerdings zu bemerken, dass die gesamtwirtschaftliche Prognose der Regierung in der Regel an die vorausgehende sogenannte Gemeinschaftsdiagnose angelehnt ist, welche nach Ausschreibung von wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten erstellt wird.

15.4 Unabhängigkeit

Tabelle 15.1 stellt die diskutierten Merkmale der Steuerschätzung in einer stark stilisierten Form dar, um auf dieser Grundlage eine Einordnung der betrachteten Rahmenbedingungen in einer Skala der Unabhängigkeit vorzunehmen. Die erste Spalte basiert auf der zuerst diskutierten institutionellen Zuordnung der Steuerschätzung, d. h. ob Regierung (=0), Forschungsinstitute (=1) oder Regierung und Forschungsinstitute gemeinsam (=0,5) mit der Steuerschätzung betraut sind. In einigen Fällen sind zwar keine Forschungsinstitute beteiligt, aber zur Wahrung der Unabhängigkeit werden externe Experten hinzugezogen. Dies gilt beispielsweise für die Schätzung des Congressional Budget Office (CBO) bzw. des Office of Management and Budget (OMB) in den USA. Bei Großbritannien ist weder eine Eins

(=externe Experten sind involviert) noch eine Null (=keine externen Experten), sondern eine 0,5 eingetragen, um die nur partielle Hinzuziehung externer Experten abzubilden. Für Deutschland ist durch die Einbindung der Forschungsinstitute zwar bereits externe Expertise berücksichtigt. Zusätzlich ist aber ein Wert von 0,5 in der zweiten Spalte eingetragen, um die Einbindung der Bundesbank in die Steuerschätzung zu würdigen. Für das CPB in den Niederlanden ist ein Wert von minus Eins eingetragen, um der Einbeziehung der Vertreter des Finanzministeriums Rechnung zu tragen, welche die Unabhängigkeit verringert. Die dritte Spalte bezieht sich auf die Quelle der gesamtwirtschaftlichen Prognose: Eine Eins gibt an, dass eine externe Prognose verwendet wird.

Der Indikator der Unabhängigkeit in der letzten Spalte fasst die vorangegangenen Dimensionen zusammen. Er variiert zwischen Null (=keine Unabhängigkeit) und 0,75 (=höchste erreichte Unabhängigkeit). Der Wert ergibt sich als Kombination der Spalten eins bis drei. Wenn ein Forschungsinstitut mit der Prognose beauftragt ist, ist der Wert zunächst Eins. Ist die Regierung mitbeteiligt, wie im Falle Österreichs, ist der Wert 0,5. In allen anderen Fällen, auch wenn das Parlament anstelle der Regierung die Prognose verantwortet, ist der Ausgangswert Null. Insoweit aber externe Experten hinzugezogen werden, wird der Wert um 0,25 angehoben. In Großbritannien und Deutschland ergibt sich aufgrund des niedrigeren Ansatzes in Spalte zwei eine Steigerung nur um die Hälfte, also um 0,125. In den Niederlanden werden Experten des Finanzministeriums hinzugezogen, deswegen wird die Unabhängigkeit hier entsprechend um 0,25 abgesenkt. Schließlich wird noch die gesamtwirtschaftliche Prognose berücksichtigt. Wird eine externe gesamtwirtschaftliche Prognose verwendet, erhöht sich der Indikator um 0,25. Wird die Steuerschätzung bereits von einem unabhängigen oder zumindest weitgehend unabhängigen Forschungsinstitut erstellt, wie in den Niederlanden, spielt die Quelle der Prognose annahmegemäß jedoch keine Rolle. Im Ergebnis zeigt der Indikator der Unabhängigkeit die höchsten Werte für Österreich und die Niederlande gefolgt von Deutschland. Geringe, aber immer noch von Null verschiedene Werte finden sich für Belgien, die USA, Kanada, Neuseeland und Großbritannien.

Natürlich ist dieser Indikator wegen der Kategorisierung und Gewichtung angreifbar. Es handelt sich nur um eine grobe Einstufung, so dass die Abstände nicht überinterpretiert werden sollten. Die Frage der Aussagekraft wird indessen weiter unten wieder aufgegriffen.

Tabelle 15.1: Institutionelle Ausgestaltung und Unabhängigkeit

| Land | Zuordnung | | Gesamtwi. Prognose | Unabhängig- keit |
|---------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| | Forschungs- institute | Externe Experten | | |
| Deutschland: Mai | 0,5 | 0,5 | 0 | 0,625 |
| Deutschland: Nov | 0,5 | 0,5 | 0 | 0,625 |
| Österreich | 0,5 | 0,0 | 1 | 0,75 |
| Niederlande | 1,0 | -1,0 | 0 | 0,75 |
| Belgien | 0,0 | 0,0 | 1 | 0,25 |
| Frankreich | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,00 |
| Italien | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,00 |
| Großbritannien | 0,0 | 0,5 | 0 | 0,125 |
| Irland | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,00 |
| USA: OMB | 0,0 | 1,0 | 0 | 0,25 |
| USA: CBO | 0,0 | 1,0 | 0 | 0,25 |
| USA: Kentucky | 0,0 | 1,0 | 1 | 0,50 |
| Kanada ¹ | 0,0 | 0,0 | 1 | 0,25 |
| Neuseeland | 0,0 | 1,0 | 0 | 0,25 |
| Japan | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,00 |

¹ Für Kanada wird stets die Frühjahrsschätzung betrachtet.

Kapitel 16

Organisatorischer Rahmen und Vorgehensweise

16.1 Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle

In allen untersuchten Ländern ist die Steuerschätzung Grundlage der Haushaltsplanung bzw. fließt in diese ein, wobei die Schätzzeitpunkte in der Regel temporal an die Haushaltsplanung angepasst sind. Über diese „Standardsteuerschätzung“ hinaus, die zumeist als kurzfristige Schätzung bezeichnet wird, gibt es jedoch noch weitere Funktionen, die von Schätzungen mit anderen Fristen wahrgenommen werden. Dies sind vor allem Schätzungen für die mittlere Frist, welche regelmäßig die Funktion der mittelfristigen Finanzplanung der einzelnen Länder übernehmen (oft für eine Legislaturperiode). Darüber hinaus dienen sie in den Mitgliedstaaten der europäischen Union auch als Mittel zur Begrenzung der Verschuldung und somit zur Sicherung der Stabilität der Gemeinschaftswährung im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, für den jährlich ein Stabilitätsprogramm von allen Mitgliedsländern der Währungsunion vorgelegt werden muss. In Österreich gibt es zudem eine langfristige Schätzung zur frühzeitigen Aufdeckung finanzpolitischer Hand-

lungsbedarfs.

Exkurs: Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (EU-Berichtswesen)

Im Rahmen der europäischen Währungsunion sind die Mitglieder des Euroraums dazu verpflichtet, der Kommission und dem Rat der Europäischen Union jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen (für Nicht-Mitglieder des Euroraums:

Konvergenzprogramm), welches auf eine strikte Haushaltsdisziplin abzielt. Dieses Programm beinhaltet eine mittelfristige Zielvorgabe im Sinne eines Budgetentwurfs, welcher die Einhaltung des 3%-Kriteriums und die Nachhaltigkeit der Haushalte sichern soll. Hierbei sind Informationen zur erwarteten Entwicklung der Schuldenquote, die dem Programm zugrundegelegten Annahmen bezüglich der Entwicklung wichtiger makroökonomischer Größen und die geplanten Maßnahmen zum Erreichen der Ziele vorzulegen. Beinhaltet sind Informationen über das abgelaufene, das gegenwärtige und mindestens die drei folgenden Jahre.

Nachdem die Programme von den einzelnen Mitgliedstaaten bis Anfang Dezember vorgelegt wurden, untersucht der Rat am darauf folgenden Jahresbeginn die Berichte. Dabei wird auf den Realismus der makroökonomischen Annahmen und die Sicherstellung des Erreichens der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts fokussiert. Entspricht ein Programm nicht den Vorstellungen des Rats, so können Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage empfohlen werden. (Vgl. Internetauftritt der Europäischen Kommission.)

Eine weitere, wenn auch vielleicht weniger bedeutende Funktion der Steuerschätzung liegt in der Kontrolle des Haushaltsvollzugs. So gibt es in Österreich eine Prognose für die „ultrakurze“ Frist, welche diese Funktion wahrnimmt. Doch auch in weiteren Ländern können die Steuerschätzungen, welche während des Fiskaljahres stattfinden, als Kontrollinstrument benutzt werden. So könnten, beispielsweise bei der Mischätzung in der Bundesrepublik Deutschland, überraschend stark rückläufige Steuereinnahmen zu einer Haushaltssperre führen.

16.2 Prognosehäufigkeit, Schätzhorizonte und -termine

Allen Ländern ist gemein, dass zumindest Prognosen für das laufende und das folgende Jahr erstellt werden. Weitergehend lässt sich beobachten, dass die darüber hinausgehenden Schätzhorizonte im Euroraum kaum voneinander abweichen. Dies ist damit zu erklären, dass im Zuge des Stabilitäts- und Wachstumspaktes jedes Mitglied des Euroraumes jährlich ein Stabilitätsprogramm (Nicht-Euro-Länder: Konvergenzprogramm) bei der Europäischen Kommission vorlegen muss. Dieses soll die „Hauptannahmen über die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung und über wichtige ökonomische Variablen“ enthalten, und sich „neben dem laufenden Jahr und dem Vorjahr auf mindestens die drei folgenden Jahre“ beziehen.¹ Dies macht eine jährliche Mittelfristschätzung der Steuereinnahmen nötig. Doch auch die Länder, welche nicht Teil der Europäischen Union sind, kennen üblicherweise mittelfristige Schätzungen. So wird die Steuereinnahmenentwicklung in Neuseeland für die folgenden vier, in Kanada für die folgenden fünf, und beim CBO in den Vereinigten Staaten gar für die folgenden zehn Jahre geschätzt.

In sämtlichen untersuchten Staaten wird mindestens zweimal jährlich eine Prognose erstellt.² Tabelle 16.1 gibt eine Übersicht über die durchgeführten Schätzungen in den verschiedenen Ländern.

Neben dem Schätzhorizont und der Häufigkeit unterscheiden sich die Schätzungen zwischen den Ländern auch in Bezug auf den Schätzzeitpunkt. So liegt zwischen der Maiprognose und dem nächsten Fiskaljahr in Deutschland eine Zeitspanne von im Schnitt 7,5 Monaten, die Prognosen von OMB und CBO in den USA liegen indessen 8 bzw. 8,5 Monate vor dem Fiskaljahr. Diese Unterschiede reflektieren zu einem guten Teil auch Unterschiede im Haushaltsprozess, für welchen weniger oder mehr Zeit veranschlagt wird. Sie sind bei der Beurteilung der Prognosequalität indessen zu berücksichtigen (siehe unten).

¹ EU-Verordnung 1466/97 vom 7. Juli 1997.

² Lediglich für Frankreich und Italien ist dies aufgrund mangelhafter Informationslage nicht gesichert.

Tabelle 16.1: Prognosehäufigkeit und Schätzhorizonte

| Land | Fiskaljahr | Prognosehorizonte |
|----------------|------------|--|
| Deutschland | Jan-Dez | Laufendes plus vier Folgejahre (Mai) Laufendes plus folgendes Jahr (November) |
| Österreich | Jan-Dez | Restjahr (monatlich) Laufendes plus vier Folgejahre (Sep/Okt) Laufendes plus folgendes Jahr (Sep/Okt) |
| Niederlande | Jan-Dez | Laufendes plus folgendes Jahr (vierteljährlich) Folgende Legislaturperiode (zur Parlamentswahl, ggf. Aktualisierung nach zwei Jahren) |
| Belgien | Jan-Dez | Laufendes Jahr (März) Folgendes Jahr (September) Laufendes plus vier Folgejahre |
| Frankreich | Jan-Dez | Laufendes plus folgendes Jahr (Oktober) |
| Italien | Jan-Dez | Entsprechende Informationen waren nicht zu beschaffen |
| Großbritannien | Apr-Mrz | Laufendes plus fünf Folgejahre (März/April) Laufendes plus fünf Folgejahre (Okt-Dez) |
| Irland | Jan-Dez | Laufendes plus drei Folgejahre (Sep/Okt) Laufendes plus drei Folgejahre (Nov/Dez) |
| USA | Okt-Sep | OMB: laufendes plus fünf Folgejahre (Anfang des Jahres, Herbst) CBO: laufendes plus zehn Folgejahre (Anfang des Jahres, Herbst) Kentucky: zwei Folgejahre (alle zwei Jahre im Okt/Dez) |
| Kanada | Apr-Mrz | Laufendes plus zwei Folgejahre (Frühjahr) Laufendes plus fünf Folgejahre (Herbst) |
| Neuseeland | Juli-Juni | Laufendes plus vier Folgejahre (Mai/Juni, Dezember) |
| Japan | Apr-Mrz | Laufendes plus folgendes Jahr (Dezember) Finanzmin.: laufendes plus vier Folgejahre (Anfang des Jahres) Cabinet O.: laufendes plus fünf Folgejahre (Anfang des Jahres) |

16.3 Publizität und Transparenz

Die offiziellen Steuerschätzungen sämtlicher untersuchter Länder werden veröffentlicht. Die Schätzungen sind jeweils im Internet, zum Teil aber auch in Pressemitteilungen oder gedruckten Publikationen zugänglich. In einigen Ländern, so z. B. beim CBO in den Vereinigten Staaten und in Neuseeland besteht sogar eine rechtliche Verpflichtung zur Veröffentlichung. Sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union veröffentlichen zudem ihre Stabilitäts- (Euro-Länder) bzw. Konvergenzprogramme (Großbritannien) im Internet, welche mittelfristige Steuerschätzungen zumeist als Anteil am BIP beinhalten.

Unterschiede zeigen sich in der Ausführlichkeit bzw. im Detail der publizierten Schätzungen. So wird in Italien im Wesentlichen zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden, während beispielsweise in Deutschland die Prognose nach 32 Steuerarten aufgliedert wird. Zudem beinhalten nicht alle Steuerschätzungen absolute Werte: So werden in den Niederlanden sämtliche Angaben in Prozent des BIP publiziert, während in Großbritannien zumindest für die kurze Frist Prognosen in absoluten Größen veröffentlicht werden.

In Neuseeland ergibt sich ein hohes Niveau an Transparenz auch durch die Veröffentlichung der „Vergleichsschätzung“ des Inland Revenue Department. Alternativschätzungen in einigen weiteren Ländern werden hingegen nicht veröffentlicht. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Schätzung der Banca d'Italia, die unter anderem geldpolitischen Zwecken dient, sowie um die Schätzung im Rahmen des irischen „Budget Strategy Memorandum“, welche zur Information der Regierung erstellt wird.

