

## ***Mehrwert- und / oder Ökosteuern***

**Zur Gegenfinanzierung einer Reform und Senkung  
von Einkommenssteuer und Sozialversicherungs-  
beiträgen**

**FÖS-Diskussionspapier Nr.  
GBG Discussion Paper No.  
Juli 2005/ July 2005**

**2005/02**



**FÖS-DISKUSSIONSPAPIER NR. 2005/02**  
**GBG DISCUSSION PAPER NO. 2005/02**

**Bettina Meyer**

## **MEHRWERT- UND/ODER ÖKOSTEUERN**

**Zur Gegenfinanzierung einer Reform und Senkung von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen**

### **INHALT**

<b>A.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>B.</b>	<b>Summary</b>	<b>2</b>
<b>C.</b>	<b>These 1: Die Fortführung der ökologischen Finanzreform (Abbau von Subventionen und Anhebung von Ökosteuern) ist auch bei hohen Ölpreisen sinnvoll. Besondere Priorität haben Ökosteuern auf dem Wärmemarkt</b>	<b>3</b>
<b>D.</b>	<b>These 2: Eine Analyse der Struktur des deutschen Steuersystems zeigt die Notwendigkeit einer Umschichtung von den direkten, den Faktor Arbeit belastenden Steuern auf indirekte Steuern.</b>	<b>4</b>
<b>E.</b>	<b>These 3: Der erforderliche Umfang der Verschiebung der Steuerlast von direkten auf indirekte Steuern kann nur durch eine Kombination der Erhöhung von Mehrwert- und Ökosteuern gegenfinanziert werden.</b>	<b>6</b>
<b>F.</b>	<b>These 4: Mehrwert- und Ökosteuern haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile.</b>	<b>7</b>
<b>G.</b>	<b>These 5: Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer verstärkt die Notwendigkeit der Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei der Mehrwertsteuer.</b>	<b>9</b>
<b>H.</b>	<b>These 6: Die Verteilungswirkungen einer Stärkung der indirekten Steuern sind schwach regressiv, aber quantitativ nicht so bedeutsam. Der Gesamteffekt wird stark durch die Verwendung der zusätzlichen Einnahmen bestimmt</b>	<b>11</b>
<b>I.</b>	<b>These 7: Es gibt nur ein geringes Potenzial zur Ökologisierung der Mehrwertsteuer – dieses sollte insbesondere im Verkehrsbereich genutzt werden.</b>	<b>11</b>
<b>J.</b>	<b>These 8: Eine Erhöhung der Ökosteuer (oder einer anderen Verbrauchsteuer) erzeugt keine Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer.</b>	<b>13</b>
<b>K.</b>	<b>These 9: Die Einführung eines dritten Mehrwertsteuersatzes auf Energie ist keine sinnvolle Option.</b>	<b>13</b>
<b>L.</b>	<b>These 10: Die Liste der im Rahmen der Mehrwertsteuer ermäßigt besteuerten Güter sollte überprüft werden.</b>	<b>15</b>

## A. ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Diskussionspapier wird ausgehend von einer Analyse der Struktur des deutschen Steuersystems die Ausgangsthese begründet, dass die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit (insbesondere Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer) gesenkt und zur Gegenfinanzierung die indirekten Steuern erhöht werden sollten. Für den erforderlichen Umfang der Entlastung des Faktors Arbeit sollten BEIDE indirekten Steuern erhöht werden (These 3), zumal die ökologische Finanzreform weitere positive Wirkungen aufweist (These 1). In These 4 werden die spezifischen Vor- und Nachteile von Mehrwert- versus Ökosteuern aufgezeigt. In den dann folgenden Abschnitten werden verschiedene weitere Fragen der Reform bzw. Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Bezüge zur ökologischen Steuerreform thematisiert.

2

## B. SUMMARY

This paper argues, based on an analysis of the German tax system, that taxes and charges currently levied on labour (including ancillary wage costs and income tax) should be reduced and that indirect taxes should be increased to compensate for the resulting losses to the State budget. These tax cuts on labour should be funded by increasing BOTH indirect ecotaxes *and* VAT (see *These 3* for discussion of this issue), assuming the ecological fiscal reform continues to generate positive dividends (see *These 1*). In *These 4*, the specific advantages and disadvantages of VAT and ecological taxation are examined. The remainder of the article addresses further issues raised by the proposed reform and VAT increases, and examines the interrelationships between these issues and the ecological tax reform.

---

Beiträge der FÖS-Diskussionspapiere liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des FÖS dar.  
The authors of the GBG Discussion Papers are solely responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of FÖS.

Der Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. tritt als überparteiliche Organisation für eine Ökologische Finanzreform ein, deren Kernstück die Ökologische Steuerreform bildet, zu der aber auch andere ökofiskalische Instrumente gehören wie etwa der Emissionshandel oder der Abbau umweltschädlicher Subventionen.

Landsbergerstr. 191 · 80687 München · Fon 089-520 113-13 · Fax 089-520 113-14  
foes@foes.de · www.eco-tax.info

## **C. THESE 1: DIE FORTFÜHRUNG DER ÖKOLOGISCHEN FINANZREFORM (ABBAU VON SUBVENTIONEN UND ANHEBUNG VON ÖKOSTEUERN) IST AUCH BEI HOHEN ÖLPREISEN SINNVOLL. BESONDERE PRIORITÄT HABEN ÖKOSTEUERN AUF DEM WÄRMEMARKT**

Die Rahmenbedingungen zur Durchsetzung weiterer Schritte der ÖSR sind schwierig:

- Hohe und tendenziell steigende Öl-, Gas- und Strompreise samt Diskussion über den auf diesen Märkten fehlenden Wettbewerb
- Reformvorhaben insgesamt schwierig (Stichwort Hartz IV, allgemeines Gefühl zu hoher Belastung für die „kleinen Leute“)
- Konjunktur- und Strukturschwäche
- Keine der Parteien hat derzeit das Thema der Ökologisierung des Steuersystems auf der politischen Agenda. SPD, insbes. Kanzler und Wirtschaftsminister, waren selbst in besseren Zeiten nie Fans der Ökologischen Steuerreform. Bei der CDU ist es schon eine kleine Sensation, dass Kanzlerkandidatin Merkel und diverse Finanzexperten im Wahlkampf 2005 klar sagen, dass Senkungen der bestehenden Ökosteuern nicht möglich sind.
- Anti-ÖSR-Kampagnen von Opposition und Bild-Zeitung sind noch gut in Erinnerung
- Umweltverbände und Gewerkschaften machen geringe Begleitmusik pro ÖSR

Die Fortführung der ökologischen Finanzreform ist aus folgenden Gründen trotzdem notwendig und sinnvoll:

- Klimaschutzziele Deutschlands erreichen, auch in Bereichen Verkehr und Haushalte
- Ölabhängigkeit verringern
- Lohnnebenkosten weiter senken, Steuerstruktur auf Umwelt verlagern
- Einnahmen erzielen zur Finanzierung dringend notwendiger Maßnahmen (Erhalt Förderprogramme zur Gebäudesanierung, Effizienzfonds, Marktanzreizprogramm)

Weitere hartnäckige Bestrebungen zur Anhebung der Mindeststeuersätze und zum koordinierten Vorgehen von Vorreiterländern auf **europäischer Ebene** bleiben weiterhin sinnvoll und notwendig.