Ein weiterer Beitrag zur Transparenz sind die in einigen Ländern bereitgestellten Analysen zur Methodik und zur Prognosequalität. So wurden in Neuseeland in den vergangenen Jahren mehrmals Publikationen vom Schatzamt zur Qualität der Schätzung veröffentlicht. Bezüglich der Dokumentation der Schätzmethode ist zu konstatieren, dass die Mehrheit der Länder ihre Schätzungen in offiziellen Publikationen beschreibt. In einigen Ländern,

Tabelle 16.2: Publizität und Transparenz

| Land | Veröffentlichung Schätzergebnisse | Aufgliederung nach Steuerarten | Angaben zur Methodik |
|----------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Deutschland | Ja | 32 | Ja |
| Österreich | Ja | 25 | Inoffiziell |
| Niederlande | Ja | 10 | Ja |
| Belgien | Ja | 28 | Ja |
| Frankreich | Ja | 14 | Inoffiziell |
| Italien | Ja | 3 | Nein |
| Großbritannien | Ja | 26 | Inoffiziell |
| Irland | Ja | 9 | Ja |
| USA: OMB | Ja | 7 | Nein |
| USA: CBO | Ja | 7 | Ja |
| USA: Kentucky | Ja | . | Ja |
| Kanada | Ja | 6 | Ja |
| Neuseeland | Ja | 20 | Ja |
| Japan | Ja | . | . |

namentlich in Österreich, Frankreich und Großbritannien, werden die Prognosemethoden in externen Quellen dargestellt, so dass hier zumindest der Informationsfluss nicht behindert wird.

Tabelle 16.2 fasst die Beobachtungen zusammen.

Kapitel 17

Methodischer Rahmen

Vor einer Auseinandersetzung mit den in den betrachteten Ländern verwendeten Schätzverfahren erfolgt zunächst ein kurzer methodischer Überblick, der die verschiedenen Verfahrenstypen erläutert und abgrenzt. Der nachfolgende Abschnitt befasst sich dann mit dem Ländervergleich.

17.1 Prognoseverfahren

Bei der Steuerschätzung kommen zahlreiche unterschiedliche Verfahren zum Einsatz. Eine erste Unterscheidung bezieht sich darauf, ob eine prognostizierte Steuer oder Steuerart aus der eigenen Entwicklung heraus prognostiziert wird, oder unter Rückgriff auf die Prognose von Hilfsgrößen. Im ersten Fall wird von direkten Prognoseverfahren gesprochen, die lediglich Informationen über den historischen Verlauf des Aufkommens nutzen, im zweiten Fall von indirekten Prognoseverfahren, die weitere Informationen berücksichtigen.

Direkte Prognoseverfahren In die Kategorie der direkten Verfahren fällt zunächst die naive Prognose, die davon ausgeht, dass der Wert konstant bleibt

$$\widehat{T}_{t+p,t} = T_t,$$

wobei T_t der letzte bekannte Wert des Aufkommens ist und $\widehat{T}_{t+p,t}$ der Prognosewert für einen um p Perioden in der Zukunft liegenden Zeitraum. Nur geringfügig komplexer ist die Prognose, nach der sich die Entwicklung der Vergangenheit unverändert fortsetzt

$$\frac{\widehat{T}_{t+p,t} - T_t}{T_t} = \frac{T_t - T_{t-p}}{T_{t-p}}.$$

Aufwändigere Modelle der Trendextrapolation stellen nicht zwangsläufig auf die vorangegangene Entwicklung ab, sondern versuchen, auch Veränderungen in der historischen Entwicklung für eine präzisere Voraussage zu nutzen.

Während bei der Trendextrapolation die Vergangenheit noch auf der Grundlage einer Formel erfasst wird, wird in der Prognose anhand von Zeitreihen-Modellen schließlich keine spezifische Formel mehr postuliert. Stattdessen werden statistische Modelle optimierend an die Daten angepasst. Dies beinhaltet vor allem autoregressive Modelle

$$\widehat{T}_{t+p,t} = \beta_1 T_t + \beta_2 T_{t-1} + \beta_3 T_{t-2} + \dots + \beta_p T_{t-(p-1)}.$$

und Modelle mit gleitenden Durchschnitten, sogenannte “moving-average” Modelle

$$\widehat{T}_{t+p,t} = \delta_1 u_t + \delta_2 u_{t-1} + \delta_3 u_{t-2} + \dots + \delta_p u_{t-(p-1)}.$$

Die Ansätze werden zumeist kombiniert und zu ARMA-Modellen zusammengefasst.¹ Da die Zeitreihen des Aufkommens oft nicht stationär sind, kommen zudem auch ARIMA-Modelle

¹ARMA-Modelle verbinden einen autoregressiven Prozess in der Steuervariablen mit einem moving average-Prozess in den Residuen.

zum Einsatz.² Bei der Analyse unterjähriger Daten schließlich, können auch noch Saisonkomponenten berücksichtigt werden.

Mitunter werden verschiedene Steuerarten anhand eines gemeinsamen Modells prognostiziert. Solche vektor-autoregressiven Modelle erlauben es, die Interdependenzen zwischen den Aufkommensentwicklungen der verschiedenen Steuerarten für die Prognose zu nutzen.

Indirekte Prognoseverfahren Indirekte Prognoseverfahren oder auch kausale Vorhersagen stellen im Unterschied zu den direkten Verfahren den Bezug zu anderen Größen her und nutzen Voraussagen über deren Entwicklung für die Prognose. Steuerschätzungen setzen vielfach an der Entwicklung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen an – mitunter in Verbindung mit Informationen über die steuerlichen Regelungen. Für die Prognose des Aufkommens in p Perioden wird dabei ein funktionaler Zusammenhang unterstellt:

$$\widehat{T}_{t+p,t} = f_{t+p,t} \left(\widehat{B}_{t+p,t} \right),$$

wobei $\widehat{B}_{t+p,t}$ die Erwartung der Bemessungsgrundlage bzw. ihrer Komponenten bezeichnet und die funktionale Form $f_{t+p,t}$ Annahmen über die steuerlichen Regelungen beinhaltet.

Eine grundlegende Unterscheidung lässt sich bezüglich des unterstellten funktionalen Zusammenhangs treffen. Makrosimulationen postulieren einen solchen Zusammenhang auf der Grundlage der steuerlichen Regelungen. So kann die Funktion $f_{t+p,t}$ eine lineare Verknüpfung von Tarif und Bemessungsgrundlage beinhalten, oder eine einfache nichtlineare Funktion unter Berücksichtigung beispielsweise von Freibetragsregelungen sein. In der Praxis der Steuerschätzung beinhaltet diese Funktion auch Abschätzungen über einzelne steuerliche Sachverhalte und deren Bezug zur Bemessungsgrundlage bzw. deren Kompo-

²ARIMA-Modelle berücksichtigen zusätzlich zu autoregressiven und moving average-Prozessen auch eine Nichtstationarität der Steuervariable, sodass in der Regel mit den Änderungen in der Zeit anstelle der Niveauewerte gearbeitet wird.

ten. Insofern basiert möglicherweise auch die Funktion auf Schätzwerten. Als Bemessungsgrundlagen kommen dabei Ableitungen makroökonomischer Variablen zum Einsatz, wie beispielsweise aggregierte Löhne und Gehälter oder private Konsumausgaben. Ein Vorteil der Makrosimulation ist die Möglichkeit, auch komplexere Sachverhalte des Steuersystems abzubilden. Zudem können steuerrechtliche Änderungen detailliert berücksichtigt werden, vorausgesetzt, die Verhaltensreaktionen der Steuerzahler sind eng begrenzt oder können vernachlässigt werden. Problematisch ist allerdings neben dem Aufwand die Verwendung von zahlreichen Schätzwerten für steuerliche Sachverhalte, die unsystematisch Zufallseffekte in die Schätzung tragen.

Bei Mikrosimulationen wird unmittelbar auf die Ebene des Steuerzahlers abgestellt, wobei zunächst – im Gegensatz zur Makrosimulation – für jeden Individualfall die zu entrichtende Steuer einzeln berechnet wird. Anschließend werden die entsprechenden Werte aggregiert:

$$\hat{T}_{t+p,t} = \sum_i w_{t+p,t}^i f_{t+p,t}^i \left(\hat{B}_{t+p,t}^i \right),$$

wobei $w_{t+p,t}^i$ die relative Bedeutung eines Steuerzahlers vom Typ i in der Ermittlung des Steueraufkommens angibt. Durch das Abstellen auf Typen von individuellen Steuerzahlern können komplexere Sachverhalte des Steuersystems abgebildet werden. Zudem können steuerrechtliche Änderungen detailliert abgebildet und auch Verhaltensreaktionen der Steuerzahler in gewissen Grenzen berücksichtigt werden. In der englischsprachigen Literatur, die die Frage der Steuerschätzung (revenue forecasting) von der Frage nach den Aufkommenseffekten von Änderungen in der Politik (revenue estimation) trennt, wird darauf hingewiesen,³ dass Mikrosimulationen vor allem im Hinblick auf den zweiten Aspekt entwickelt wurden. Problematisch ist allerdings der erhöhte Informationsbedarf, der oft durch wenig aktuelle Daten gedeckt werden muss. Zudem sind Prognosen über die Entwicklung der Bemessungsgrundlage der verschiedenen Typen von Steuerzahlern anzustellen und auch die

³ King, John R., 1993: *Alternative Methods of Revenue Forecasting and Estimating*.

Gewichte der einzelnen Typen zu prognostizieren.

Die Alternative einer Bestimmung der Funktion $f_{t+p,t}$ durch die Abbildung der steuerlichen Regelungen ist die Ermittlung eines Schätzwertes durch die Auswertung statistischen Materials über Bemessungsgrundlage und Steueraufkommen. Ergibt eine Auswertung der Erfahrungen in der Vergangenheit, dass ein proportionaler Zusammenhang zwischen Bemessungsgrundlage und Aufkommen gilt, kann die prognostizierte Entwicklung der Bemessungsgrundlage mit der Entwicklung des Aufkommens gleichgesetzt werden. Im Allgemeinen aber wird die Beziehung zwischen Aufkommen und Bemessungsgrundlage von der Proportionalität abweichen.

Ein einfaches Maß dieses Zusammenhangs ist die Elastizität des Aufkommens. Bei der Elastizitätenmethode werden an historische Werte von Aufkommen und Bemessungsgrundlage log-lineare statistische Modelle des folgenden Typus angepasst:⁴

$$\log T_t = \alpha + \beta \log B_t + u_t,$$

wobei u_t eine stochastische Komponente des Aufkommens ist. Im Rahmen der Regressionsanalyse beispielsweise ergeben sich dann Schätzwerte der Elastizität β , die für eine Prognose herangezogen werden

$$\frac{\widehat{T}_{t+p,t} - T_t}{T_t} = \widehat{\beta} \left(\frac{\widehat{B}_{t+p,t} - B_t}{B_t} \right).$$

Es ist allerdings nicht zwangsläufig, dass die Elastizität über eine Regressionsanalyse ermittelt wird. Ein Mischverfahren ist das Verfahren der OECD zur Berechnung der BIP-Elastizität der Einkommensteuer auf der Basis von gewichteten Durchschnitten für Grenz- und Durchschnittssteuersätze.⁶

⁴ Im Unterschied zur Makrosimulation können bei der Elastizitätenmethode einzelne steuerliche Sachverhalte nicht explizit berücksichtigt werden, wie bspw. besondere Regelungen bezüglich geringfügig Beschäftigter im Rahmen der Einkommensteuer. Zudem wird bei der Makrosimulation anders als bei der Elastizitätenmethode der Aufkommenseffekt der Bemessungsgrundlage anhand von steuerlichen Regelungen und Erfahrungswerten postuliert.

⁶ vgl. hierzu Büttner et al., 2006, *Berechnung der BIP Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnah-*

Das einfache Regressionsmodell der Elastizitätenmethode kann in vielfältiger Hinsicht erweitert werden. Eine entsprechende Analyse anhand ökonometrischer Modelle beinhaltet zunächst die Aufnahme weiterer Determinanten in die Schätzgleichung, die zumindest in der Vergangenheit signifikante Effekte auf das Aufkommen ausgeübt haben. Natürlich folgt dann für die Prognose, dass auch diese Determinanten prognostiziert werden. Eine Verbesserung der Prognoseeigenschaften ist indessen auch durch die Berücksichtigung der Instrumentarien der Zeitreihenanalyse zu erzielen. So werden im Rahmen ökonometrischer Modelle verzögerte Werte der Bemessungsgrundlage, des Aufkommens und ggf. weiterer Determinanten in das Schätzmodell durch die Einführung von sogenannten Lag-Operatoren aufgenommen. Wie bei der Zeitreihenanalyse kann zudem auch eine Modellierung der Verteilung der Zufallskomponente u_t erfolgen, wobei allerdings etwaige Kointegrationsbeziehungen zwischen Aufkommen und Bemessungsgrundlage zu berücksichtigen sind.

Bezüglich der Prognose der Bemessungsgrundlagen gibt es verschiedene Vorgehensweisen. In vielen Fällen werden Schätzwerte an eine gesamtwirtschaftliche Prognose angelehnt. Dieses Vorgehen ermöglicht der Steuerschätzung, sich auf die Prognose der steuerlichen Entwicklung zu konzentrieren. Wie gut eine solche Anbindung funktionieren kann, ist zunächst eine Frage nach der Beziehung der Steuerstruktur und den Aggregaten der gesamtwirtschaftlichen Prognose. Hier gibt es zahlreiche technische Abgrenzungsprobleme, die Fehlerquellen und Unsicherheiten bedingen. Darüberhinaus ist zu fragen, ob die Steuerschätzung ganz unabhängig von der gesamtwirtschaftlichen Prognose erfolgt. Diese Frage hat zwei Aspekte. Zum einen ist dies eine Frage des Informationsstandes. So beinhaltet eine gesamtwirtschaftliche Prognose nicht nur Aussagen über die Aggregate, die in einem sehr engen Zusammenhang mit der steuerlichen Bemessungsgrundlage stehen. Eine umfassende Berücksichtigung auch von Entwicklungen, die die Bemessungsgrundlage nur am Rande berühren, könnte von daher die Prognose verbessern. Ein zweiter Aspekt bezieht sich aber auf makroökonomische Rückwirkungen. Wenn positive oder negative Einnahmeentwicklungen über den Budgetzusammenhang gesamtwirtschaftliche Wirkungen ent-

men zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, München.

fallen, könnte die Treffsicherheit der Prognose möglicherweise erhöht werden, wenn diese Effekte berücksichtigt werden. Dies steht allerdings im Konflikt mit der Funktion der Steuerschätzung, die Budgetbeschränkung des öffentlichen Haushaltes für die Zwecke der Haushaltsplanung abzubilden und nicht etwa die Mittelverwendung und somit die Ausgabenentscheidung der öffentlichen Hand zu prognostizieren. Dennoch kommen mitunter in der Steuerschätzung makroökonomische Prognosemodelle zum Einsatz, die gesamtwirtschaftliche Kreislaufeffekte und Rückwirkungen berücksichtigen.

17.2 Verwendete Prognoseverfahren

Ein generelles Problem bei der Darstellung der verwendeten Prognoseverfahren ist die Steuerschätzung im Konsens unterschiedlicher Institutionen und Experten, wie sie zumindest in vier Ländern stattfindet. Während in Deutschland der Konsens zwischen zahlreichen Institutionen gefunden werden muss, sind in Österreich mit dem Finanzministerium und dem Wirtschaftsforschungsinstitut Wifo nur zwei Parteien involviert, die zudem noch ähnliche Methoden anwenden. In Großbritannien muss ein Konsens zwischen dem Schatz- und dem Finanzamt gefunden werden, während bei der Herbstschätzung in Kanada einfach die Prognosen der vier Forschungsinstitute gemittelt werden. Aufgrund der zumeist unterschiedlichen zum Einsatz kommenden Methoden – was für die Prognose möglicherweise vorteilhaft ist – wird hier eine klare Einordnung erschwert.