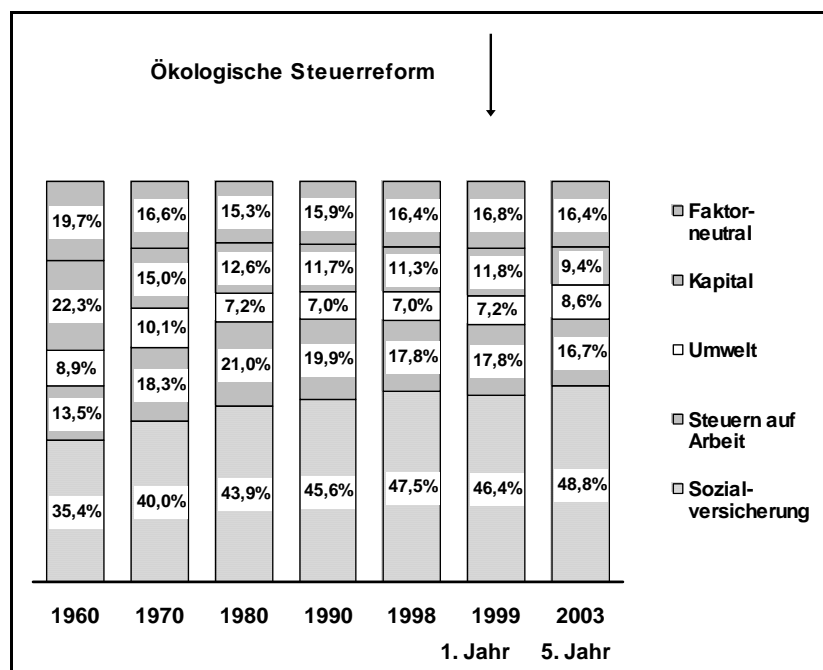
Als **nationale Maßnahmen** ist auf jeden Fall der Abbau der umweltschädlichen Subventionen (z.B. Entfernungspauschale, Eigenheimzulage, Kohlesubventionen) sinnvoll. Bestehende Steuern sollten weiter ökologisiert werden; dies gilt z.B. für die Kraftfahrzeugsteuer und die Grundsteuer. Für eine Anhebung der Kraftstoffsteuern besteht aufgrund der hohen Ölpreise und des Problems des Tanktourismus demgegenüber derzeit wenig Spielraum. Eine Anhebung der Stromsteuer trifft auf das Umfeld harter Debatten um hohe und steigende Strompreise, wobei die Elektrizitätswirtschaft neben der Stromsteuer auf weitere Belastungen durch staatliche Instrumente wie den Emissionshandel, das Erneuerbare-Energien-Gesetz, die KWK-Förderung und die Konzessionsabgabe verweist, während Wirtschafts-, Verbraucher- und Umweltverbände auf die höhere Bedeutung der überdurchschnittlich hohen Kosten der Netznutzung verweisen.

Ein breiter und systematischer Ansatz (schrittweise Anhebung der Energiesteuern auf Heizstoffe, Kraftstoffe und Strom mit umweltökonomisch sinnvoller Steuerstruktur) wäre einerseits wünschenswert, klare Priorität hat aber die Anhebung der Steuern auf Heizstoffe aus folgenden Gründen:

- Bei der ÖSR 1999-2003 wurden die Steuern auf Heizstoffe nur einmalig (1999) angehoben, nur auf Strom und Kraftstoffe folgten vier weitere Schritte.
- Auf dem Wärmemarkt sind sehr hohe ungenutzte Potenziale der CO<sub>2</sub>-Minderung (Altbausanierung, Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärmeversorgung).
- Bei der schrittweisen Erhöhung der Ökosteuern sollte auch der Vergleich der Steuersätze bzw. Energiepreise in der EU berücksichtigt werden; die jeweils aktuellen Übersichten können unter [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) heruntergeladen werden. Der EU-weite Vergleich der Preise zeigt, dass Deutschland bei den Heizölpreisen im unteren Drittel liegt, während hier (neben Großbritannien) die höchsten Kraftstoffpreise gelten.

**D. THESE 2: EINE ANALYSE DER STRUKTUR DES DEUTSCHEN STEUERSYSTEMS ZEIGT DIE NOTWENDIGKEIT EINER UMSCHICHTUNG VON DEN DIREKTEN, DEN FAKTOR ARBEIT BELASTENDEN STEUERN AUF INDIREKTE STEUERN.**

Die Abbildung zeigt den Anteil von Steuern und Abgaben auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt am Gesamtaufkommen.<sup>1</sup> So kann der laufende Anstieg der auf den Faktor Arbeit erhobenen Steuern seit den 70er Jahren und die Umkehrung dieses Prozesses durch eine ökologische Finanzreform veranschaulicht werden:



<sup>1</sup> Für die Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren siehe das FÖS-Memorandum 2004 ([www.foes-ev.de](http://www.foes-ev.de)), Bild 23 oder ein bei der Verfasserin erhältlich Arbeitspapier.

Gut zu sehen ist der Anstieg des Anteils der Sozialversicherungsbeiträge von 35% im Jahre 1960 über 40% in 1970, 46% in 1990 auf 48% im Jahre 1998. Insgesamt stieg der auf den Faktor Arbeit entfallende Anteil der Steuern und Abgaben von 39% in 1960 über 58% in 1970, 65% in 1980 auf 66% in 1990; in dieser Größenordnung verharrt er seitdem. Der Anteil der umweltbezogenen Steuern am gesamten Aufkommen sank von 10,1% in 1970 auf 7% in 1998, was vor allem auf den überdurchschnittlichen Anstieg der Einkommen- und der Mehrwertsteuer zurückzuführen ist. Den Mineralölsteuererhöhungen in den 90er Jahren stand der Wegfall des Kohlepfennigs zum 1.1.1996 gegenüber.

Mit der **ökologischen Steuerreform von 1999 bis 2003** wurde der Anteil der auf den Faktor Umwelt erhobenen Steuern von 7,0% auf 8,6% ausgeweitet. Ab 2001 ist es – durch die Reformen der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung – zu einem Einbruch der Steuereinnahmen insbesondere der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gekommen, das Steueraufkommen 2001 und 2002 war jeweils auch nominal geringer als im Vorjahr. Aus diesem Grund sank der auf den **Faktor Kapital** entfallende Anteil von 11,9% in 2000 auf 9,4% in 2002 und 2003. Gleichzeitig kam es – bedingt durch die schlechte konjunkturelle Situation sowie durch zunehmende Steuerumgehung – zu einem Einbruch der **Mehrwertsteuereinnahmen**. Das bisher höchste Aufkommen der Mehrwertsteuer (incl. Einfuhrumsatzsteuer) von 140,9 Mrd. € in 2000 wurde in keinem Folgejahr wieder erreicht, 2003 erbrachte die Mehrwertsteuer nur 137,0 Mrd. €

Der **Faktor Arbeit** wurde zwar im Rahmen der ökologischen Steuerreform entlastet, trotzdem konnte der *Anteil* der den Faktor Arbeit belastenden Steuern und Abgaben insgesamt nur bei rund 65% stabilisiert werden. Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge (und insgesamt auch der Anteil der auf den **Faktor Arbeit** entfallenden Steuern und Abgaben) am gesamten Aufkommen der Steuern und Abgaben ist im Zeitraum 1998-2003 trotz des Beitrags der ÖSR zur Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge gestiegen. Das hat zwei Ursachen:

- Der Impuls der ÖSR zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge (von 1,7 Prozentpunkten) wurde überlagert durch den Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge (durch demographischen Wandel und Arbeitslosigkeit) sowie den Anstieg der Krankenversicherungsbeiträge. Die Summe aller Beitragssätze zur Sozialversicherung ist im Jahre 2003 mit 42,0% nur 0,1 Prozentpunkte geringer als 1998 (42,1%).
- Hinzu kommt, dass durch die Konjunktorentwicklung, die Steuerreformen der Bundesregierung sowie zunehmende Steuerumgehungen das Steueraufkommen insbesondere der veranlagten Einkommen-, der Körperschaft- und der Mehrwertsteuer zurückgegangen ist, was den Anteil der anderen Steuern und Abgaben ebenfalls erhöht.