Trotz dieser Schwierigkeiten einer Einordnung offenbart die Analyse der Methoden der Steuerschätzung in den Grundzügen ein ähnliches Vorgehen in den verschiedenen Ländern. In sämtlichen Staaten wird eine nach Steuerarten differenzierte Prognose durchgeführt, wobei gelegentlich Einzelsteuern in Gruppen aggregiert werden. Letztere unterscheiden sich in ihrer Anzahl und Größe deutlich. Die Gliederung und Gruppierung der prognostizierten Steuerarten reflektiert natürlich die Steuerstruktur und die Erhebungstechniken aber auch die Aggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Da die Steuerschätzung zeit-

nahe Informationen über das laufende Aufkommen benötigt, werden auch oft Einzelkomponenten einer Steuer, beispielsweise Quellensteuern, die bei einer späteren Steuererklärung angerechnet werden, separat geschätzt. Dies gilt zum Beispiel bei der Einkommensteuer, wo in einigen Ländern wie Deutschland, Österreich, Neuseeland oder Japan die Lohnsteuer der abhängig Beschäftigten separat prognostiziert wird.

Für einige Länder, wie z. B. Österreich, Irland und Neuseeland, wird berichtet, dass die Prognosen generell in einem zweistufigen Vorgehen durchgeführt werden, wobei regelmäßig zunächst das Aufkommen des Basisjahres geschätzt und um Anomalitäten bereinigt wird, ehe die erwarteten Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen darauf angewendet werden.

Ein typisches Charakteristikum der Steuerschätzung in den untersuchten Ländern ist, dass stärker von der Wirtschaftsentwicklung getriebene Steuern mit indirekten Prognoseverfahren geschätzt werden. Dies gilt vor allem für Einkommensteuern und Unternehmenssteuern und konnte für alle Länder mit Ausnahme Frankreichs nachgewiesen werden. Für die Prognose der Bemessungsgrundlage werden makroökonomische Variablen, wie beispielsweise das BIP und das Preisniveau sowie Teilkomponenten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, wie Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen und die Lohn- und Gehaltssumme herangezogen, um auf Grundlage der entsprechenden erwarteten Wachstumsraten die Entwicklung der Bemessungsgrundlagen zu prognostizieren. Dieses Vorgehen findet sich insbesondere in Kanada, wo mithilfe eines makroökonomischen Modells aus den gesamtwirtschaftlichen Prognosen der privaten Institute (wie bspw. zum BIP oder der Arbeitslosenquote) die zur Steuerschätzung benötigten Bemessungsgrundlagen (wie z. B. Arbeitseinkommen oder Dividendenzahlungen) geschätzt werden. Ähnlich gestaltet sich das Vorgehen in Kentucky, wo ebenfalls ein Makromodell zum Einsatz kommt. In Großbritannien hingegen werden bei den Verbrauchsteuern mithilfe eines Gleichungssystems die Nachfragen nach den entsprechenden Gütern prognostiziert.

Während die Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, Belgien

und in Kentucky als exogene Variablen in die Steuerschätzung eingehen, werden in anderen Ländern Rückwirkungen der Steuerschätzung auf die gesamtwirtschaftliche Prognose berücksichtigt. So erfolgt in Großbritannien und in den Niederlanden ein iterativer Prozess zur Abstimmung der Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Steueraufkommens. In Irland, in den Vereinigten Staaten (CBO) und in Neuseeland erfolgt demgegenüber nur eine gegenseitige Prüfung und Kenntnisnahme der Prognosen. Bezüglich der Handhabung in Frankreich, Italien und Kanada waren entsprechende Informationen nicht zu beschaffen.

Ganz überwiegend kommen bei der indirekten Analyse die Elastizitätenmethode und ökonomische Modelle zum Einsatz. Der Einsatz von Makrosimulationen wird demgegenüber selten explizit erwähnt. Zwar werden in den meisten Ländern Komponenten der VGR für eine Abschätzung der Entwicklung von Bemessungsgrundlagen herangezogen und ergänzt, dass dabei aber auch detailliert steuerliche Details berücksichtigt werden, konnte nur für Deutschland belegt werden, beispielsweise bei der Schätzung von Lohn- oder Umsatzsteuer. Dies reflektiert möglicherweise auch den Aufwand dieser stärker auf Details fokussierten Verfahren. Vereinzelt wird vom Einsatz der Mikrosimulationen berichtet. Sie werden in den Niederlanden und den USA für die Schätzung der Einkommensteuern verwendet, in Großbritannien und den USA auch zur Schätzung von Einnahmen aus Körperschaftsteuern.

Für weniger aufkommensstarke Steuerarten, wie beispielsweise einzelne Verbrauchsteuern, und auch für Steuern mit geringem Bezug zu makroökonomischen Größen werden häufig direkte Prognoseverfahren verwendet. Diese verwenden im Rahmen von Trendextrapolationen respektive Zeitreihenanalysen Daten aus vergangenen Jahren. Auch der Einsatz vektorautoregressiver Verfahren wird berichtet (Kentucky).

Eine kurze Übersicht der betrachteten Länder zeigt, dass dieses Gesamtbild die Steuerschätzung in den meisten Ländern und auch in Deutschland gut charakterisiert. Als Besonderheit ließe sich für Deutschland neben dem Pluralismus in den Methoden, vielleicht die Einbeziehung von Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte nennen. Zudem

kommen Makrosimulationen hier häufig zum Einsatz. Desweiteren ist der Einsatz eines Mikrosimulationsmodells bei der Schätzung des Lohnsteueraufkommens und die Nutzung ökonometrischer Ansätze bei der Schätzung des Umsatzsteueraufkommens angedacht.⁵

In Österreich wird entsprechend des genannten Musters im Bereich der ertragsabhängigen Steuern zumeist auf das Elastizitätenverfahren und bei den Verbrauchsteuern auf direkte Prognoseverfahren zurückgegriffen. Die Auffälligkeiten der Steuerschätzung liegen einerseits in der Anwendung der Elastizitätenmethode auch bei der Mineralöl- und der Versicherungsteuer und andererseits in der Nichtberücksichtigung von Steuerrechtsänderungen bei der Wifo-Schätzung.

Kennzeichnend für die Steuerschätzung in Belgien und Japan ist der Einsatz indirekter Prognoseverfahren, insbesondere der Elastizitätenmethode. Dies gilt bei den indirekten Steuern auch für Frankreich.

Ein ähnliches Bild zeigt sich in Neuseeland, wo ebenfalls vor allem mit der Elastizitätenmethode gearbeitet wird: Sie kommt bei der Prognose des Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Mehrwertsteueraufkommens zum Einsatz. Bei Verbrauchsteuern wird hingegen mit der Trendextrapolation auf ein direktes Prognoseverfahren zurückgegriffen. Auch in Neuseeland werden Verhaltensänderungen in der Schätzung berücksichtigt.

Grundverschieden gestaltet sich die Schätzung des Lohn- und Einkommensteueraufkommens in den Niederlanden. Zur Prognose wird hier auf ein Mikrosimulationsmodell zurückgegriffen, das sogenannte MOSI. Für die anderen Steuern dient ein umfassendes Prognoseinstrument (BIMBAM), welches mit Modellgleichungen arbeitet und zu den indirekten Prognoseverfahren zu zählen ist. Zusätzlich ist die Einordnung in die makroökonomische Prognose bemerkenswert.

Ähnlich wie in den Niederlanden dient in den Vereinigten Staaten ein Mikrosimulationsmodell zur Prognose des föderalen Einkommensteueraufkommens. Zudem wird hier auch

⁵ Bundesministerium der Finanzen, 2005, S. 14.

bei der föderalen Körperschaftsteuer mit Mikrosimulationen gearbeitet. Für weniger bedeutende Steuern wird auf ARIMA-Ansätze zurückgegriffen. Das Vorgehen des CBO unterscheidet sich dabei kaum von dem des OMB, nur dass hier keine Mikrosimulationen für die Schätzung der föderalen Körperschaftsteuern zum Einsatz kommen.

Auch in Großbritannien wird im Bereich der Körperschaftsteuern auf Mikrosimulationsmodelle zurückgegriffen. Bei den anderen Einkommensteuern wird wie in den meisten anderen Ländern auf indirekte Prognoseverfahren zurückgegriffen. Besonderheiten finden sich bei der Schätzung der Einnahmen in Verbindung mit dem Nordseeöl und in der gesonderten Einbeziehung der Gewinnerwartungen von Großunternehmen. Eine weitere Besonderheit ist die Einordnung der Steuerschätzung in eine makroökonomische Prognose.

In Kanada sind indirekte Prognoseverfahren die Grundlage der Steuerschätzung. Zumeist wird die Elastizitätenmethode verwendet, so z. B. bei der Einkommensteuer. Selbiges gilt auch für Irland. Zwar versuchte man nach eigenem Bekunden einen umfassenderen ökonomischen Ansatz zu etablieren, die nur geringfügig besseren Ergebnisse konnten den signifikant höheren Aufwand jedoch nicht rechtfertigen. In Irland fällt zudem auf, dass auf die Konsistenz zwischen Schätzungen für die einzelnen Steuerarten mit aggregaten Schätzungen für das Gesamtsteueraufkommen geachtet wird.

Tabelle 17.1 gibt eine Übersicht über die in den jeweiligen Ländern verwendeten Prognosemethoden. Dabei ist zu beachten, dass nur diejenigen Verfahren berücksichtigt wurden, deren Verwendung im Prognoseprozess sicher ist. Zudem benutzen die unterschiedlichen beteiligten Institutionen an einer im Konsens bestimmten Schätzung, wie z. B. in Deutschland, möglicherweise eigene Verfahren, was die Einordnung erschwert (s. o.).

Tabelle 17.1: Verwendete Prognoseverfahren

| Land | direkte Prognoseverfahren | | | indirekte Prognoseverfahren | | | | |
|----------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------|
| | Trend- extra- polation | Zeit- reihen- modelle | Vektor- autoregr. Modelle | Mikro- simulation | Elasti- zitäten- methode | Ökono- metrische Modelle | Makro- simulation | Makro- ökonom. Modelle |
| Deutschland | 4 | | | | 1 | | 1,2,3,4 | |
| Österreich | | | | | 1,2,3,4 | | | |
| Niederlande | | | | 1 | 2,3,4 | 2,3,4 | | x |
| Belgien | | | | | 1,2,3,4 | | | |
| Frankreich | 1,2 | | | | 3,4 | | | |
| Italien | | | | | | | | |
| Großbritannien | | | | 1,2 | | | | x |
| Irland | | | | | 1,2,3 | | | |
| USA: OMB | | 4 | | 1,2 | | | | |
| USA: CBO | | 4 | | 1 | | | | |
| USA: Kentucky | | 4 | 1,3 | | | 1,3 | | |
| Kanada | | | | | 1 | | | |
| Neuseeland | | | | | 1,2,3 | 4 | | |
| Japan | | | | | 2,3 | 1,2,3 | | |

1=Lohn- und Einkommensteuer, 2=Körperschaftsteuer, 3=Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer, 4=sonstige Steuern.

17.3 Umgang mit Steuerrechtsänderungen

Zwar beinhalten mit Ausnahme der Schätzung des österreichischen Wifo sämtliche Prognosen Steuerrechtsänderungen, in den Details zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede. Diese beziehen sich einerseits auf die Berücksichtigung geplanter, aber noch nicht beschlossener Steuerrechtsänderungen. Andererseits geht es um die Frage der Einbeziehung einer Rückwirkung der makroökonomischen Effekte von Steuerrechtsänderungen auf die Steuereinnahmen.

Geplante Steuerrechtsänderungen werden in einigen Ländern eingearbeitet, so z. B. in Österreich bereits, wenn sie in der Koalitionsvereinbarung genannt werden. Auch in Irland werden im Budgetplan vorgeschlagene Steuerrechtsänderungen bei der Prognose des Steueraufkommens berücksichtigt.

Die makroökonomischen Wirkungen von Steuerrechtsänderungen werden ebenfalls in einzelnen Ländern eingearbeitet. Während sie in den Niederlanden und in Irland direkt berücksichtigt werden, geschieht dies in Österreich und beim CBO in den Vereinigten Staaten zumindest indirekt.

Darüber hinaus werden gelegentlich auch antizipierte Verhaltensänderungen in die Steuerschätzung eingearbeitet. Dies geschieht beispielsweise in den Niederlanden und bei der CBO-Schätzung in den Vereinigten Staaten.

Tabelle 17.2 gibt eine Übersicht über die Handhabung von Steuerrechtsänderungen in den untersuchten Ländern. Die erste Spalte gibt Auskunft über die generelle Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen, was sowohl bereits beschlossene als auch geplante Änderungen umschließt. Demgegenüber stellt die zweite Spalte exklusiv auf geplante Änderungen ab.

Tabelle 17.2: Umgang mit Steuerrechtsänderungen

| Land | Generelle Einbeziehung | Einbeziehung geplanter Änderungen | Einbeziehung makroökonomischer Auswirkungen |
|----------------|---------------------------|---|---|
| Deutschland | Ja | Nein | indirekt |
| Österreich | Ja (BMF) | Ja (BMF) | indirekt |
| Niederlande | Ja | Ja | Ja |
| Belgien | Ja | Nein | . |
| Frankreich | Ja | Ja | . |
| Italien | . | . | . |
| Großbritannien | Ja | Ja | . |
| Irland | Ja | Ja | Ja |
| USA: OMB | Ja | . | . |
| USA: CBO | Ja | . | indirekt |
| USA: Kentucky | . | Nein | . |
| Kanada | . | . | . |
| Neuseeland | Ja | Nein | . |
| Japan | Ja | Ja | . |

Kapitel 18

Prognosequalität

Dieser Abschnitt zielt schließlich auf eine Auseinandersetzung mit der Performance der Steuerschätzung. Zunächst werden einige deskriptive statistische Maße zur Darstellung der Prognosequalität vorgestellt und für die verschiedenen Länder verglichen. Anschließend werden einige mögliche Ursachen für die unterschiedliche Qualität der Prognosen auf ihre Bedeutung überprüft, wie beispielsweise der Zeitpunkt der Schätzung, die Unabhängigkeit der Steuerschätzer, oder die Verwendung bestimmter Prognoseverfahren.

Eine einfache Möglichkeit zur Untersuchung der Güte der Steuerschätzung besteht in der Analyse der Prognosefehler, also der Abweichung zwischen den prognostizierten Werten und dem schließlich beobachteten Aufkommen. Im Allgemeinen sollten diese Abweichungen natürlich klein sein. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Steuerschätzung in erster Linie dazu dient, die Haushaltsplanung vorzubereiten. Wenn der Haushalt dann Programme finanziert, die sich direkt oder indirekt auf die Steuereinnahmen auswirken, entsteht eine veränderte Situation. Wenn sich hieraus dann Abweichungen zwischen Prognose und Realisierung ergeben, kann das nicht der Prognose als Vorhersagefehler angerechnet werden, sondern entspringt letztlich der Zielsetzung der Steuerschätzung, eine Vorgabe für die Politik zu liefern, nicht aber die Politik zu prädetaminieren. In der föderalen Steuerschätzung

der USA hat sich wohl aus diesem Grunde die Praxis eingebürgert, bei Revisionen der Steuerschätzung drei verschiedene Typen von Abweichungen zu unterscheiden. So werden politische, wirtschaftliche, und technische Abweichungen unterschieden (vgl. Auerbach, 1999¹). Politisch bedingte Abweichungen entstehen in Veränderungen gegenüber der angenommenen Politik (“baseline policy”). Wirtschaftlich bedingte Abweichungen reflektieren Veränderungen im makroökonomischen Umfeld. Technische Revisionen schließlich sind die Residualgruppe, die alle möglichen anderen Ursachen versammelt. In der Diskussion um die Methoden der Steuerschätzungen sind es in erster Linie die letzten beiden Typen von Abweichungen, deren Vermeidung angestrebt wird. Eine entsprechende Unterscheidung ist indessen problematisch, da kaum zweifelsfrei bekannt sein dürfte, wie genau sich Programme oder gesamtwirtschaftliche Entwicklungen auf die Einnahmen auswirken. Die folgende quantitative Auseinandersetzung beschränkt sich deswegen auf die insgesamt gemessene Abweichung. Gerade wenn aus Gründen der Einfachheit auch in der Begrifflichkeit nur von *dem* Vorhersagefehler gesprochen wird, ist die Einschränkung der Aussagekraft aber bei der Interpretation zu berücksichtigen.

Die quantitative Analyse basiert auf den in den Länderkapiteln ausgewiesenen Ergebnissen der Steuerschätzung. Allerdings wird die Schätzung in Kentucky, die sich auf die subnationale Ebene bezieht, nicht berücksichtigt. Zunächst wird auf das Gesamtergebnis abgestellt, bevor im weiteren Verlauf der Analyse auch die Ergebnisse für einzelne Steuerarten berücksichtigt werden.

18.1 Deskriptive Statistik

Eine einfache Möglichkeit zur Untersuchung der Güte der Steuerschätzung liegt im Vergleich der mittleren Prognosefehler. Die in Tabelle 18.1 in der linken Spalte angegebenen Werte geben an, um wieviel Prozent das tatsächliche Aufkommen von der Schätzung

¹ Auerbach, Alan J., 1999: On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts.

durchschnittlich abweicht (genauer: die Differenz aus Schätzung und Aufkommen relativ zum Aufkommen; betrachtet wird jeweils das Gesamtsteueraufkommen für die letzten zehn Jahre bzw. in Frankreich für die letzten acht und in den Niederlanden für fünf der letzten sieben Jahre). Dieses Maß hat den Vorteil, dass man mithilfe des Vorzeichens erkennen kann, in welche Richtung die Schätzung durchschnittlich abweicht. Ein positives Vorzeichen zeigt eine Überschätzung des Steueraufkommens an, ein negatives Vorzeichen hingegen eine Unterschätzung. Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, erfolgt in den meisten Fällen eine Unterschätzung, so dass das Aufkommen schlussendlich höher ist als erwartet. Lediglich vier der Schätzungen weisen im Durchschnitt eine Überschätzung des Aufkommens auf. Während die kanadische Steuerschätzung mit einer Unterschätzung des Steueraufkommens von durchschnittlich 4,4 % überwiegend pessimistisch erscheint, erweist sich die Maischätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ mit einer durchschnittlichen Überschätzung des Aufkommens von etwa 2,5 % als vergleichsweise optimistisch – im November ist die durchschnittliche Abweichung aber deutlich niedriger.

Der Nachteil des Maßes des mittleren Prognosefehlers liegt in der möglichen Neutralisierung von Schätzfehlern. So ist es möglich, dass ein durchschnittlicher Schätzfehler in Höhe von Null auf eine „perfekte“ Schätzmethodik zurückgeht, es ist jedoch auch denkbar, dass sich positive und negative Schätzfehler neutralisieren. Ein abschließendes Urteil über die Schätzqualität ist daher mit diesem Maß nicht möglich.

Diese Problematik ergibt sich hingegen nicht bei Streuungsmaßen, wie beispielsweise bei der Standardabweichung des Vorhersagefehlers. Dieses Maß, dessen Werte für die einzelnen Länder in der rechten Spalte der untenstehenden Tabelle angegeben sind, misst die mittlere Abweichung zwischen Vorhersage und realisiertem Aufkommen unabhängig davon, ob die Abweichungen positiv oder negativ sind – also unabhängig davon, ob das Aufkommen über- oder unterschätzt wurde. Insofern ist es ein Maß der Treffsicherheit der Prognose. Wie ersichtlich gibt es hier erhebliche Unterschiede entlang der analysierten Länder. Während die Treffsicherheit der Prognosen in Großbritannien mit einer Standardabweichung von nur

Tabelle 18.1: Vorhersagefehler in Prozent

| Land | Mittelwert | Standardabweichung |
|------------------|------------|--------------------|
| Deutschland: Mai | 2,496 | 4,859 |
| Deutschland: Nov | 0,498 | 3,485 |
| Österreich | -0,037 | 2,279 |
| Niederlande | -3,403 | 6,203 |
| Belgien | -1,193 | 2,478 |
| Frankreich | -1,025 | 2,808 |
| Italien | -2,249 | 4,538 |
| Großbritannien | -0,286 | 2,069 |
| Irland | -2,133 | 5,759 |
| USA: OMB | -0,522 | 9,613 |
| USA: CBO | 0,609 | 10,879 |
| Kanada | -4,363 | 4,163 |
| Neuseeland | -1,291 | 4,063 |
| Japan | 0,500 | 8,911 |
| Durchschnitt | -0,884 | 5,150 |

etwa 2% recht hoch ist, liegt dieser Wert bei der Schätzung des CBO in den Vereinigten Staaten bei nahezu 11%.

Die Abbildungen 18.1 und 18.2 verdeutlichen die Unterschiede in der Treffsicherheit. Abbildung 18.1 zeigt die Vorhersagefehler der betrachteten Länder für das Steueraufkommen insgesamt in den letzten zehn Jahren auf, je nach Verfügbarkeit der Daten. Jeder Punkt charakterisiert eine Schätzung. Dabei zeigt die vertikale Achse an, um wie viel Prozent das Aufkommen von der Schätzung durchschnittlich abweicht. Wie aus der Abbildung ersicht-

lich, fallen einzelne Abweichungen nach oben stärker aus als nach unten. Andererseits liegt die Masse der Punkte im negativen Bereich. Im Mittel schwanken die Werte aber in der Regel um den Nullpunkt. Abbildung 18.2 zeigt die Standardabweichung des Vorhersagefehlers als Maß der Treffsicherheit.

Die Beurteilung der erheblichen Unterschiede in der Treffsicherheit der Prognosen wird nicht nur durch das eingangs dargestellte Problem der Zurechenbarkeit erschwert. Vielmehr gibt es eine ganze Reihe von Unterschieden in den Bedingungen für die betrachteten Steuerschätzungen, die nicht der Methodik als solcher anzulasten sind. Da ist zunächst einmal die Frage nach dem Schätzzeitpunkt. Dies wird besonders deutlich an den beiden AKS-Schätzungen für Mai und November. Letztere zeigt sicherlich deswegen eine höhere Treffsicherheit, weil die Unsicherheit der Prognose gegenüber der Maischätzung naturgemäß deutlich geringer ist. Ein zweiter wichtiger Unterschied besteht in der Steuerstruktur der betrachteten Länder. So wird die Prognose in einem Land, das in starkem Maße ertragsabhängige Steuern verwendet, ungleich stärker von Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst, als in einem Land, das sich stärker auf Verbrauchsteuern stützt. In der Terminologie der US-amerikanischen Steuerschätzung wären im zweiten Fall wirtschaftlich bedingte Abweichungen zwischen Prognose und Aufkommen schwächer. Ein weiterer bedeutsamer Unterschied ist das Vorliegen von umfassenden Steuerreformen. So finden sich die im untersuchten Zeitraum größten Prognosefehler in Deutschland für die Jahre 2000 und 2001, wo in der Folge der Unternehmenssteuerreform erhebliche politisch bedingte Abweichungen aufgetreten sind. Auch ist zu fragen, ob nicht auch politische Zyklen sich in der Steuerschätzung niederschlagen, da gerade im Umfeld von Wahlen politisch bedingte Abweichungen auftreten könnten.

Bei allen Unterschieden in den Bedingungen für die Prognose bleibt aber zu fragen, ob sich nicht auch methodische Unterschiede im engeren Sinne in dem Vorhersagefehler niederschlagen. Hier ist zunächst einmal die Unabhängigkeit zu nennen. Wie wir gesehen haben, gibt es hier deutliche Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern. Ein zweiter metho-

Abbildung 18.1: Vorhersagefehler der Steuerschätzung

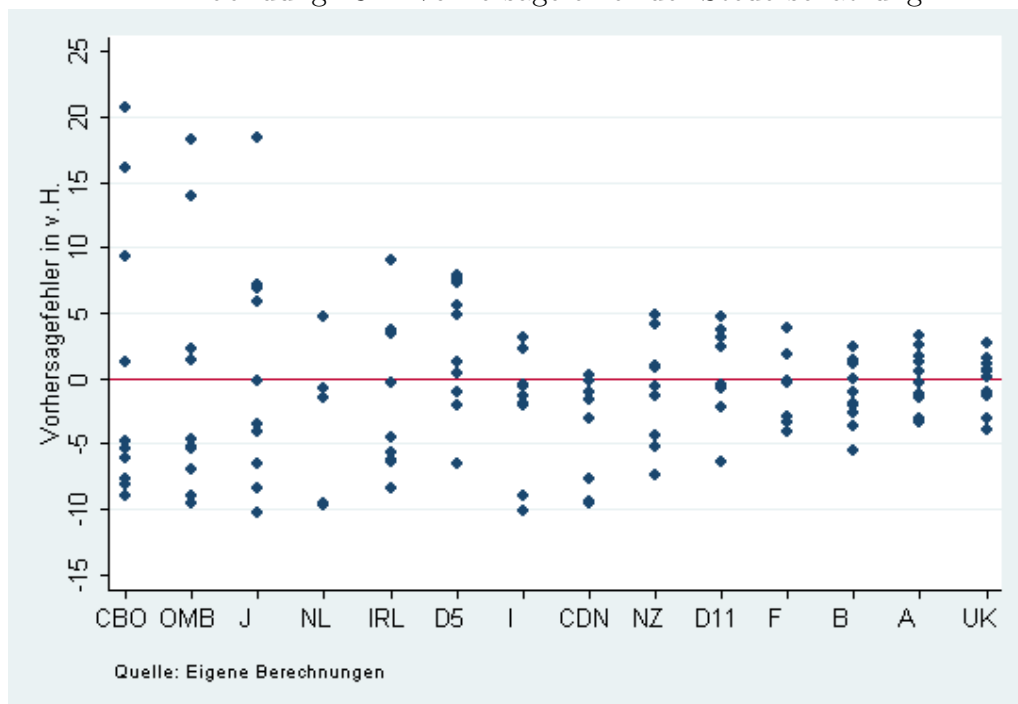
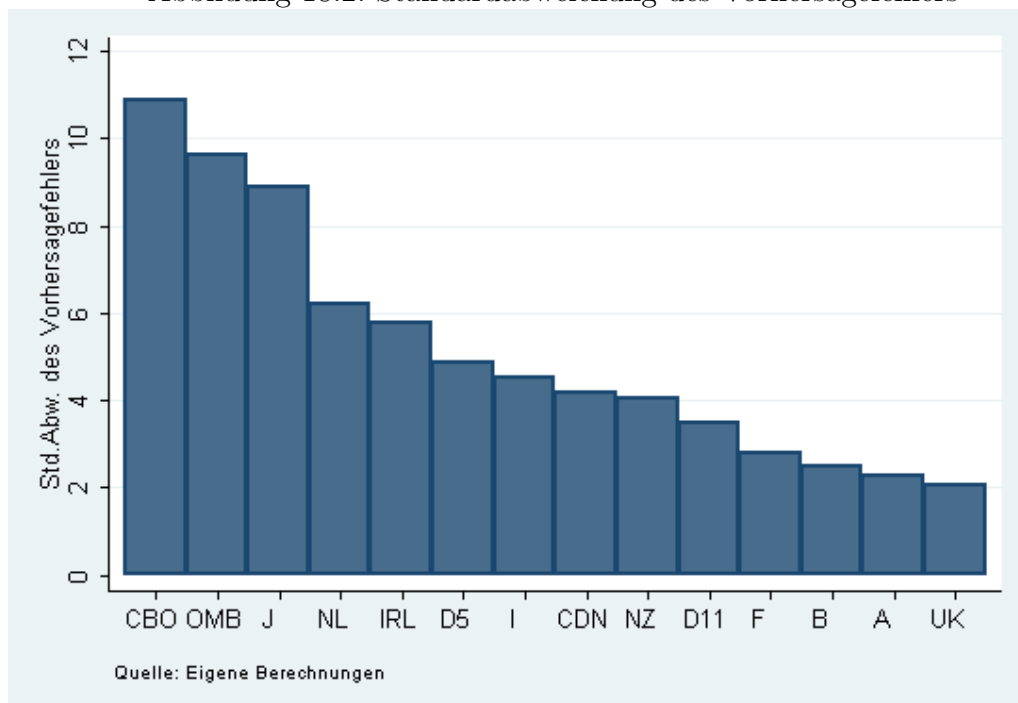


Abbildung 18.2: Standardabweichung des Vorhersagefehlers



Länderkürzel auf der horizontalen Achse. OMB: US Office of Management and Budget, CBO: US Congressional Budget Office, D5: Mischätzung des AKS, D11: Novemberschätzung.

discher Aspekt, der im Hinblick auf die betrachteten Länder relevant sein könnte, bezieht sich auf die Verwendung von aufwändigeren Schätzmethoden, wie der Mikrosimulation. Schließlich ist zu fragen, ob die Einbindung der Steuerschätzung in eine gesamtwirtschaftliche Prognose, beispielsweise durch ein makroökonomisches Prognosemodell, mit einer höheren Treffsicherheit einhergeht.

In den folgenden Unterabschnitten werden diese Fragen zunächst separat erörtert, Thesen aufgestellt, und mithilfe deskriptiver Statistik diskutiert. Schließlich werden die verschiedenen Aspekte im Rahmen eines allgemeineren Untersuchungsansatzes beleuchtet.