Als Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass die ökologische Steuerreform von 1999 bis 2003 den Trend eines Anstiegs der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben nur bremsen, aber nicht umkehren konnte.

**E. THESE 3: DER ERFORDERLICHE UMFANG DER VERSCHIEBUNG DER STEUERLAST VON DIREKTEN AUF INDIREKTE STEUERN KANN NUR DURCH EINE KOMBINATION DER ERHÖHUNG VON MEHRWERT- UND ÖKOSTEUERN GEGENFINANZIERT WERDEN.**

6

Die angemessene Höhe der Ausgaben- bzw. Steuerquote ist nicht Gegenstand der Betrachtung; mit Blick auf die in den letzten Jahren gesunkene Steuerquote und die hohe Staatsverschuldung wird hier davon ausgegangen, dass sie zumindest derzeit nicht weiter sinken sollte, so dass eine Senkung der direkten Steuern und Abgaben mit einer entsprechenden Erhöhung an anderer Stelle verbunden sein sollte.

Für die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sprechen zwei Gründe:

- Senkung der Lohnnebenkosten, Anreize für mehr Beschäftigung
- Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen

Das DIW (2005) beziffert die versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung wie folgt:

Versicherungsfremde Leistungen (VL)	Weite Abgrenzung	Enge Abgrenzung
Summe VL brutto	138,6 Mrd. Euro	90,2 Mrd. Euro
Bestehender Bundeszuschuss	44,9 Mrd. Euro	44,9 Mrd. Euro
Durch Beiträge fehlfinanzierte VL	83,7 Mrd. Euro	35,3 Mrd. Euro
Mögliche Senkung Sozialversicherungsbeiträge	gut 9 Beitragspunkte	knapp 4 Beitragspunkte

Um die Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen in Höhe von bis zu 84 Mrd. entlasten zu können, müsste der Bundeszuschuss entsprechend erhöht werden. Dies zu finanzieren setzt zum einen eine Stärkung der indirekten Steuern voraus – und zwar sowohl der Mehrwert- als auch der Ökosteuern – und zum anderen auch eine Anhebung der Steuerlast auf den Faktor Kapital (nicht durch Erhöhung der Steuersätze, sondern durch Verringerung von Steuervergünstigungen).<sup>2</sup>

Die folgende Abschätzung zeigt, mit welchen Kombinationen von Mehrwert- und Ökosteuern sowie Steuern auf den Faktor Kapital dies längerfristig erfolgen könnte:

- 40 - 60 Mrd. Euro    Mehrwertsteuer
- 20 - 30 Mrd. Euro    ökologische Finanzreform
- 10 - 20 Mrd. Euro    Steuern auf den Faktor Kapital

Der Einwand, dass eine Erhöhung des Bundeszuschusses an die Sozialversicherung den Reformdruck mindert, ist berechtigt. Er trifft die Grundidee der Senkung der Sozialversiche-

<sup>2</sup> Trotz der hohen Grenzsteuersätze ist in Deutschland der Anteil der von Unternehmen gezahlten Steuern vergleichsweise gering: Er macht nur neun Prozent aller in Deutschland gezahlten Abgaben aus und liegt mit 3,3 Prozent vom BIP höchstens halb so hoch wie bei den meisten westeuropäischen Nachbarn. (xx Artikel Anselm Görrres zitieren, sobald erschienen).

rungsbeiträge durch eine Stärkung der indirekten Steuern und damit Mehrwert- und Ökosteuer gleichermaßen. Gleichwohl ist die Versuchung der Politik, durch frisches Geld an die Sozialversicherungsträger weitergehende schmerzhaft Reformen zu vermeiden, keinesfalls zwangsläufig.

## **F. THESE 4: MEHRWERT- UND ÖKOSTEUERN HABEN JEWEILS SPEZIFISCHE VOR- UND NACHTEILE.**

	<b>Mehrwertsteuer erhöhen</b>	<b>Ökosteuer erhöhen</b>
<b>Entlastung des Faktors Arbeit</b>	+ (Allerdings werden auch arbeitsintensive Dienstleistungen verteuert) <sup>3</sup>	++
<b>Außenhandelsneutralität</b>	+ Ja (Produkte werden am Ort des Verbrauchs besteuert)	- Durch Standortverlagerung können sich Unternehmen der Energiebesteuerung entziehen;  + dem können Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen weitgehend entgegen wirken
<b>Umweltwirkung</b>	° unspezifisch	++ Ausgeprägte Wirkung auf Reduzierung von Ressourcenverbrauch bzw. Schadstoffemissionen
<b>Aufkommenspotenzial</b>	++ Erhöhung von 16% auf 19% bringt 24 Mrd. Euro; Erhöhung auf 25% bringt bis zu 72 Mrd. Euro. Das Umschichtungspotenzial ist also beträchtlich.	+ Das gesamte Aufkommen der Energiesteuern (auf Kraftstoffe, Heizstoffe und Strom) beträgt 49,7 Mrd. € in 2003. Eine Erhöhung des Aufkommens im Rahmen einer ökologischen Finanzreform um 30-50 Mrd. € Euro ist mittelfristig realisierbar. <sup>4</sup>

<sup>3</sup> Geprüft werden könnte die Besteuerung von Dienstleistungen mit einem ermäßigten Steuersatz. Die Position der EU-Kommission hierzu ist widersprüchlich. Zum einen wird der Mehrwertsteuer im Zusammenhang mit der Integrierten Produktpolitik (IPP) eine bedeutende Rolle für den Umweltschutz zugesprochen. An anderer Stelle empfiehlt sie, nach Möglichkeit weitere Ausnahmen vom Regelsatz zu verzichten. In einem laufenden EU-Projekt zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erlaubt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, auf bestimmte Dienstleistungen den ermäßigten Steuersatz anzuwenden; Deutschland nimmt an diesem Projekt nicht teil. Von den Ergebnissen dieses Versuchs macht die EU-Kommission abhängig, ob die Einführung weiterer, u.a. ökologisch begründeter Steuerermäßigungen in Betracht kommt (Mitteilung der EU-Kommission KOM (2001) 599 endg. vom 22.10.2001).

<sup>4</sup> Der ambitionierte Vorschlag des Fördervereins Ökologische Steuerreform im FÖS-Memorandum 2004 ([www.foes.de](http://www.foes.de)) zur Weiterführung der ökologisch-sozialen Steuer- und Finanzreform führt längerfristig zu



<p><b>Wirkung auf Wachstum und Konjunktur</b></p>	<p>◦ Mehrwertsteuer gilt als Konjunkturbremse – aber bei einer aufkommensneutralen Reform steigen die Arbeitseinkommen im Gegenzug durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge</p>	<p>◦ Grundsätzlich ähnlich zu bewerten wie Mehrwertsteuer. + Aufgrund der Innovationsanreize der ÖSR ist die langfristige Wirkung auf Qualität und Höhe des Wachstums positiver</p>
<p><b>Verteilungswirkungen</b></p>	<p>◦ Kontrovers diskutiert, es kommt darauf an, mit welchem Referenzfall die Mehrwertsteuererhöhung verglichen wird und wofür das Aufkommen verwendet wird.  - grundsätzlich gilt die Mehrwertsteuer als regressiv, d.h. sie belastet untere Einkommen überdurchschnittlich; allerdings:  + Private Mieten werden nicht besteuert<sup>5</sup>, Lebensmittel mit reduziertem Satz  + Im Steuerkonzept der Landesregierung wird der ermäßigte MwSt-Satz gesenkt.</p>	<p>◦ Kontrovers diskutiert; vom Referenzfall und von den einzelnen Energieträgern abhängig.  Die Mineralölsteuer auf Kraftstoffe gilt als weniger problematisch als die Steuern auf Heizstoffe und Strom, weil letztere Güter der „Grundversorgung“ betreffen und stärker regressive Wirkung aufweisen.</p>
<p><b>Europäische Harmonisierung</b></p>	<p>+ Deutschland hat mit 16% einen der geringsten Mehrwertsteuersätze in der EU (für Ziel der Mehrwertsteuerharmonisierung siehe EU-RiLi 77/388 EWG)</p>	<p>- Bei Kraftstoffpreisen ist Deutschland EU-weit bereits unter den Höchstpreisländern<sup>6</sup>  + Bei Heizstoffen ist Deutschland im EU-weit unteren Drittel</p>

Mehreinnahmen von rund 32 Mrd. € für den Bereich Energie und Verkehr; durch eine ökologische Finanzreform in anderen Handlungsfeldern kommt weiteres Einnahmepotenzial hinzu.