18.2 Schätzzeitpunkt und Prognosequalität

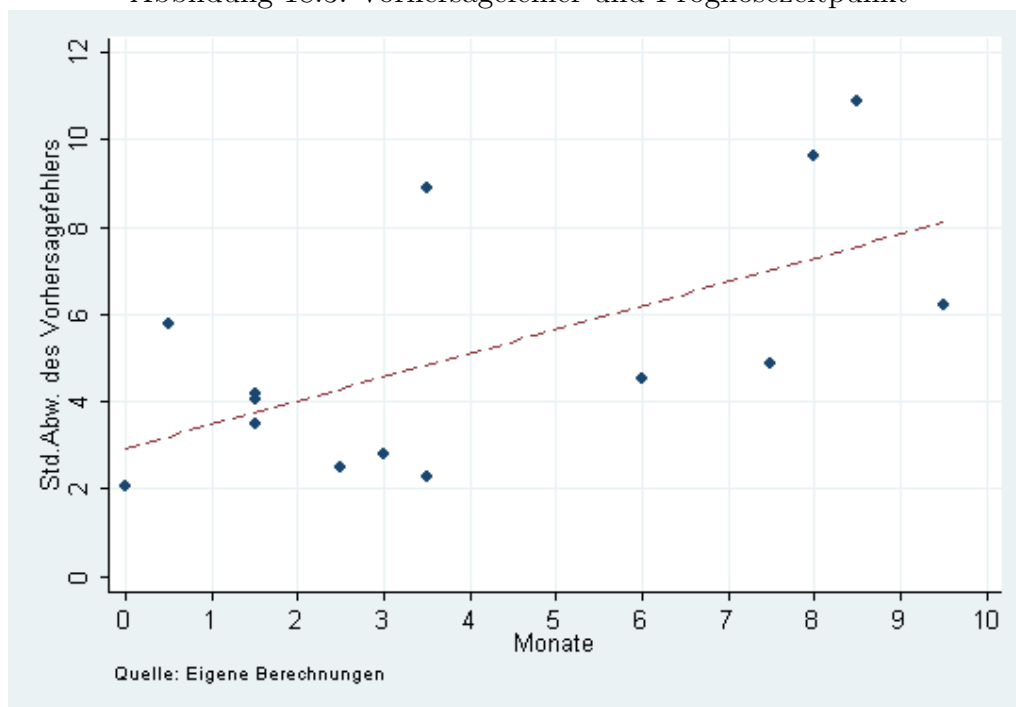
Erhebliche Unterschiede zeigen sich im Bereich der Zeitpunkte der Steuerschätzung. Während beispielsweise in Großbritannien die Prognose nahezu zeitgleich mit Beginn des Fiskaljahres erfolgt, geschieht dies in den Vereinigten Staaten mit einem Vorlauf von 8 respektive 8,5 Monaten. Tabelle 18.2 zeigt die Werte für die untersuchten Länder im Einzelnen. Aufgrund der unterschiedlichen Niveaus an Unsicherheit bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung ist zu erwarten, dass sich der Zeitpunkt der Schätzung auf die Qualität der Prognose auswirkt. So erscheint es plausibel, dass die Standardabweichung umso höher ist, je früher die Schätzung durchgeführt wird.

In Abbildung 18.3 ist die Standardabweichung der Schätzung gegen die Prognosefrist abgetragen. Es zeigt sich in der Tat der vermutete positive Zusammenhang zwischen zeitlichem Vorlauf und Schätzfehlern.

Tabelle 18.2: Schätzzeitpunkt und Prognosequalität

| Land | Vorlauf der Steuerschätzung (in Monaten) | Standardabweichung des Vorhersagefehlers (in %) |
|------------------|---|--|
| Großbritannien | 0 | 2,069 |
| Irland | 0,5 | 5,759 |
| Deutschland: Nov | 1,5 | 3,485 |
| Neuseeland | 1,5 | 4,063 |
| Kanada | 1,5 | 4,163 |
| Belgien | 2,5 | 2,478 |
| Frankreich | 3 | 2,808 |
| Österreich | 3,5 | 2,279 |
| Japan | 3,5 | 8,911 |
| Italien | 6 | 4,538 |
| Deutschland: Mai | 7,5 | 4,859 |
| USA: OMB | 8 | 9,613 |
| USA: CBO | 8,5 | 10,879 |
| Niederlande | 9,5 | 6,203 |

Abbildung 18.3: Vorhersagefehler und Prognosezeitpunkt



18.3 Steuerstruktur und Prognosequalität

Eine wichtige Ausgangsbedingung für die Steuerschätzung ist sicherlich die Struktur des Steuersystems. Ist das Steuersystem komplex in der Form, dass viele Steuern existieren, die untereinander angerechnet werden, oder auch in der Form, dass einzelne Sachverhalte mehrfach belastet werden, könnten sich Schwierigkeiten in der Steuerprognose ergeben. Dann könnten Unterschiede in der Komplexität des Steuersystems eine mögliche Ursache für die unterschiedlichen Größenordnungen der Vorhersagefehler sein. Allerdings gibt es auch andere Effekte einer stark differenzierten Steuerstruktur. So kann vermutet werden, dass durch eine stärkere Ausdifferenzierung eines Steuersystems die einzelnen steuerlichen Sachverhalte weniger komplex werden, so dass sich die einzelne Steuer leichter prognostizieren

lässt.² Zudem führt die Ausdifferenzierung dazu, dass Fluktuationen in den wirtschaftlichen Aktivitäten weniger stark durch das Steuersystem aufgefangen werden: die Einnahmerisiken liegen eher beim Steuerzahler. In jedem Fall erscheint es wichtig, die Ausdifferenzierung des Steuersystems in der Analyse der Vorhersagefehler zu berücksichtigen.

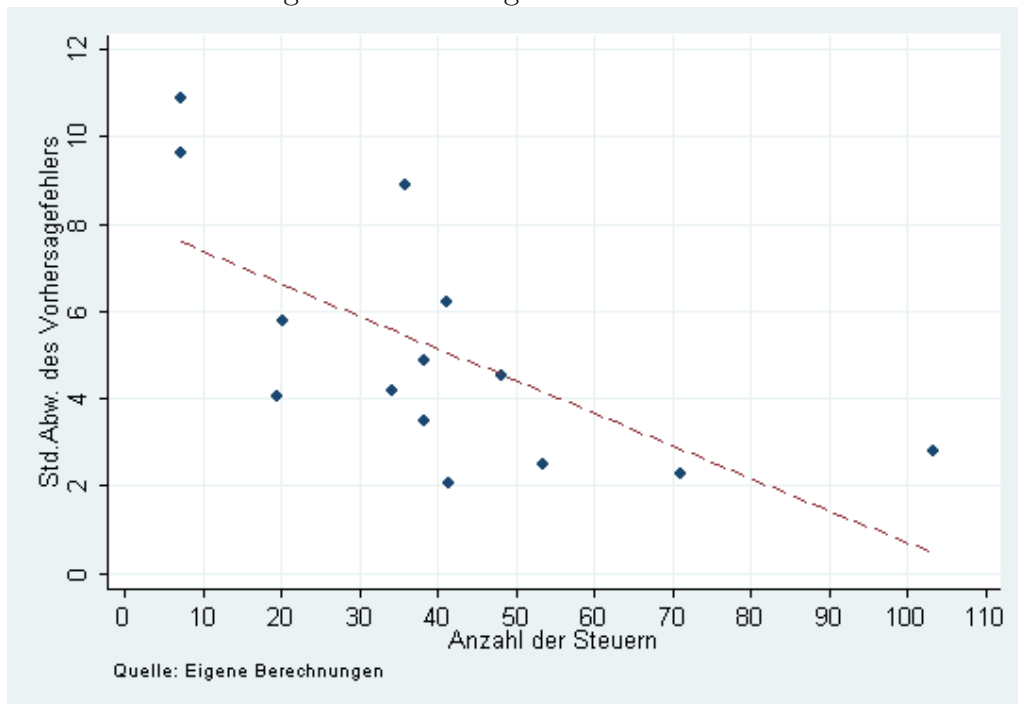
Zu diesem Zweck wird ein Indikator berechnet, der für jedes Land angibt, wieviele verschiedene Steuern (beginnend mit den aufkommensschwächsten Steuern) herangezogen werden müssen, um 50 % des Gesamtsteueraufkommens zu erhalten. Ein Steuersystem gilt demnach als stärker ausdifferenziert, wenn besonders viele aufkommensschwache Steuerarten einen Großteil des Aufkommens bestimmen. Das Vorgehen basiert auf den Daten der „Revenue Statistics“ der OECD aus dem Jahre 2006. Dabei wurde im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes die feinste verfügbare Gliederung der Steuerarten zugrundegelegt. So wird zum Beispiel in Deutschland nicht die Summe der Steuern auf Einkommen und Gewinne herangezogen, sondern jeweils gesondert die Steuern auf Löhne und Gehälter, die veranlagte Einkommensteuer, der Solidaritätszuschlag, die Gewerbesteuer und die Quellensteuern sowohl auf Dividenden als auch auf Zinsen.

Tabelle 18.3 zeigt die Komplexität der Steuersysteme in den untersuchten Ländern nach der genannten Definition sowie die Standardabweichung der Vorhersagefehler in Prozent. Anhand eines analogen Vorgehens zeigen die letzten vier Spalten die Komplexität der Steuersysteme für die einzelnen Teilgruppen.

Die so gemessene Differenzierung der Steuersysteme unterscheidet sich in den untersuchten Ländern erheblich. So benötigt man bei der Schätzung in den USA, wo nur föderale Steuern geschätzt werden, nur die sieben aufkommensschwächsten Steuern, um 50 % des Gesamtsteueraufkommens zu erreichen. In Frankreich hingegen müssen nicht weniger als 103 verschiedene Steuern berücksichtigt werden, um auf 50 % des Aufkommens zu kommen.

² So Josef Körner im Mai 1994 in einer (unveröffentlichten) Rede anlässlich der 100. Sitzung des AK „Steuerschätzungen“ im Beisein vom Bundesminister der Finanzen Dr. Theo Waigel.

Abbildung 18.4: Vorhersagefehler und Steuerstruktur



Zwar handelt es sich hierbei natürlich nur um eine Näherungsgröße, da die OECD-Klassifikation den Steuersystemen unterschiedlich gut gerecht wird. Dessen ungeachtet bleibt aber zu fragen, ob nicht auch diese Näherungsgröße einen signifikanten Erklärungsbeitrag für die Unterschiede in den Schätzfehlern ausübt (siehe auch Kapitel 18.6).

Abbildung 18.4 zeigt einen inversen Zusammenhang zwischen der Differenzierung des Steuersystems und den Vorhersagefehlern für das Gesamtaufkommen. Eine mögliche Erklärung liegt in der Bedeutung stark konjunkturabhängiger Steuerarten. So könnte vermutet werden, dass diese in Ländern mit besonders vielen Steuerarten eine relativ geringe Bedeutung haben. So liegen die Anteile der besonders konjunkturabhängigen Körperschaftsteuer in Frankreich und Österreich, beides Länder mit einem „komplexen“ Steuersystem, aber einer geringen Standardabweichung, bei lediglich 9% respektive 7%. Bei der föderalen Steuerschätzung in den USA, die sich einer vergleichsweise gering ausdifferenzierten Steuerstruktur gegenüber sieht, findet sich demgegenüber die höchste Standardabweichung der

Tabelle 18.3: Steuerstruktur und Prognosequalität

| Land | Gesamt | | Einkommenst. | | Körperschaftst. | | Allg. Verbrauchst. | | Andere | |
|------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| | Anzahl Steuerarten ¹ | Stand.-abweich. (in %) ² | Anzahl Steuerarten ¹ | Stand.-abweich. (in %) ² | Anzahl Steuerarten ¹ | Stand.-abweich. (in %) ² | Anzahl Steuerarten ¹ | Stand.-abweich. (in %) ² | Anzahl Steuerarten ¹ | Stand.-abweich. (in %) ² |
| Frankreich | 103,3 | 2,808 | 5,2 | 3,734 | 5,4 | 8,333 | 49,3 | 2,213 | 38,1 | 1,672 |
| Österreich | 71,1 | 2,279 | 4,4 | 2,270 | 3,5 | 12,218 | 34,2 | 2,873 | 25,3 | 2,272 |
| Belgien | 53,4 | 2,478 | 8,4 | 2,231 | 6,3 | 8,930 | 28,2 | 3,770 | 11,9 | 4,349 |
| Italien | 48,1 | 4,538 | 6,5 | . | 6,3 | . | 23,1 | . | 11,0 | . |
| Großbritannien | 41,4 | 2,069 | 1,5 | 3,266 | 4,5 | 8,442 | 24,2 | 2,657 | 9,7 | 2,069 |
| Niederlande | 41,1 | 6,203 | 3,4 | 7,284 | 0,5 | 17,618 | 25,2 | 5,935 | 10,4 | 6,009 |
| Deutschland: Mai | 38,3 | 4,859 | 5,4 | 5,753 | 3,0 | . | 20,2 | 3,528 | 7,2 | 4,466 |
| Deutschland: Nov | 38,3 | 3,485 | 5,4 | 4,492 | 3,0 | . | 20,2 | 2,599 | 7,2 | 3,511 |
| Japan | 36,0 | 8,911 | 3,2 | 10,190 | 3,2 | 17,376 | 21,8 | 3,840 | 8,2 | 4,404 |
| Kanada | 34,3 | 4,163 | 1,2 | 4,264 | 1,3 | 10,913 | 22,4 | 4,464 | 8,1 | 6,624 |
| Irland | 20,3 | 5,759 | 1,4 | 5,382 | 0,5 | 7,462 | 14,2 | 5,291 | 4,1 | 9,908 |
| Neuseeland | 19,6 | 4,063 | 0,5 | 2,031 | 0,5 | 12,395 | 13,3 | 8,737 | 6,0 | 5,131 |
| USA: OMB | 7,3 | 9,613 | 3,3 | 15,388 | 3,3 | 29,503 | 14,6 | 5,016 | 1,5 | 2,933 |
| USA: CBO | 7,3 | 10,879 | 3,3 | 16,795 | 3,3 | 25,015 | 14,6 | 6,838 | 1,5 | 3,261 |

¹ Anzahl der Steuerarten für 50 % des Aufkommens insgesamt bzw. der jeweiligen Steuerart.² Standardabweichung des Vorhersagefehlers.

Schätzfehler.

18.4 Prognosequalität und Unabhängigkeit

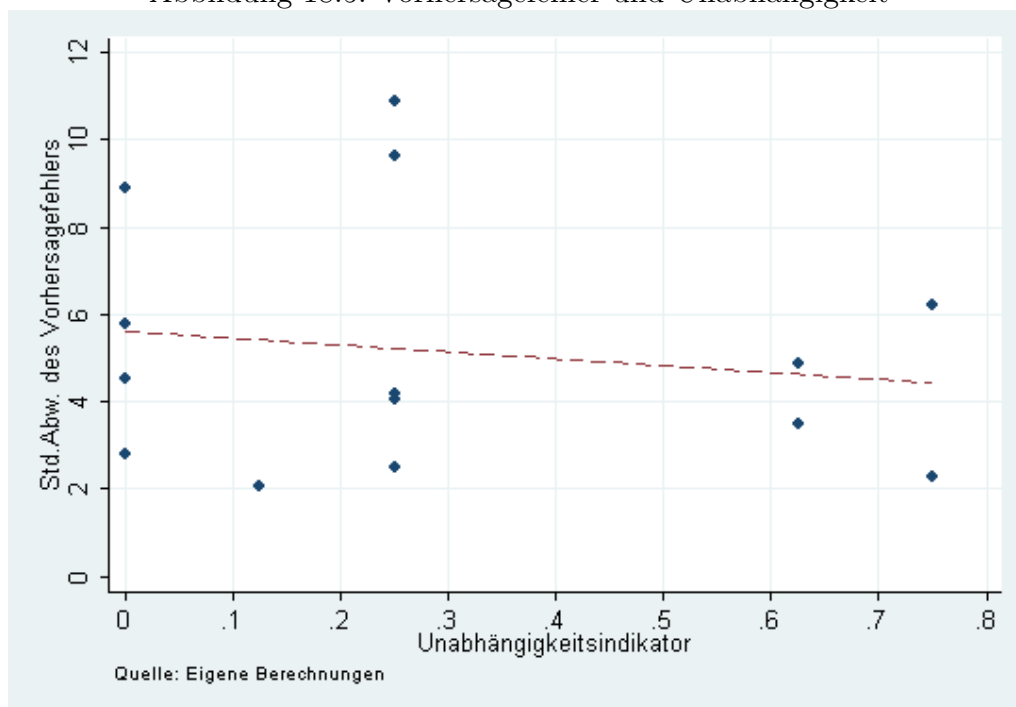
Ein erster methodischer Aspekt, der Unterschiede in der Prognosequalität erklären könnte, ist, wie oben bereits angedeutet, die Frage nach der Unabhängigkeit der Steuerschätzung. Eine erste These könnte dahingehend formuliert werden, dass es zu einer Verzerrung der Prognosen kommt, wenn die Unabhängigkeit gegenüber der Politik nicht gewährleistet ist. Bei näherer Betrachtung ist aber vor allem ein Einfluss auf die Treffsicherheit zu erwarten. Der Grund liegt darin, dass eine Steuerschätzung, die regelmäßig verzerrt ist, kaum für politische Zwecke instrumentalisiert werden kann. So ist zu erwarten, dass eher temporär eine Beeinflussung erfolgt, die auch in unterschiedliche Richtungen erfolgen kann.

Einen ersten Hinweis liefert Tabelle 15.1. Hier werden Indikatoren für die Unabhängigkeit ausgewiesen, in welche auch die Unabhängigkeit der Quellen der gesamtwirtschaftlichen Prognosen eingeflossen sind. Es zeigt sich, dass ein direkter Vergleich der mittleren Vorhersagefehler und der Standardabweichung mit dem Grad der Unabhängigkeit keinen starken Zusammenhang erkennen lässt. Unter den Extremwerten für die Treffsicherheit sind sowohl weitgehend abhängige als auch weitgehend unabhängige Steuerschätzungen zu finden. Dies wird auch durch Abbildung 18.5 bestätigt, welche die Standardabweichung als Funktion der Unabhängigkeit darstellt.

18.4.1 Die Rolle der Legislative und Exekutive

Ein anderer Erklärungsansatz, der für die Richtung des mittleren Vorhersagefehlers herangezogen werden kann, liegt in der Bedeutung und dem Einfluss der Legislative und der Exekutive im Prozess der Steuerschätzung. So wird gelegentlich vermutet, dass eine nahe der Exekutive angesiedelte Steuerschätzung das Aufkommen tendenziell unterschätzt,

Abbildung 18.5: Vorhersagefehler und Unabhängigkeit



eine der Legislative nahestehende Schätzung hingegen das Aufkommen eher überschätzt. Während nämlich (übermäßige) Defizite der Regierung zur Last gelegt werden, können „überraschend“ hohe Steuereinnahmen ggf. als Beleg für die finanzpolitische Seriösität angeführt werden. Werden nun die Steuereinnahmen systematisch überschätzt, so wird in konjunkturell überraschend guten Jahren ein ausgeglichener Haushalt, ansonsten ein Defizit zu vermelden sein. Wird hingegen eine systematische Unterschätzung der Steuereinnahmen vorgenommen, so kann in konjunkturell guten Jahren ein Haushaltsüberschuss vorgezeigt werden, während für schlechte Jahre noch ein „Polster“ in Höhe des „absichtlichen Schätzfehlers“ existiert. Unpopuläre kurzfristige Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen können so tendenziell vermieden werden.

Anders stellt sich die Situation möglicherweise für die Legislative dar. Hier dominieren die Ausgabenwünsche der Parlamentsmitglieder, welche die gegebenen Versprechungen zu realisieren suchen. Sie werden daher versuchen, ein möglichst hohes Steueraufkommen zu

prognostizieren, um die Ausgaben als finanzierbar darstellen zu können.

Der Unterschied im mittleren Prognosefehler zwischen CBO und OMB in Tabelle 18.1 scheint in der Tat darauf hinzuweisen, dass ein Zusammenhang zwischen der „institutionellen Lage“ der Steuerschätzung und der Richtung des Vorhersagefehlers tatsächlich bestehen könnte.

18.4.2 Die Rolle von Wahlen

Eine weitere These bezüglich des politischen Umfelds bezieht sich auf die Terminierung von Wahlen. So lautet eine mitunter geäußerte Vermutung, die Steuerschätzung könnte als Instrument zur Erhöhung der Wahlchancen benutzt werden. Dabei sind mehrere Varianten denkbar.

Eine mögliche Variante liegt darin, dass die Steuereinnahmen für Wahljahre systematisch überschätzt werden. Somit könnte mit scheinbar durch hohe Steuereinnahmen gedeckten, faktisch aber schuldenfinanzierten Konjunkturprogrammen die gesamtwirtschaftliche Lage kurzfristig verbessert werden, womit die Wahlchancen erhöht werden können. Dieser Anreiz besteht, wenn erst nach der (Wieder-)Wahl Schätzfehler offenkundig werden. Die dann vorzunehmenden unpopulären Maßnahmen wie Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen können die Wiederwahlchancen der Regierung also nicht mehr tangieren.

Denkbar ist allerdings auch eine Unterschätzung der Steuereinnahmen für Wahljahre. Dies kann von der Regierung genutzt werden, indem sie mit „überraschend“ hohen Steuereinnahmen kurz vor der Wahl auf eine solide Finanzpolitik aufmerksam macht. Die vermeintlich bessere gesamtwirtschaftliche Lage, die als Ursache der höheren Einnahmen angegeben werden kann, vermag möglicherweise die Wiederwahlchancen zu erhöhen.

Eine andere Möglichkeit liegt in der systematischen Überschätzung der Steuereinnahmen für den Zeitraum nach einer Wahl. Dieses könnte durch zwei Effekte gespeist werden. Zwar

lassen hohe erwartete Steuereinnahmen „Wahlgeschenke“ finanzierbar erscheinen, dieser Effekt, muss allerdings mit der Opposition im Wahlkampf „geteilt“ werden.

Tabelle 18.4 zeigt die mittleren Prognosefehler in Wahljahren, in Nachwahljahren und den sonstigen Jahren. In Kanada, Japan und Italien zeigt sich hier eine deutliche Unterschätzung in Wahljahren. Auch im Durchschnitt aller Länder ist eine Unterschätzung der Steuereinnahmen für Wahljahre von über einem Prozent zu beobachten. Für die Nachwahljahre zeigt sich im Durchschnitt aller Länder keine Auffälligkeit, dennoch findet sich für die Niederlande eine Überschätzung von fast 5 %.

18.5 Prognosequalität und Prognoseverfahren

Die aus technischer Sicht vielleicht spannendsten Fragen sind schließlich die Fragen nach der Rolle der verschiedenen Prognoseverfahren. Im Lichte des Vergleichs der verwendeten Methoden in Abschnitt 16.8.2 ist hier zunächst die Frage zu stellen, ob sich der hohe Aufwand für Mikrosimulationsverfahren auch in verbesserten Prognoseergebnissen niederschlägt. Tabelle 18.5 zeigt die Standardabweichung des Prognosefehlers für die beiden Steuerarten, bei denen Mikrosimulationsmodelle zum Einsatz kommen. Es scheint, dass die Treffsicherheit bei Einsatz dieser Modelle besonders niedrig ist.

Ein zweiter Aspekt ist die Einbindung der Steuerschätzung in eine makroökonomische Prognose, wie sie in Großbritannien und den Niederlanden stattfindet. In der Tat ist in diesen Länder die Standardabweichung des Vorhersagefehlers vergleichsweise gering (vgl. Tabelle 18.1). Allerdings bleibt zu fragen, ob dieser Unterschied auch dann noch signifikant ist, wenn die zahlreichen anderen Unterschiede berücksichtigt werden.

Ein dritter Aspekt ist der Umgang mit Steuerrechtsänderungen. Hier konnten allerdings nicht genügend Informationen für eine Analyse zusammengetragen werden.

Tabelle 18.4: Mittlere Vorhersagefehler (in Prozent) und Wahlen

| Land | Wahljahre | Nachwahljahre | sonstige Jahre |
|---------------------------|-----------|---------------|----------------|
| Deutschland: Mai | 3,034 | -0,434 | 4,291 |
| Deutschland: Nov | 0,671 | -1,635 | 1,968 |
| Österreich | 0,528 | -0,382 | -0,237 |
| Niederlande | 1,228 | 4,896 | -4,035 |
| Belgien | -0,780 | -1,648 | -1,085 |
| Frankreich | 3,817 | 1,879 | -2,316 |
| Italien | -4,744 | 2,290 | -2,175 |
| Großbritannien | 0,072 | 0,558 | -1,187 |
| Irland | 3,540 | -3,047 | -3,719 |
| USA: OMB | -3,141 | -0,091 | 1,119 |
| USA: CBO | -3,246 | 1,178 | 3,073 |
| Kanada | -9,051 | -3,363 | -0,543 |
| Neuseeland | -2,645 | -2,155 | 1,213 |
| Japan | -5,938 | -0,494 | 4,131 |
| Durchschnitt ¹ | -1,190 | -0,175 | 0,036 |

¹ Für die Niederlande sind alle sieben Jahre berücksichtigt.

Tabelle 18.5: Treffsicherheit und Mikrosimulationsmodelle

| Land | Einkommensteuer | | Körperschaftsteuer | |
|------------------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|
| | Std.abw. ¹ | Mikrosim. | Std.abw. ¹ | Mikrosim. |
| Deutschland: Mai | 5,75 | | 38,2 | |
| Deutschland: Nov | 4,49 | | 26,6 | |
| Österreich | 2,27 | | 12,2 | |
| Niederlande | 7,28 | ja | 17,6 | |
| Belgien | 2,23 | | 8,93 | |
| Frankreich | 3,73 | | 8,33 | |
| Großbritannien | 3,27 | | 8,44 | ja |
| Irland | 5,38 | | 7,46 | |
| USA: OMB | 15,4 | ja | 29,5 | ja |
| USA: CBO | 16,8 | ja | 25,0 | |
| Kanada | 4,26 | | 10,9 | |
| Neuseeland | 2,03 | | 12,4 | |
| Japan | 10,2 | | 17,4 | |

¹ Angaben in Prozent.

18.6 Regressionsanalyse

Die oben vorgestellten Hypothesen zur Qualität der Prognosen sollen in diesem Abschnitt gezielt überprüft werden. Hierzu werden die Ergebnisse der Steuerschätzung in 12 Ländern bzw. von 14 regelmäßigen Prognosen in einem Zeitraum von jeweils etwa 10 Jahren ausgewertet. In einem ersten Schritt wird die Treffsicherheit der Steuerschätzung bezüglich des Gesamtaufkommens anhand der Standardabweichung des Vorhersagefehlers untersucht. In einem zweiten Schritt folgt eine detailliertere Untersuchung auf der Basis der Schätzung für einzelne Steuerarten. Ein dritter Schritt befasst sich dann direkt mit dem Vorhersagefehler und prüft, inwieweit Verzerrungen der Prognose nach oben oder unten in einzelnen Ländern oder auch in bestimmten Jahren auftreten.

Tabelle 18.6 zeigt Determinanten der Treffsicherheit im Ländervergleich. Deskriptive Statistiken und Korrelationen der erklärenden Variablen finden sich im Anhang (vgl. Tabellen 20.1 und 20.2). Spalte (1) zeigt Ergebnisse einer einfachen Regression, welche die Standardabweichung des Vorhersagefehlers erklärt durch eine Konstante und einen Indikator der Zeitspanne zwischen der Prognose und der Periode, deren Aufkommen prognostiziert wurde. Es zeigt sich eine mit der Zeitspanne deutlich wachsende Unsicherheit. Jeder zusätzliche Monat erhöht die Standardabweichung um ein halbes Prozentpunkt.

Spalte (2) berücksichtigt zusätzlich die Unterschiede in der Steuerstruktur. Der negative Koeffizient zeigt, dass die Schätzunsicherheit deutlich sinkt, wenn die Steuerstruktur stärker differenziert ist. Demnach sind Prognosen in Ländern wesentlich genauer, in denen eine Vielzahl verschiedener Steuern koexistieren. Das Aufkommen in Ländern mit großer Bedeutung umfassender Steuern, wie der Einkommensteuer, wird demgegenüber mit größerer Unsicherheit geschätzt.

Nach den Ergebnissen in den Spalten (3) und (4) trägt eine größere Unabhängigkeit zu einer höheren Treffsicherheit bei. Zumindest in der Schätzung in Spalte (4) ist dieser Effekt auch

Tabelle 18.6: Determinanten der Treffsicherheit

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
|----------------------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|----------|----------|
| Konstante | 5,25 * | 7,77 * | 6,41 * | 8,79 * | -5,02 | -7,14 | 5,44 * | 7,92 * | 8,87 * | 1,88 |
| | (,624) | (,926) | (,968) | (,966) | (6,94) | (5,30) | (,676) | (,940) | (,977) | (5,04) |
| Zeitspanne | ,573 * | ,458 * | ,713 * | ,590 * | ,391 | ,316 * | ,570 * | ,456 * | ,583 * | ,459 * |
| | (,205) | (,159) | (,216) | (,156) | (,231) | (,173) | (,208) | (,160) | (,157) | (,176) |
| Steuerstruktur | | -0,065 * | | -0,064 * | | -0,062 * | | -0,065 * | -0,063 * | -0,061 * |
| | | (,021) | | (,019) | | (,019) | | (,021) | (,018) | (,018) |
| Unabhängigkeit | | | -3,60 | -3,34 * | | | | | -3,19 * | -2,88 |
| | | | (2,36) | (1,67) | | | | | (1,69) | (1,63) |
| Makroökon. Modell | | | | | | | -1,56 | -1,40 | | |
| | | | | | | | (1,91) | (1,43) | | |
| Größe | | | | | ,721 | ,586 | | | | ,467 |
| | | | | | (,486) | (,361) | | | | (,335) |
| R ² | 0,393 | 0,683 | 0,499 | 0,773 | 0,495 | 0,749 | 0,428 | 0,711 | 0,793 | 0,814 |
| korr. R ² | 0,343 | 0,625 | 0,408 | 0,705 | 0,403 | 0,674 | 0,324 | 0,624 | 0,701 | 0,731 |
| Beobachtungen | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 |

Abhängige Variable: Standardabweichung des Vorhersagefehlers. Gewichtete Schätzung unter Berücksichtigung der Zahl der Beobachtungen je Schätzung. Standardfehler in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10 %-Niveau. Die Größenvariable ist das Brutto sozialprodukt der Länder gemäß der World Development Indicators Database der Weltbank, 2007.

statistisch signifikant. Insgesamt können mehr als zwei Drittel der Unterschiede in der Treffsicherheit durch die Faktoren Zeitspanne, Steuerstruktur und Unabhängigkeit erklärt werden.