<sup>5</sup> Für gewerbliche Mieten gibt es ein Optionsrecht; die Mehrwertsteueroption ist mit dem Recht verbunden, die Mehrwertsteuerbelastungen aus der Bauphase als Vorsteuer geltend zu machen.

<sup>6</sup> Siehe [www.bmf.de](http://www.bmf.de) für Übersichten zum Vergleich der Energiesteuersätze in der EU.

<b>Akzeptanz, politische Durchsetzbarkeit</b>	- Mehrwertsteuererhöhung galt lange als Tabu; Regierungs- und Oppositionsfraktionen sind mehrheitlich gegen Mehrwertsteuererhöhung  + Kreis der Befürworter wächst parteiübergreifend (Simonis/Stegner SPD, Merz CDU, Peter Müller CDU, Klaus Müller / Heino / Hentschel Grüne, Kayenburg CDU 7/03)	-- bekanntermaßen schlecht
---	---	----------------------------

### 1. Fazit:

Die Anhebung der Energiesteuern (mit Schwerpunkt der Anhebung der Steuern auf dem Wärmemarkt) ist unter einigen Aspekten eine bessere Lösung als die Anhebung der Mehrwertsteuer: Die ÖSR hat den Zusatzeffekt der ökologischen Anreizwirkungen und der Nettoentlastung arbeitsintensiver, aber energieextensiver Bereiche des Handwerks und der Dienstleistungen.

Demgegenüber hat die Mehrwertsteuer den Vorteil, dass sie besser mit dem Ziel der Harmonisierung der Steuern in der EU verträglich sowie außenhandelsneutral ist und zumindest im Vergleich zur Energiesteuer höhere Akzeptanz und Realisierungschancen aufweist.

Das richtige Prinzip, die direkten Steuern und Abgaben zu senken und die indirekten Steuern zu erhöhen, sollte mit einer Kombination von Mehrwertsteuer und Ökosteuern realisiert werden.

### **G. THESE 5: EINE ERHÖHUNG DER MEHRWERTSTEUER VERSTÄRKT DIE NOTWENDIGKEIT DER BEKÄMPFUNG DER STEUERHINTERZIEHUNG BEI DER MEHRWERTSTEUER.**

Das Mehrwertsteueraufkommen stagniert seit dem Jahr 2000 bei rund 140 Mrd. Euro, was neben der schwachen Konjunktur mit der zunehmenden Hinterziehung der Mehrwertsteuer zu tun haben dürfte, das Bruttoinlandsprodukt ist im selben Zeitraum immerhin um 5% gestiegen.

Für das Jahr 2001 liegen hier Zahlen aus dem BMF vor, nach denen 92% des Mehrwertsteueraufkommens auf die mit dem Regelsatz besteuerten Waren und Dienstleistungen entfällt; diese Relation dürfte auch heute noch Bestand haben.

Jahr	MwSt Inland	Einfuhr- umsatz- steuer	Summe MwSt	davon ermäß. Satz (7%)	Anteil am ges. Aufk.	Aufkom- men pro %Punkt	davon Regel- satz (16%)	Anteil am ges. Aufk.	Aufkom- men pro %Punkt
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €	%	Mrd. €	Mrd. €	%	Mrd. €
1998	23,8	104,1	127,9						
1999	25,6	111,6	137,2						
2000	33,7	107,1	140,9						
2001	34,5	104,5	138,9	11,2	8%	1,6	128,3	92%	8,0
2002	32,7	105,5	138,2						
2003	33,8	103,2	137,0						
2004	33,0	105,9	138,9						
Mehreinnahmen einer Erhöhung des regulären Satzes um 3 %Punkte:								24,1 Mrd. €	
Mindereinnahmen einer Senkung des ermäßigten Satzes um 2 %Punkte:								-3,2 Mrd. €	
Saldo								20,9 Mrd. €	

## 2. Steuerhinterziehung bei der Mehrwertsteuer

Bei der Mehrwertsteuer kommt es zunehmend zur Steuerhinterziehung. Die Steuerschätzung aus November 2001 hat z.B. Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer von über 8 Mrd. Euro (trotz vergleichsweise stabilem Konsum) ergeben. Nach einer Schätzung des Münchner ifo Instituts für Wirtschaftsforschung steigen die Steuerausfälle in 2004 auf 20 Mrd. Euro (gegenüber 17 Mrd. Euro in 2003). Zwei Hauptquellen der Steuerhinterziehung können unterschieden werden:<sup>7</sup>

1. Die Mehrwertsteuer wird zum einen im Rahmen von **Schwarzarbeit bzw. Schwarzmärkten** hinterzogen; das ifo Institut schätzt den Umsatz in der Schattenwirtschaft in 2003 auf 370 Mrd. Euro (FAZ 18.5.2004).
2. Zum anderen wird die Mehrwertsteuer zunehmend durch verschiedene Versionen des Steuerbetrugs hinterzogen. Hier sind insbesondere so genannte **Karussellgeschäfte** von Bedeutung, bei denen von Scheinfirmen Rechnungen generiert werden, die nie bezahlt, aber zur Nutzung des Anspruchs auf Vorsteuerabzug genutzt werden.

Das ifo Institut schätzt die Steuermindereinnahmen durch offenen Betrug auf 6,5 Mrd. Euro, die Steuermindereinnahmen durch Karussellgeschäfte werden EU-weit auf 12 Mrd. Euro geschätzt.

Einige Maßnahmen zur Bekämpfung des offenen Steuerbetrugs wurden mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen aus der Umsatzsteuer ergriffen (Gesetzesbeschluss des Bundestages siehe BR-Drs. 892/01 vom 27.11.2001). Auch in den Folgejahren haben sich allerdings die Mehrwertsteuereinnahmen nicht erheblich verbessert, und in diversen Fachbeiträgen im ifo-Schnelldienst 4/2004 werden verschiedene Modelle einer weitergehenden Reform der Mehrwertsteuer diskutiert.

<sup>7</sup> Für die folgenden Ausführungen siehe die Beiträge im ifo-Schnelldienst Nr. 2/2004 (57. Jg.) u.a. von Hans-Werner Sinn (ifo-Präsident), Dieter Ondraczek (Bundesvorsitzender der Deutschen Steuer-Gewerkschaft), Barbara Hendricks (Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen), Christine Scheel MdB (Vorsitzende des Finanzausschusses des Bundestages) und Gernot Mittler (Staatsminister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz)

Das Bundesfinanzministerium befürwortet eine Hinwendung zur Ist-Besteuerung in Kombination mit einer elektronisch gestützten Gegenprüfung. Damit müsse der Lieferant nicht mehr die Mehrwertsteuer gegenüber dem Finanzamt vorfinanzieren. Sein Kunde könne dafür die Vorsteuer wiederum erst geltend machen, wenn er die Rechnung bezahlt habe (FAZ 31.3.2004, Hendricks in ifo-Schnelldienst 2/2004). Für Initiativen auf europäischer Ebene siehe KOM(2003) 614 – Bilanz und Aktualisierung der Prioritäten der Mehrwertsteuer-Strategie.

## **H. THESE 6: DIE VERTEILUNGSWIRKUNGEN EINER STÄRKUNG DER INDIKREKTEN STEUERN SIND SCHWACH REGRESSIV, ABER QUANTITATIV NICHT SO BEDEUTSAM. DER GESAMTEFFEKT WIRD STARK DURCH DIE VERWENDUNG DER ZUSÄTZLICHEN EINNAHMEN BESTIMMT**

Verteilungswirkung einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge

Gewinner sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und ihre Arbeitgeber

Nicht entlastet werden nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

- Selbstständige
- Beamte
- Transferleistungsempfänger

### **3. Gesamteffekte**

Ergebnis des DIW 2005 für 2 Prozentpunkte Anhebung der Mehrwertsteuer, Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 2 Prozentpunkte:

„Die Haushalte der Arbeitnehmer und Angestellten mit mittleren Einkommen verbessern ihre Einkommenssituation geringfügig, die Haushalte mit geringen und höheren Einkommen werden etwas stärker belastet. Bei den Haushalten mit geringen Einkommen ist dies durch die etwas höhere relative Mehrwertsteuerbelastung bedingt. Haushalte mit höherem Einkommen zahlen relativ geringere Sozialbeiträge, erfahren somit eine geringere Entlastung. Quantitativ liegt die Be- bzw. Entlastung unter 0,2 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens, absolut handelt es sich in weiten Bereichen um Beträge von ein bis zwei Euro.“ DIW 2005, S. 45

## **I. THESE 7: ES GIBT NUR EIN GERINGES POTENZIAL ZUR ÖKOLOGISIERUNG DER MEHRWERTSTEUER – DIESES SOLLTE INSBESONDERE IM VERKEHRSBEREICH GENUTZT WERDEN.**

Im Auftrag von BMU/UBA startet in 2004 ein Forschungsvorhaben zur Ökologisierung der Mehrwertsteuer durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Universität Köln (FiFo). Ergebnisse werden erst für 2005/2006 erwartet. Die Aufgabenstellung beinhaltet explizit die Hauptfrage, wie die Mehrwertsteuer stärker ökologische Aspekte berücksichtigen kann.

Die Bundesregierung hat in 2003 zwei Initiativen zur Ökologisierung der Mehrwertsteuer in das parlamentarische Beratungsverfahren eingebracht. Die Initiativen scheiterten am Widerstand der Opposition im Bundesrat, zuletzt im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003. Bundesumweltminister Jürgen Trittin und die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen drängen darauf, diese Initiativen erneut in 2004 auf die Tagesordnung zu setzen. Es geht um

- Senkung der Mehrwertsteuer für den Fernverkehr der Deutschen Bahn vom regulären auf den ermäßigten Steuersatz
- Erhebung der vollen Mehrwertsteuer für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr

12

Die Ergebnisse des genannten Forschungsvorhabens bleiben abzuwarten; aus heutiger Perspektive ist das Potenzial einer weiteren Ökologisierung der Mehrwertsteuer (über die beiden dargestellten Vorschläge hinaus) aber gering. Man könnte natürlich daran denken, einen Katalog von „Umweltschutzgütern“ aufzustellen (z.B. Solaranlagen, Produkte mit dem Umweltzeichen des Umweltbundesamtes<sup>8</sup>), für den der ermäßigte Mehrwertsteuersatz erhoben werden könnte. Am Beispiel der Solaranlagen sei jedoch auf die Gefahr vielfältiger intransparenter Förderinstrumente hingewiesen. Es ist besser, Solaranlagen mit wenigen gezielten Förderinstrumenten (wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz und dem Marktanzreizprogramm) ausreichend zu fördern, als an verschiedenen versteckten Stellen zusätzliche Förderinstrumente zu gewähren, deren Kombination und Kumulation sowohl für den Staat als auch die Adressaten schwer durchschaubar ist.

Entsprechend argumentiert auch die Bundesregierung in der Antwort auf die Frage der Abgeordneten Ulrike Flach (FDP) nach einer Halbierung des Mehrwertsteuersatzes für den Einbau moderner Fenster mit Wärmeschutzverglasung:

„Die Bundesregierung vertritt allgemein die Auffassung, dass ermäßigte Mehrwertsteuersätze als politisches Steuerungselement wenig geeignet sind. Sie lehnt deshalb die Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für den Einbau moderner Fenster mit Wärmeschutzverglasung und isolierten Mehrkammerprofilen in Altbauten ab, zumal dies auch aus EU-rechtlichen Gründen derzeit nicht möglich wäre. Im Übrigen verfolgt die Bundesregierung das Ziel, Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen abzubauen und in diesem Zusammenhang den ermäßigten Steuersatz insbesondere auf notwendige, lebenswichtige Güter zu beschränken. Ungeachtet dessen unterstützt die Bundesregierung den Klimaschutz – u. a. auch über die Förderung des Einbaus moderner Fenster in Altbauten – in erheblichem Umfang bereits durch das KfW-CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm und das KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Minderung.“ (BT-Drs. 15/267 vom 20.12.2002. Antworten der Bundesregierung auf Schriftliche Fragen; hier: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks vom 11. Dezember 2002)

<sup>8</sup> Produkte des ökologischen Landbaus unterliegen ohnehin als Lebensmittel dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz; da ein Nullsteuersatz EU-rechtlich nicht erlaubt ist, gibt es hier kein weiteres Begünstigungspotenzial.

## **J. THESE 8: EINE ERHÖHUNG DER ÖKOSTEUER (ODER EINER ANDEREN VERBRAUCHSTEUER) ERZEUGT KEINE MEHREINNAHMEN BEI DER MEHRWERTSTEUER.**

Die Steuern auf Kraftstoffe wurden im Rahmen der ökologischen Steuerreform von 1999 bis 2003 um insgesamt 18,4 ct/l angehoben. Auf den Kraftstoffpreis wirkt zusätzlich die darauf erhobene Mehrwertsteuer, insgesamt ist die Steuerbelastung der Kraftstoffe also um  $18,4 \text{ ct/l} * 1,16 = 21,4 \text{ ct/l}$  gestiegen. Dies könnte die Schlussfolgerung nahelegen, dass die Anhebung der Ökosteuern zusätzlich zu 16% Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer führt.

Gleichwohl wird die Mehrwertsteuer üblicher- und seriöserweise bei der Ermittlung des Ökosteuer-Aufkommens aus folgenden Gründen nicht mitgerechnet:

- Dem erhöhten Aufkommen der Mehrwertsteuer auf Energieträger wird vermutlich ein Minderaufkommen der Mehrwertsteuer für andere Produkte gegenüber stehen, weil statt der teureren Energie etwas anderes weniger gekauft wird. (Es sei denn, die Endverbraucher reagieren vollkommen unelastisch, halten ihr Konsumniveau aufrecht und kompensieren die Mehrausgaben über die Sparquote.)

Diese Auffassung vertritt auch das Bundesfinanzministerium, so z.B. in der Antwort vom 7.10.2003 auf die Frage nach Umsatzsteuermehreinnahmen durch „Pfandschwund“ im Rahmen der Einführung des Dosenpfands: „Die darin enthaltene Umsatzsteuer führt nicht zu einer Mehreinnahme des Staates in gleicher Höhe, da nicht zu erwarten ist, dass sich die Spar- bzw. Konsumquote der Konsumenten aufgrund der Pfandpflicht für Einweg-Getränkeverpackungen verändert. Daher wird das zur Verfügung stehenden Einkommen lediglich umgeschichtet.“ (BT-Drs. 15/1677)

- Die von den Unternehmen gezahlten Sozialversicherungsbeiträge gehen in die Kostenkalkulation und damit in den Produktpreis und letztlich auch in die Mehrwertsteuereinnahmen ein. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge senkt also - isoliert betrachtet - die Mehrwertsteuereinnahmen ebenso wie eine Erhöhung der Energiesteuer sie steigert.
- Zu echten Steuermehreinnahmen bei anderen Steuern kommt es, soweit die ÖSR zu mehr Beschäftigung und/oder einem höheren Sozialprodukt führt.

**Fazit:** Als Nettoeffekt wird üblicherweise unterstellt, dass es keine Erhöhung der Einnahmen aus anderen Steuern gibt. Die wechselseitigen Effekte der Energiesteuer auf das Aufkommen anderer Steuern sind so unberechenbar (selbst hinsichtlich der Richtung), dass man sie am besten gar nicht berücksichtigt.

## **K. THESE 9: DIE EINFÜHRUNG EINES DRITTEN MEHRWERTSTEUERSATZES AUF ENERGIE IST KEINE SINNVOLLE OPTION.**

Zu prüfen ist, ob innerhalb der Mehrwertsteuer eine gesonderte Belastung – z.B. ein dritter, höherer Steuersatz auf Energie – möglich ist. Zuletzt vorgeschlagen wurde dies von der

F.D.P. in 1996<sup>9</sup>, danach hat diese Option keine weitere Rolle gespielt. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen:

- Ein dritter Mehrwertsteuersatz ist EU-rechtlich nicht möglich, es dürfen nur zwei verschiedene Mehrwertsteuersätze erhoben werden. Nur die Länder, die bereits vor der EU-Mehrwertsteuerharmonisierung mehrere Mehrwertsteuersätze hatten, dürfen diese für eine Übergangszeit behalten.
- Selbst wenn das Verbot der Neueinführung von dritten Steuersätzen EU-weit abgeschafft würde, könnte der Mehrwertsteuersatz maximal auf den EU-rechtlich erlaubten Höchstsatz von 25 % erhoben werden. Gegenüber dem heute geltenden Mehrwertsteuersatz von 16 % wäre diese eine Erhöhung um 9 Prozentpunkte. Das ist als Größenordnung für den Zeitraum einer Legislaturperiode (in z.B. zwei Schritten) durchaus beachtlich, bietet aber keine längerfristige Perspektive für die ökologische Steuerreform.
- Die am 1.1.2004 in Kraft getretene EU-Richtlinie zur Harmonisierung der Energiesteuern in Europa basiert ebenfalls auf dem Prinzip von Mengensteuersätzen auf Energieträger vor. Die Option eines gezielten Mehrwertsteuersatzes auf Energieträger ist in der Richtlinie nicht offen.
- Eine Mehrwertsteuer auf Energie würde zu einer weitgehenden Ausnahme nicht nur der energieintensiven Industrie, sondern des gesamten Unternehmensbereiches führen.<sup>10</sup> Dies ist ökologisch kontraproduktiv und verteilungspolitisch ungerecht. Auch im Unternehmensbereich müssen Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie gesetzt werden. Die Mehrwertsteuer auf Energie würde nur von den VerbraucherInnen gezahlt, im Falle einer Verwendung des Aufkommens zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge würden erneut Unternehmen netto entlastet.
- Eine Einführung einer Energiebesteuerung über die Mehrwertsteuer wird aller Voraussicht nach eine zufällige Struktur der Besteuerung der einzelnen Energieträger – abhängig von den Preisen vor Steuern – erzeugen:

Wichtig für mittelfristig korrekte Preissignale und damit für die ökologische Lenkungswirkung und die ökonomische Effizienz der Energiebesteuerung ist, dass jede verbrauchte Einheit Energie bzw. jede Einheit CO<sub>2</sub>-Emissionen mit einem einheitlichen Steuersatz besteuert wird. Die Energiesteuer sollte daher als *Mengensteuer* auf den Energiegehalt und/oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen erhoben werden (angemessen ist z.B. eine CO<sub>2</sub>/Energiesteuer, bei der jede Komponente zu 50% in den Steuertarif eingeht). Ein dritter Mehrwertsteuersatz auf Energie wäre eine *Wertsteuer* und würde bestehende Verzerrungen der Energiepreise weiter verstärken. Da Erdgas z.B. teurer ist als Öl,

<sup>9</sup> Die F.D.P.-Bundestagsfraktion hat im Mai 1996 in dem Papier "Liberales Konzept für mehr Arbeitsplätze, weniger Steuern und eine bessere Umwelt" einen spezifischen Mehrwertsteuersatz auf Energie gefordert. Dort wird eine europaweite Einführung einer erhöhten Mehrwertsteuer auf Mineralöl, Erdgas, Heizöl und Strom als beste Lösung favorisiert. Als zweitbeste Lösung wird ein nationaler Alleingang Deutschlands befürwortet. Als drittbeste Lösung - wenn beides nicht erreichbar ist - sollen die bestehenden Verbrauchsteuern auf leichtes Heizöl, Gas und Benzin stufenweise angehoben werden und der Strom in die Besteuerung einbezogen werden. Der Vorschlag der F.D.P. aus 1996 wurde nicht näher konkretisiert, das Aufkommen wurde vage als "zweistellige Milliardenhöhe" angegeben.

<sup>10</sup> Die Überwälzungsmöglichkeit der Mehrwertsteuer auf die Endverbraucher hängt allerdings ab von Marktmacht ab. Zudem ist zu berücksichtigen, dass einige Unternehmen mangels fehlender Möglichkeit des Vorsteuerabzugs die Mehrwertsteuer tragen; dies betrifft gemeinnützige Körperschaften sowie Versicherungen und Banken.

würde eine Mehrwertsteuer auf Energie dazu führen, dass Erdgas relativ gesehen höher besteuert wird.

Hinzu kommt: Steigt der Weltmarktpreis für einen bestimmten Energieträger, verstärkt die Mehrwertsteuerlösung diesen Effekt. Bei einer Mengensteuer ist der Steuerbetrag hingegen unabhängig von den Marktpreisen der Energieträger.

Fazit: Eine CO<sub>2</sub>/Energiesteuer ist aus mehreren Gründen die bessere Lösung als ein dritter Mehrwertsteuersatz auf Energie.

## **L. THESE 10: DIE LISTE DER IM RAHMEN DER MEHRWERTSTEUER ERMÄ- BIGT BESTEUERTEN GÜTER SOLLTE ÜBERPRÜFT WERDEN.**

Das Mehrwertsteuergesetz unterscheidet sämtliche Umsätze nach drei Gruppen:

- Besteuerung von Gütern und Leistungen mit dem Normalsatz (§ 12, Abs. 1, UStG)
- Besteuerung mit dem ermäßigten Steuersatz (§ 12, Abs. 2, UStG) z.Zt. 7 % des Umsatzes. Der Anwendungsbereich für den ermäßigten Steuersatz betrifft Nahrungsmittel, Bücher, Zeitungen und andere Güter des Grundbedarfs.
- Keine Besteuerung (§ 4, UStG).  
Anwendungsbereich: Umsätze der Dienstleistungen für Gesundheitspflege, der (privaten) Wohnungsvermietung, von Kultur- und Sportveranstaltungen sowie von Bildungsleistungen.

Zu fragen ist beispielsweise, ob Schnittblumen oder Tierfutter in den Katalog der ermäßigt besteuerten Gütern hineingehört.



**Anlage 1: Struktur des deutschen Steuersystems**

Verteilung der Steuer- und Abgabenlast auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt  
(Alle Angaben in Mrd. € bis 1990 nur alte Bundesländer)

16

	Faktor	1970	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2010 (OSR nach FÖS-Vorschlag)
<b>Sozialversicherungsbeiträge</b>	A	52,6	146,8	242,4	386,1	393,0	411,3	417,5	421,5	422,0	425,8	
Arbeitslosenversicherung	A	1,6	9,5	20,3	46,1	47,0	48,2	49,3	49,7			
Gesetzliche Rentenversicherung	A	22,3	57,8	91,4	153,9	153,0	152,1	153,2	153,2			
Gesetzliche Krankenversicherung	A	12,8	42,7	72,5	124,1	127,4	130,0	131,8	136,1			
Gesetzliche Pflegeversicherung	A	0,0	0,0	0,0	15,9	16,2	16,3	16,6	16,7			
Sonstige (u.a. Unfallvers., öffentl. Die	A	15,9	36,9	58,3	46,1	49,4	64,9	66,7	65,8			
<b>Steuern (Summe)</b>		<b>78,8</b>	<b>187,6</b>	<b>289,3</b>	<b>425,9</b>	<b>453,1</b>	<b>467,3</b>	<b>446,2</b>	<b>441,7</b>	<b>442,2</b>	<b>443,8</b>	
Lohnsteuer	A	17,9	57,0	92,6	132,1	133,8	135,7	132,6	132,2	133,1	125,4	
Solidaritätszuschlag	20% A, 80% K	0,5	0,0	0,0	10,5	11,3	11,8	11,1	10,4	10,3	10,1	
Veranlagte Einkommensteuer	30% A, 70% K	8,2	18,8	18,7	5,7	10,9	12,2	8,8	7,5	4,6	5,8	
Gewerbesteuer	K	5,5	13,9	19,8	25,8	27,1	27,0	24,5	23,5	24,1	25,1	
Körperschaftsteuer	K	4,5	10,9	15,4	18,5	22,4	23,6	-0,4	2,9	8,3	12,5	
Grundsteuer	K	1,4	3,0	4,5	8,3	8,6	8,8	9,1	9,3	9,7	9,9	
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	K	1,0	2,1	5,5	11,6	11,3	13,5	20,9	14,0	9,0	9,9	
Versicherungsteuer	K	0,3	0,9	2,3	7,1	7,1	7,2	7,4	8,3	8,9	8,8	
Zinsabschlag	K	0,0	0,0	0,0	6,1	6,0	7,3	9,0	8,5	7,6	6,8	
Grundwerbsteuer	K	0,5	1,2	2,2	5,7	6,3	5,2	5,0	4,8	4,8	4,8	
Erbschaftsteuer	K	0,3	0,5	1,5	2,5	3,1	3,0	3,1	3,0	3,4	4,3	
Lotteriesteuer	K	0,3	0,7	1,1	1,6	1,7	1,8	1,9	1,8	1,9	1,9	
Feuerschutzsteuer	K	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Vermögensteuer	K	2,2	2,4	3,2	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	
Sonstige Steuern auf Kapital	K	1,1	0,8	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Mehrwertsteuer	N	13,7	27,0	43,3	104,1	111,6	107,1	104,5	105,5	103,2	105,9	
Einfuhrumsatzsteuer	N	5,8	20,8	35,8	23,8	25,6	33,7	34,5	32,7	33,8	33,0	
Zölle	N	1,5	2,4	3,7	3,3	3,2	3,4	3,2	2,9	2,9	2,9	
Kaffeesteuer	N	0,5	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	1,1	
Sonstige faktorneutrale Steuern	N	0,3	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	
Mineralölsteuer	U	5,9	10,9	17,7	34,1	36,4	37,8	40,7	42,2	43,2	42,3	
Stromsteuer	U	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	3,4	4,3	5,1	6,5	6,6	
Kraftfahrzeugsteuer	U	2,0	3,4	4,3	7,8	7,0	7,0	8,4	7,6	7,3	7,8	
Tabaksteuer	U	3,3	5,8	8,9	11,1	11,7	11,4	12,1	13,8	14,1	14,5	
Branntweinsteuer	U	1,1	2,0	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	
Biersteuer	U	0,6	0,6	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	
Schaumweinsteuer	U	0,1	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	
Sonstige Steuern auf Umwelt	U	0,2	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Kohlepennig	U	0,0	1,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>Insgesamt</b>		<b>131,4</b>	<b>334,3</b>	<b>531,7</b>	<b>811,6</b>	<b>845,4</b>	<b>875,3</b>	<b>860,1</b>	<b>863,4</b>	<b>864,3</b>	<b>869,6</b>	<b>864,3</b>
<b>davon nach Faktoren in Mrd €</b>												
Arbeit	A	76,6	216,9	348,0	530,1	542,8	561,8	561,5	567,5	566,6	563,4	537,7
Kapital	K	19,7	42,1	62,2	91,9	99,9	104,3	85,9	81,0	81,6	88,2	78,6
Umwelt	U	13,3	23,9	37,1	56,6	60,6	63,1	68,9	72,0	74,6	74,5	106,5
Neutral	N	21,8	51,3	84,3	133,0	142,1	146,1	143,9	142,8	141,5	143,5	141,5
<b>davon nach Faktoren in Prozent</b>												
Arbeit	A	58,3	64,9	65,5	65,3	64,2	64,2	65,3	65,7	65,6	64,8	62,2
Kapital	K	15	12,6	11,7	11,3	11,8	11,9	10,0	9,4	9,4	10,1	9,1
Umwelt	U	10,1	7,2	7,0	7,0	7,2	7,2	8,0	8,3	8,6	8,6	12,3
Neutral	N	16,6	15,3	15,9	16,4	16,8	16,7	16,7	16,5	16,4	16,5	16,4

Faktoren: A=Arbeit, K=Kapitel, U=Umwelt (auch interpretierbar als Nutzung Gemeingüter), N=Neutral

Quelle: Daten zu Steuern bis 2001 aus BMF-Zeitreihe Steuern, Stand 21.7.2003; 2002-2004 aus Steuerschätzung 5/2004; Sozialversicherungsbeiträge bis 2002 aus BMGS Sozialbudget, ab 2003 geschätzt

**Anlage 2: Vorschlag im Steuerkonzept der Landesregierung Schleswig-Holstein: Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung einer Senkung der Lohnnebenkosten**

Im Steuerkonzept der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 17.2.2004 wird eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge vorgeschlagen. Der Regelsatz soll von 16% auf 19% erhöht, der ermäßigte Satz von 7% auf 5% gesenkt werden.

Dies ergibt Mehreinnahmen von knapp 21 Mrd. € damit können die Sozialversicherungsbeiträge um etwa 2,2 Prozentpunkte gesenkt werden.<sup>11</sup>

Dabei soll der Korb der ermäßigt besteuerten Waren und Dienstleistungen begrenzt werden (genannt wird das Beispiel Hundefutter); das zusätzliche Aufkommen und das Potenzial zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ist entsprechend etwas höher.

### Anlage 3: Entwicklungen auf EU-Ebene zur Mehrwertsteuerharmonisierung

Die Mehrwertsteuersätze der EU-Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich, sie reichen von 15% bis 25%. Deutschland gehört mit einem regulären Steuersatz von 16% zu den Niedrigsteuerländern:

Dänemark	25%		Niederlande	19%
Schweden	25%		Portugal	19%
Ungarn	25%		Estland	18%
Finnland	22%		Griechenland	18%
Polen	22%		Lettland	18%
Tschechien	22%		Litauen	18%
Belgien	21%		Großbritannien	17,5%
Irland	21%		Deutschland	16%
Italien	20%		Spanien	16%
Österreich	20%		Luxemburg	15%
Slowakei	20%		Malta	15%
Slowenien	20%		Zypern	15%
Frankreich	19,6%			

Langfristiges Ziel der EU-Kommission ist die Harmonisierung der Steuersätze und der Übergang vom Bestimmungs- auf das Ursprungslandprinzip.<sup>12</sup> In der Mitteilung „Bilanz und Ak-

<sup>11</sup> In den Eckpunkten des Steuerkonzepts („anders steuern: Gemeinwesen stärken. Der schleswig-holsteinische 10-Punkte-Plan für ein sozial gerechtes und einfaches Steuersystem. Eckpunkte“) wird auf S. 26 die mögliche Senkung der Sozialversicherungsbeiträge mit knapp einem Prozentpunkt angegeben. (Zitat: „Bei einer unterstellten Harmonisierung auf ein Durchschnittsniveau können insgesamt Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Euro generiert werden. Allein im Zuge dieses Prozesses können die Sozialversicherungsbeiträge also langfristig um fast einen Prozentpunkt gesenkt werden.“) Diese Formulierung ist etwas missverständlich und soll bei der zukünftigen Darstellung voraussichtlich modifiziert werden. Gemeint ist, dass in den drei Sozialversicherungszweigen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung eine Senkung von (knapp) je einem Prozentpunkt möglich ist. In der Summe braucht man dafür 25 Mrd. €

<sup>12</sup> Mitteilung der EU-Kommission „Bilanz und Aktualisierung der Prioritäten der Mehrwertsteuer-Strategie“, KOM(2003) 614 endg; BR-Drs. 108/04.

tualisierung der Prioritäten der Mehrwertsteuer-Strategie“ legt die EU-Kommission Ende 2003 weiterhin Vorschläge für kurzfristige und konkrete Verbesserungen zur Vereinheitlichung und Modernisierung der bestehenden Regelungen, einheitlichere Anwendung und Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit vor.

Die Initiative der EU-Kommission in 1999 für die Senkung der Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen<sup>13</sup> wurde in 2002 verlängert (Quelle: KOM(2003) 614).

18

Zu nennen ist weiterhin der Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Vorschriften über den Ort der Lieferung von Elektrizität und Gas (KOM(2002) 688 endg). Anlass ist das Problem, dass mit der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte grenzüberschreitender Handel mit diesen Energieträgern zunimmt und für die Mehrwertsteuererhebung der Ort der Lieferung festzulegen ist. Der Kommissionsvorschlag zielt darauf, dass alle Lieferungen unterhalb der Stufe des Endverbrauchs an dem Ort besteuert werden, an dem der Kunde den Sitz seiner wirtschaftlichen Tätigkeit hat in Kombination mit einer Umkehr der Steuerschuld. Bei Lieferung an Endverbraucher wird am Ort des Endverbrauchs besteuert. Der Richtlinienvorschlag wurde am 7.10.2003 angenommen (Richtlinie 2003/92/EG des Rates).

#### **Anlage 4: Übersicht über die Ergebnisse der Studie des DIW 2005 zu den Auswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung**

Quelle: DIW/ Volker Meinhardt Rudolf Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung  
Endbericht im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, Berlin, März 2005

*„Die Addition aller hier berücksichtigten versicherungsfremden Leistungen ergibt bei der hier verwendeten weiten Fassung der versicherungsfremden Leistungen einen Betrag von 138,6 Mrd. Euro. Saldiert mit dem aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschuss bzw. dem Defizitausgleich verbleibt ein Betrag von 83,7 Mrd. Euro, der durch Beiträge fehlfinanziert wird. Dies entspricht dem Aufkommen von gut 9 Beitragspunkten. Eine enge Fassung der versicherungsfremden Leistungen ohne Berücksichtigung der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung und der Berücksichtigung der Hinterbliebenenrenten ergibt immer noch einen Bruttobetrag von 90,2 Mrd. Euro. Nach Abzug des Bundeszuschusses verbleibt immer noch ein Nettobetrag von 35,3 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Aufkommen von knapp 4 Beitragspunkten.“ (DIW 2005, S. 15)*

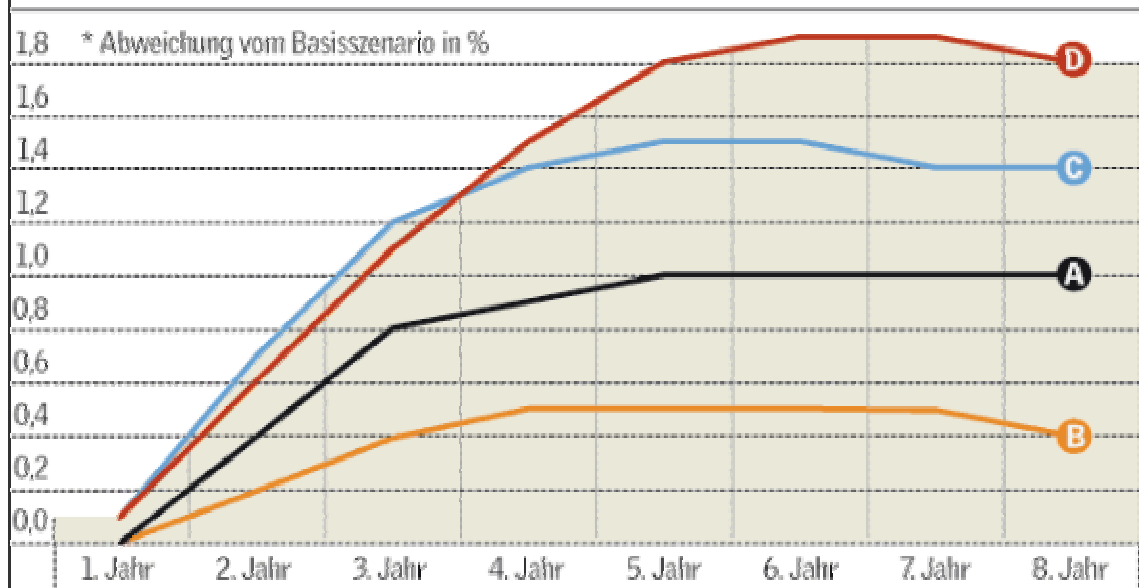
Die vier untersuchten Varianten und ihre Auswirkungen können der folgenden Abbildung entnommen werden:

---

<sup>13</sup> Eine Senkung der Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen ist unter folgenden Bedingungen möglich: Die Dienstleistungen müssen arbeitsintensiv sein und direkt gegenüber dem Endverbraucher erbracht werden. Sie müssen überwiegend lokalen Charakter aufweisen und dürfen keine Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen. Durch die Anwendung des ermäßigten Satzes darf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht beeinträchtigt werden.

## Mehr Arbeitsplätze trotz höherer Steuern

Senkungseffekte der Sozialversicherungsbeiträge bei gleichzeitiger Steuererhöhung auf die Beschäftigung\*



	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Mehrwertsteuer	+20 Mrd. €	—	+20 Mrd. €	+20 Mrd. €
Lohnsteuer	—	+15 Mrd. €	+15 Mrd. €	+15 Mrd. €
Körperschafts- und veranlagte Einkommensteuer	—	+5 Mrd. €	+5 Mrd. €	+5 Mrd. €
Sozialversicherungsbeiträge	-20 Mrd. €	-20 Mrd. €	-40 Mrd. €	-48 Mrd. €*

FTD / jf: Quelle: DIW

\* im 1. und 2. Jahr -40 Mrd. €, ab 3. Jahr bis zu -8 Mrd. €