Um zu testen, ob auch die Größe eines Landes einen Einfluss auf die Treffsicherheit der Steuerschätzung hat, wird in den Spalten (5) und (6) eine zusätzliche Größenvariable aufgenommen. Beispielsweise könnte man vermuten, dass die Prognose für ein großes Land schwieriger ist, wenn Kreislaufeffekte eine größere Rolle spielen. Allerdings zeigt sich keine Signifikanz. Die Spalten (7) bis (8) schließlich prüfen, ob sich durch die Einbindung der Steuerschätzung in eine makroökonomische Prognose eine höhere oder geringere Treffsicherheit ergibt. Der negative Koeffizient weist auf eine höhere Treffsicherheit hin, allerdings ist der Effekt nicht signifikant. Spalten (9) und (10) zeigen noch einmal die Bedeutung von Zeitspanne, Unabhängigkeit und Steuerstruktur für die Qualität der Steuerschätzung auch bei Kontrolle für makroökonomische Modelle und die Größe des Landes. Allerdings sind diese beiden Variablen insignifikant.

Die Analyse des Gesamtaufkommens ist insoweit etwas unbefriedigend, als sich die Schätzproblematik für die einzelnen Steuerarten möglicherweise sehr unterschiedlich gestaltet. Auch variieren die verwendeten Verfahren zwischen den Steuerarten. In den Tabellen 18.7, 18.8 und 18.9 werden deshalb Schätzergebnisse ausgewiesen, die sich auf die Treffsicherheit für einzelne Steuerarten beziehen. Deskriptive Statistiken und Korrelationen der erklärenden Variablen finden sich im Anhang (vgl. Tabellen 20.3 und 20.4). Konkret wurden für die Zwecke der Analyse die Vorhersagefehler und deren Varianz für vier verschiedene Steuerarten in jedem Land ermittelt. Steuerart 1 bezieht sich auf die Einkommensteuer, Steuerart 2 auf die Körperschaftsteuer (in Deutschland inklusive Gewerbesteuer) und Steuerart 3 auf allgemeine Verbrauchsteuern. Die vierte Kategorie schließlich fasst alle anderen Steuerarten zusammen. Bei der Analyse musste die Beobachtung für Deutschland in der Steuerart 2 entfernt werden: die gravierende Fehlschätzung des Jahres 2001 stellt einen deutlichen Ausreißer dar, der die Regressionsergebnisse sehr sensitiv gegenüber

Änderungen der Spezifikation macht.

Spalte (1) zeigt zunächst eine einfache Regression mit unterschiedlichen Mittelwerten für die einzelnen Steuerarten. Es zeigt sich, dass die Treffsicherheit bei der Einkommensteuer (Steuerart 1) und vor allem bei der Körperschaftsteuer (Steuerart 2) wesentlich geringer ist. Spalte (2) berücksichtigt zusätzlich die Zeitspanne zwischen Schätzzeitpunkt und prognostizierter Periode. Erneut zeigt sich, dass die Treffsicherheit mit der Zeitspanne sinkt. Spalte (3) berücksichtigt, wie oben, zusätzlich den Indikator für die Unabhängigkeit. Wiederum zeigt sich, dass die Unabhängigkeit zu einem deutlichen Rückgang der Schätzungenauigkeit führt. Spalte (4) zeigt den Effekt der Berücksichtigung der Verwendung von Mikrosimulationen, welche keinen signifikanten Einfluss auf die Schätzqualität hat. Es kommt jedoch zu einer signifikant höheren Standardabweichung beim Einsatz von Mikrosimulationen in der Spezifikation mit makroökonomischen Modellen in Spalte (5). Letztere senken die Schätzungenauigkeit signifikant. In Spalte (6) zeigt sich, dass die Zeitspanne nur einen signifikanten Effekt auf die Steuerarten 1 und 2 hat.

Spalte (7) berücksichtigt zusätzlich die Komplexität des Steuersystems, wobei weiterhin eine höhere Zahl an Steuerarten die Standardabweichung des Vorhersagefehlers senkt. Dies bestätigt sich auch in den Spalten (8) bis (11), welche sich nur durch die Einführung der Steuerstrukturvariable von den Spalten (2) bis (5) unterscheiden. Der Effekt ist jedoch nicht durchgehend signifikant.

Spalte (12) bestätigt das Ergebnis der sechsten Spalte, wonach die Zeitspanne nur einen Effekt auf die Steuerarten 1 und 2 hat. Demnach steigt vor allem die Schätzunsicherheit bezüglich der Körperschaftsteuer mit der Zeitspanne zwischen Schätzzeitpunkt und prognostizierter Periode deutlich an. Diese Schätzung wird in Spalte (13) um die Unabhängigkeit erweitert, welche weiterhin die Schätzungenauigkeit senkt. Spalte (14) berücksichtigt zusätzlich, ob die betreffende Steuerart mit einem Mikrosimulationsmodell prognostiziert wurde. Der signifikant-positive Effekt weist darauf hin, dass die Treffsicherheit dieser Methode deutlich geringer ist. Für die Einbindung in die makroökonomische Prognose zeigt

Tabelle 18.7: Treffsicherheit nach Steuerarten (Teil 1)

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|----------------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Zeitspanne | | ,712 * | ,860 * | ,674 * | ,636 * | |
| | | (,219) | (,240) | (,259) | (,243) | |
| Zeitspanne × Steuerart 1 | | | | | | ,513 * |
| | | | | | | (,235) |
| Zeitspanne × Steuerart 2 | | | | | | 2,02 * |
| | | | | | | (,242) |
| Zeitspanne × Steuerart 3 | | | | | | ,249 |
| | | | | | | (,177) |
| Zeitspanne × Steuerart 4 | | | | | | -,037 |
| | | | | | | (,253) |
| Mikrosimulation | | | | 5,44 | 6,17 * | 6,36 * |
| | | | | (3,46) | (2,99) | (1,39) |
| Unabhängigkeit | | | -4,60 * | -3,80 * | -3,25 * | -3,25 * |
| | | | (1,79) | (1,72) | (1,63) | (1,31) |
| Makroökon. Modell | | | | | -2,26 * | -2,35 * |
| | | | | | (1,34) | (1,10) |
| Makroökon.-M. × Steuerart 1 | | | | | | |
| Makroökon.-M. × Steuerart 2 | | | | | | |
| Makroökon.-M. × Steuerart 3 | | | | | | |
| Steuerstruktur | | | | | | |
| Steuerart 1 (Einkommenst.) | 6,41 * | 6,49 * | 7,94 * | 6,51 * | 6,48 * | 6,43 * |
| | (1,40) | (1,06) | (1,19) | (1,24) | (1,21) | (,974) |
| Steuerart 2 (Körperschaftst.) | 14,4 * | 14,6 * | 15,8 * | 14,5 * | 14,6 * | 14,9 * |
| | (2,26) | (1,74) | (1,95) | (1,83) | (1,85) | (1,09) |
| Steuerart 3 (Allg. Verbrauchst.) | 4,44 * | 4,52 * | 5,97 * | 5,70 * | 5,83 * | 5,80 * |
| | (,529) | (,733) | (,989) | (,888) | (,927) | (,754) |
| Steuerart 4 (Andere) | 4,36 * | 4,44 * | 5,88 * | 5,61 * | 5,74 * | 5,68 * |
| | (,625) | (1,00) | (1,36) | (1,25) | (1,27) | (,857) |
| R ² | 0,778 | 0,835 | 0,849 | 0,873 | 0,879 | 0,944 |
| Beobachtungen | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |

Abhängige Variable: Standardabweichung des Vorhersagefehlers. Gewichtete Schätzung unter Berücksichtigung der Zahl der Beobachtungen je Schätzung. Robuste Standardfehler in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10 %-Niveau.

Tabelle 18.8: Treffsicherheit nach Steuerarten (Teil 2)

| | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|----------------------------------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Zeitspanne | | ,693 * | ,838 * | ,643 * | ,603 * |
| | | (,227) | (,251) | (,271) | (,255) |
| Zeitspanne × Steuerart 1 | | | | | |
| Zeitspanne × Steuerart 2 | | | | | |
| Zeitspanne × Steuerart 3 | | | | | |
| Zeitspanne × Steuerart 4 | | | | | |
| Mikrosimulation | | | | 5,57 | 6,33 * |
| | | | | (3,54) | (3,06) |
| Unabhängigkeit | | | -4,38 * | -3,51 * | -2,94 * |
| | | | (1,78) | (1,71) | (1,60) |
| Makroökon. Modell | | | | | -2,31 * |
| | | | | | (1,35) |
| Makroökon.-M. × Steuerart 1 | | | | | |
| Makroökon.-M. × Steuerart 2 | | | | | |
| Makroökon.-M. × Steuerart 3 | | | | | |
| Steuerstruktur | -,118 * | -,087 | -,070 | -,084 * | -,087 * |
| | (,034) | (,052) | (,058) | (,049) | (,048) |
| Steuerart 1 (Einkommenst.) | 6,83 * | 6,80 * | 8,12 * | 6,68 * | 6,66 * |
| | (1,43) | (1,07) | (1,22) | (1,26) | (1,23) |
| Steuerart 2 (Körperschaftst.) | 14,8 * | 14,8 * | 15,9 * | 14,6 * | 14,71 * |
| | (2,27) | (1,75) | (1,98) | (1,87) | (1,89) |
| Steuerart 3 (Allg. Verbrauchst.) | 7,12 * | 6,50 * | 7,49 * | 7,51 * | 7,71 * |
| | (,982) | (1,62) | (1,88) | (1,62) | (1,63) |
| Steuerart 4 (Andere) | 5,56 * | 5,32 * | 6,53 * | 6,38 * | 6,54 * |
| | (,811) | (1,41) | (1,70) | (1,53) | (1,56) |
| R ² | 0,786 | 0,839 | 0,851 | 0,876 | 0,883 |
| Beobachtungen | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |

Abhängige Variable: Standardabweichung des Vorhersagefehlers. Gewichtete Schätzung unter Berücksichtigung der Zahl der Beobachtungen je Schätzung. Robuste Standardfehler in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10 %-Niveau.

Tabelle 18.9: Treffsicherheit nach Steuerarten (Teil 3)

| | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Zeitspanne | -,217 (,227) | -,070 (,259) | -,096 (,254) | -,117 (,279) | -,133 (,260) |
| Zeitspanne × Steuerart 1 | 1,33 * (,452) | 1,32 * (,416) | ,751 * (,385) | ,633 * (,350) | ,487 (,340) |
| Zeitspanne × Steuerart 2 | 2,17 * (,554) | 2,17 * (,518) | 2,13 * (,438) | 2,13 * (,378) | 2,13 * (,296) |
| Zeitspanne × Steuerart 3 | ,308 (,256) | ,305 (,294) | ,306 (,288) | ,306 (,335) | ,307 (,296) |
| Zeitspanne × Steuerart 4 | | | | | |
| Mikrosimulation | | | 5,28 * (1,85) | 6,39 * (1,39) | 7,80 * (1,07) |
| Unabhängigkeit | | -4,27 * (1,51) | -3,49 * (1,42) | -2,86 * (1,26) | -2,44 * (1,27) |
| Makroökon. Modell | | | | -2,38 * (1,18) | -,677 (2,82) |
| Makroökon.-M. × Steuerart 1 | | | | | -2,78 (3,63) |
| Makroökon.-M. × Steuerart 2 | | | | | -5,84 * (2,98) |
| Makroökon.-M. × Steuerart 3 | | | | | ,570 (3,16) |
| Steuerstruktur | -,132 * (,035) | -,115 * (,036) | -,116 * (,033) | -,118 * (,032) | -,123 * (,032) |
| Steuerart 1 (Einkommenst.) | 7,01 * (1,04) | 8,29 * (1,00) | 6,85 * (1,00) | 6,73 * (,962) | 6,44 * (1,03) |
| Steuerart 2 (Körperschaftst.) | 15,3 * (1,25) | 16,3 * (1,24) | 15,1 * (1,14) | 15,1 * (1,08) | 15,4 * (1,05) |
| Steuerart 3 (Allg. Verbrauchst.) | 7,45 * (1,00) | 8,41 * (1,14) | 8,19 * (1,09) | 8,35 * (1,08) | 8,03 * (1,10) |
| Steuerart 4 (Andere) | 5,68 * (,771) | 6,86 * (,952) | 6,62 * (,931) | 6,76 * (,888) | 6,45 * (,922) |
| R ² | 0,917 | 0,929 | 0,944 | 0,952 | 0,960 |
| Beobachtungen | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |

Abhängige Variable: Standardabweichung des Vorhersagefehlers. Gewichtete Schätzung unter Berücksichtigung der Zahl der Beobachtungen je Schätzung. Robuste Standardfehler in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10 %-Niveau.

sich in Spalte (15) erneut eine erhöhte Treffsicherheit. Nach den Ergebnissen der Spalte (16) kann dieser Effekt wie auch der Effekt des zeitlichen Vorlaufs indessen nur bei der Körperschaftsteuer nachgewiesen werden. Dies spricht dafür, dass die Berücksichtigung von Kreislaufeffekten und die Vorteile aktueller Konjunkturdaten die Treffsicherheit der Steuerschätzung bei dieser besonders konjunkturreaktiven Steuer erhöht. Die allgemeinen Aussagen über Unabhängigkeit und Steuerstruktur werden indessen bestätigt.

Neben der Treffsicherheit ist die Qualität der Prognosen auch dadurch charakterisiert, ob in der Regel Über- oder Unterschätzungen erfolgen. Tabelle 18.10 liefert eine Auswertung der Prognosefehler nach Ländern bzw. Prognosen. Es zeigt sich, dass in den meisten Fällen die Abweichung im Mittel im einstelligen Prozentbereich liegt und dass sie in fast allen Fällen statistisch nicht vom Nullwert unterschieden werden kann. Nur in Kanada zeigt sich eine signifikante Unterschätzung des Aufkommens um 4,4 %.

Neben der allgemeinen Unter- bzw. Überschätzung stellt sich auch die Frage, ob die Prognosen bei bestimmten Ereignissen tendenziell zu optimistisch oder zu pessimistisch sind. Ein solches Ereignis könnten, wie oben ausgeführt, nationale Wahlen sein. Entsprechend wurde im Rahmen von Panelregressionen, die länder- bzw. prognosespezifische sowie Zeiteffekte enthalten, Dummy-Variablen für Wahljahre bzw. für Vorwahljahre eingeführt. Es zeigt sich in Tabelle 18.11, dass zumeist signifikant negative Effekte gefunden werden. Demnach besteht in der Tat eine Tendenz zur Unterschätzung des Aufkommens sowohl im Wahljahr selbst als auch in dem Jahr, das dem Wahljahr vorausgeht. Spalte (7) prüft, ob diese Abweichungen Ausfluss einer Beeinflussung der Steuerschätzung sind. Die Interaktion mit der Unabhängigkeit zeigt denn auch, dass bei einer hohen Unabhängigkeit der Effekt wesentlich geringer ist oder auch ganz verschwindet. Allerdings zeigt sich dieser Effekt nur signifikant bei der Schätzung im Vorwahljahr

Tabelle 18.10: Mittlere Vorhersagefehler nach Ländern

| | | |
|---------------------------|--------|--------|
| Deutschland: Mai | ,025 | (,015) |
| Österreich | -,000 | (,007) |
| Niederlande | -,034 | (,027) |
| Belgien | -,012 | (,008) |
| Frankreich | -,010 | (,010) |
| Italien | -,022 | (,016) |
| Großbritannien | -,003 | (,007) |
| Irland | -,021 | (,018) |
| USA: CBO | ,005 | (,033) |
| Kanada | -,044* | (,014) |
| Neuseeland | -,013 | (,013) |
| Japan | ,005 | (,028) |
| Deutschland: Nov | ,005 | (,011) |
| USA: OMB | -,005 | (,029) |
| R ² | 0,111 | |
| Beobachtungen | 132 | |
| Berücksichtigte Prognosen | 14 | |

Ergebnisse einer Panelregression mit prognosespezifischen Konstanten. Abhängige Variable: Vorhersagefehler. Robuste Standardfehler in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10%-Niveau.

Tabelle 18.11: Vorhersagefehler und Wahlen

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Wahljahr | -,020 * | | -,027 * | -,019 * | | -,022 * | -,028 |
| | (,011) | | (,012) | (,010) | | (,010) | (,017) |
| Wahljahr × Unabh. | | | | | | | ,020 |
| | | | | | | | (,034) |
| Vorwahljahr | | -,029 * | -,037 * | | -,025 * | -,032 * | -,054 * |
| | | (,011) | (,012) | | (,010) | (,010) | (,016) |
| Vorwahljahr × Unabh. | | | | | | | ,073 * |
| | | | | | | | (,036) |
| R ² | 0,489 | 0,464 | 0,492 | 0,256 | 0,244 | 0,253 | 0,335 |
| Beobachtungen | 132 | 117 | 117 | 487 | 431 | 431 | 431 |

Abhängige Variable: Vorhersagefehler als logarithmische Differenz zwischen Vorhersage und realisiertem Aufkommen. Standardfehler in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 10 %-Niveau. Spalten (1) bis (3) enthalten zeit- und länder- bzw. prognosespezifische Effekte. Spalten (4) bis (7) enthalten zeit- und länder- bzw. prognosespezifische Effekte auf Basis der Steuerarten.

Kapitel 19

Fazit

Das vorliegende Gutachten untersucht die institutionelle Ausgestaltung, den organisatorischen Rahmen und die Methodik der Steuerschätzung in zwölf Industrieländern. Der Schwerpunkt liegt auf der Darstellung der verwendeten Schätzmethoden und der Untersuchung der Qualität der Prognosen. Untersucht wurde aber auch die Rolle der Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Hand und die sich daraus ergebende Unabhängigkeit der Prognose.

Bezüglich der involvierten Institutionen zeigt sich, dass in den meisten Fällen Regierungsinstitutionen an der Steuerschätzung beteiligt sind. Dies gilt uneingeschränkt für alle Länder mit Ausnahme der Niederlande; doch selbst hier liegt durch die formale Bindung des verantwortlichen Instituts an den Staat keine vollständige Unabhängigkeit vor. Hingegen ist eine unmittelbare Beteiligung von Wirtschaftsforschungsinstituten nur in drei Ländern gegeben, namentlich in Deutschland, Österreich und den Niederlanden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in den anderen Ländern keine unabhängige Expertise beteiligt ist. So werden in den Steuerschätzprozessen beispielsweise in den USA und Neuseeland externe Experten konsultiert. Eine weitere zentrale Frage der institutionellen Ausgestaltung liegt in der Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Prognose, welche der Steuerschätzung zugrunde liegt.

In lediglich vier Ländern (Österreich, Belgien, Kentucky (USA) und Kanada) wird eine externe Prognose verwendet, in den Niederlanden obliegen sowohl Schätzung als auch gesamtwirtschaftliche Prognose einem Forschungsinstitut, in den anderen Ländern hingegen zeichnen Regierungsinstitutionen für die gesamtwirtschaftliche Prognose verantwortlich.

Die Darstellung der institutionellen Zuordnung mündet in die Erstellung eines Indikators der Unabhängigkeit, welcher für Österreich und die Niederlande die höchsten Werte liefert, gefolgt von Deutschland. Ein geringer Grad an Unabhängigkeit ist hingegen in Frankreich, Italien sowie in Irland und Japan festzustellen.

In allen Ländern dient die Steuerschätzung in erster Linie der Haushaltsplanung, für welche sie die wesentliche Grundlage bildet. Weitere Funktionen liegen in der Kontrolle des Budgetvollzugs sowie der mittelfristigen Finanzplanung. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union soll die Steuerschätzung zudem zur Stabilität der Gemeinschaftswährung beitragen. Die erstellten Prognosen decken in allen Ländern zumindest den Zeitraum des gegenwärtigen und des folgenden Jahres ab. Vielerorts wird jedoch darüberhinaus ein mittelfristiger Prognosehorizont von etwa vier Jahren angesetzt.

Die Einordnung der hierbei zum Ansatz kommenden Prognoseverfahren unterliegt gewissen Schwierigkeiten, welche in der Struktur der institutionellen Ausgestaltung der Steuerschätzung begründet sind. Da in einigen Ländern – insbesondere auch in Deutschland – zahlreiche Forschungsinstitute beteiligt sind, kommt es zum gleichzeitigen Einsatz verschiedener Prognoseverfahren.

Dennoch lassen sich wiederkehrende Strukturen in den verwendeten Schätzmethoden erkennen. So werden Steuerarten, welche relativ stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen, wie beispielsweise die Einkommen- und Unternehmenssteuern, mit indirekten Prognoseverfahren geschätzt. Diese Methoden verwenden makroökonomische Größen, wie etwa das BIP oder den privaten Konsum, als erklärende Variablen des Steueraufkommens. Die in diesem Bereich eingesetzten Prognoseverfahren sind vornehmlich die Elas-

tizitätenmethode aber auch ökonometrische Modelle. Bemerkenswert ist dabei, dass in einigen Ländern wie in Großbritannien und in den Niederlanden Rückwirkungen der Steuerschätzung auf die gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen berücksichtigt werden.

Anders gestaltet sich die Steuerschätzung bezüglich weniger bedeutender respektive weniger stark von makroökonomischen Variablen abhängiger Steuerarten, wie beispielsweise einiger Verbrauchsteuern. Hierbei werden zumeist Trendextrapolationen oder Zeitreihenanalysen durchgeführt, bei denen mithilfe von Aufkommensdaten aus vergangenen Jahren das Steueraufkommen fortgeschrieben wird.

Es zeigt sich, dass sämtliche Länder prinzipiell Steuerrechtsänderungen in ihren Prognosen berücksichtigen. Unterschiede zeigen sich jedoch in der Einbeziehung von geplanten, aber noch nicht beschlossenen Steuerrechtsänderungen. Die Zahl der Länder, welche diese berücksichtigen, hält sich mit der Zahl derer, welche das nicht tun, etwa die Waage.

Abschließend wurde eine Analyse der Prognosequalität durchgeführt, welche zunächst auf die Maße des mittleren Prognosefehlers und dessen Standardabweichung zielt. Wie sich zeigt, kommt es im Durchschnitt aller Länder zu einer leichten Unterschätzung des Steueraufkommens, welche vor allem in Kanada (mit einer Unterschätzung von 4,4 %) und den Niederlanden (mit 3,4 %) besonders ausgeprägt ist. Demgegenüber gibt es nur in Deutschland, bei der CBO-Schätzung in den Vereinigten Staaten und in Japan eine Überschätzung des Steueraufkommens im Mittel. Bezüglich der Treffsicherheit der Prognosen weisen Großbritannien, Österreich und Belgien die besten Werte auf, während die Vereinigten Staaten und Japan die geringste Treffsicherheit aufweisen. Deutschland ist im Mittelfeld anzuordnen.

Diese Ergebnisse geben jedoch nur bedingt Auskunft über die Qualität der verwendeten Schätzverfahren. So unterscheiden sich die Steuerschätzungen zum Teil erheblich hinsichtlich verschiedener Faktoren wie dem zeitlichen Abstand zwischen Prognose und Fiskaljahr oder auch der Komplexität des zugrunde liegenden Steuersystems. Wie die Regressionser-

gebnisse zeigen, ist in der Tat der Schätzfehler umso größer, je früher die Steuerschätzung relativ zum Beginn des Fiskaljahres durchgeführt wird. Bezüglich der Struktur des Steuersystems ergibt sich ein negativer Zusammenhang zwischen der Ausdifferenzierung des Steuersystems in zahlreiche aufkommensschwache Steuerarten und dem Vorhersagefehler. Eine stärkere Differenzierung führt demnach offenbar dazu, dass die Einnahmerisiken des Staates geringer werden. Hingegen können Einflüsse der Größe eines Landes nicht ausgemacht werden.

Bezüglich der Methodik findet sich ein deutlicher positiver Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der Steuerschätzung und der Treffsicherheit der Prognose: zwei Drittel der Unterschiede in der Treffsicherheit bezüglich des Gesamtaufkommens können auf Unterschiede in der Steuerstruktur, im zeitlichen Vorlauf und in der Unabhängigkeit zurückgeführt werden. Die Bedeutung der Unabhängigkeit wird auch von einer Analyse der Wahlzyklen der Prognosefehler bestätigt, wonach die Wahlzyklen in den Prognosefehlern bei höherer Unabhängigkeit geringer ausfallen.

Eine Analyse der Vorhersagefehler nach Steuerarten belegt die deutlich größere Ungenauigkeit bei Einkommen- und Körperschaftsteuern. Zudem ist gerade bei diesen zu erkennen, dass die Unsicherheit mit größerem Vorlauf der Schätzung zunimmt. Während der Einsatz von makroökonomischen Modellen mit einem niedrigeren Schätzfehler einhergeht, ist der Einsatz von Mikrosimulationsmodellen eher mit einer größeren Ungenauigkeit bei der Schätzung verbunden. Eine eindeutige Bewertung dieser beiden Ergebnisse ist allerdings auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht möglich. Die höhere Treffsicherheit der makroökonomischen Modelle mag daraus resultieren, dass hier nicht nur die Vorgaben für die Finanz- und Wirtschaftspolitik prognostiziert werden, sondern auch Prognosen der Reaktion der Finanzpolitik berücksichtigt werden, was für eine Vorgabe für die Haushalts- und Finanzplanung allerdings nicht adäquat ist. Die negativen Ergebnisse für die Mikrosimulationsmodelle reflektieren möglicherweise Selektionseffekte. So bildet der negative Effekt vielleicht nur den Umstand ab, dass Länder mit einer komplexen Struktur

von Besteuerung und Abgaben verstärkt Mikrosimulationsmodelle einsetzen.

Zusammenfassend offenbart der internationale Vergleich der Methoden der Steuerschätzung unterschiedliche Anforderungen und Herangehensweisen in den Ländern. Eine überlegene Schätzmethodik ist dabei nicht auszumachen. Die Ergebnisse unterstreichen aber die Bedeutung der Unabhängigkeit der Steuerschätzung für die Qualität der Prognosen.

Kapitel 20

Anhang

Tabelle 20.1: Deskriptive Statistik der erklärenden Variablen (Gesamtaufkommen)

| | Beobachtungen | Mittelwert | Standardabweichung | Min | Max |
|----------------|---------------|------------|--------------------|----------|----------|
| Zeitspanne | 14 | 4,071429 | 3,203707 | 0 | 9,5 |
| Unabhängigkeit | 14 | ,2946429 | ,2799688 | 0 | ,75 |
| Makroökon. M. | 14 | ,1428571 | ,3631365 | 0 | 1 |
| Steuerstruktur | 14 | 39,98571 | 25,14502 | 7,3 | 103,3 |
| Größe | 14 | 14,19308 | 1,46968 | 11,62996 | 16,41419 |

Tabelle 20.2: Korrelation der erklärenden Variablen (Gesamtaufkommen)

| | Zeitspanne | Unabhän- gigkeit | Makroökon. Modell | Steuer- struktur | Größe |
|----------------|------------|---------------------|----------------------|---------------------|--------|
| Zeitspanne | 1,0000 | | | | |
| Unabhängigkeit | 0,3499 | 1,0000 | | | |
| Makroökon. M. | 0,0897 | 0,2162 | 1,0000 | | |
| Steuerstruktur | -0,2156 | 0,0299 | 0,0213 | 1,0000 | |
| Größe | 0,4849 | -0,1136 | -0,0329 | -0,1919 | 1,0000 |

Tabelle 20.3: Deskriptive Statistik der erklärenden Variablen (Analyse nach Steuerarten)

| | Beobachtungen | Mittelwert | Standardabweichung | Min | Max |
|-----------------|---------------|------------|--------------------|----------|----------|
| Zeitspanne | 50 | 3,9 | 3,191187 | 0 | 9,5 |
| Unabhängigkeit | 50 | ,305 | ,2674521 | 0 | ,75 |
| Mikrosimulation | 50 | ,1 | ,3030458 | 0 | 1 |
| Makroökon. M. | 50 | ,16 | ,370328 | 0 | 1 |
| Steuerstruktur | 50 | 10,41 | 10,95962 | ,5 | 49,3 |
| Größe | 50 | 14,14389 | 1,504327 | 11,62996 | 16,41419 |

Tabelle 20.4: Korrelation der erklärenden Variablen (Analyse nach Steuerarten)

| | Zeitspanne | Unabhän- gigkeit | Mikro- simulation | Makroökon. Modell | Steuer- struktur | Größe |
|-----------------|------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------|
| Zeitspanne | 1,0000 | | | | | |
| Unabhängigkeit | 0,4400 | 1,0000 | | | | |
| Mikrosimulation | 0,3060 | 0,0252 | 1,0000 | | | |
| Makroökon. M. | 0,1174 | 0,2184 | 0,2182 | 1,0000 | | |
| Steuerstruktur | -0,0587 | 0,0403 | -0,2105 | -0,0195 | 1,0000 | |
| Größe | 0,4920 | -0,1313 | 0,2991 | -0,0190 | -0,0214 | 1,0000 |

Tabelle 20.5: Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| AKS | Arbeitskreis Steuerschätzungen |
| BIMBAM | Belastinginformatiemodel / Belastingautonomenmodel |
| BLG | Bruttolöhne und -gehälter |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen (Deutschland) |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen (Österreich) |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |
| BSM | Budget Strategy Memorandum |
| CBO | Central Budget Office (Irland) |
| CBO | Congressional Budget Office (USA) |
| CFG | Consensus Forecasting Group |
| CPB | Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis |
| CPI | Konsumentenpreisindex (<i>Consumer Price Index</i>) |
| EFU | Economic Forecasting Unit |
| ESVG95 | Europäisches System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen |
| FPB | Federal Planning Bureau |
| GOEA | Governor's Office for Economic Analysis |
| HM | Her Majesty's (Treasury/Revenue & Customs) |
| IRS | Internal Revenue Service |
| JCT | Joint Committee on Taxation |
| MFE | Mittlerer Vorhersagefehler (<i>Mean Forecast Error</i>) |
| MOSI | Model of Social Insurance |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| OMB | Office of Management and Budget |
| OTA | Office of Tax Analysis |
| PSF | Public Sector Finances |
| RC | Office of the Revenue Commissioners |
| SD | Standardabweichung des Vorhersagefehlers (<i>Standard Deviation</i>) |
| VGR | Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen |