

***Zuordnung der Steuern und Abgaben
auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Um-
welt***

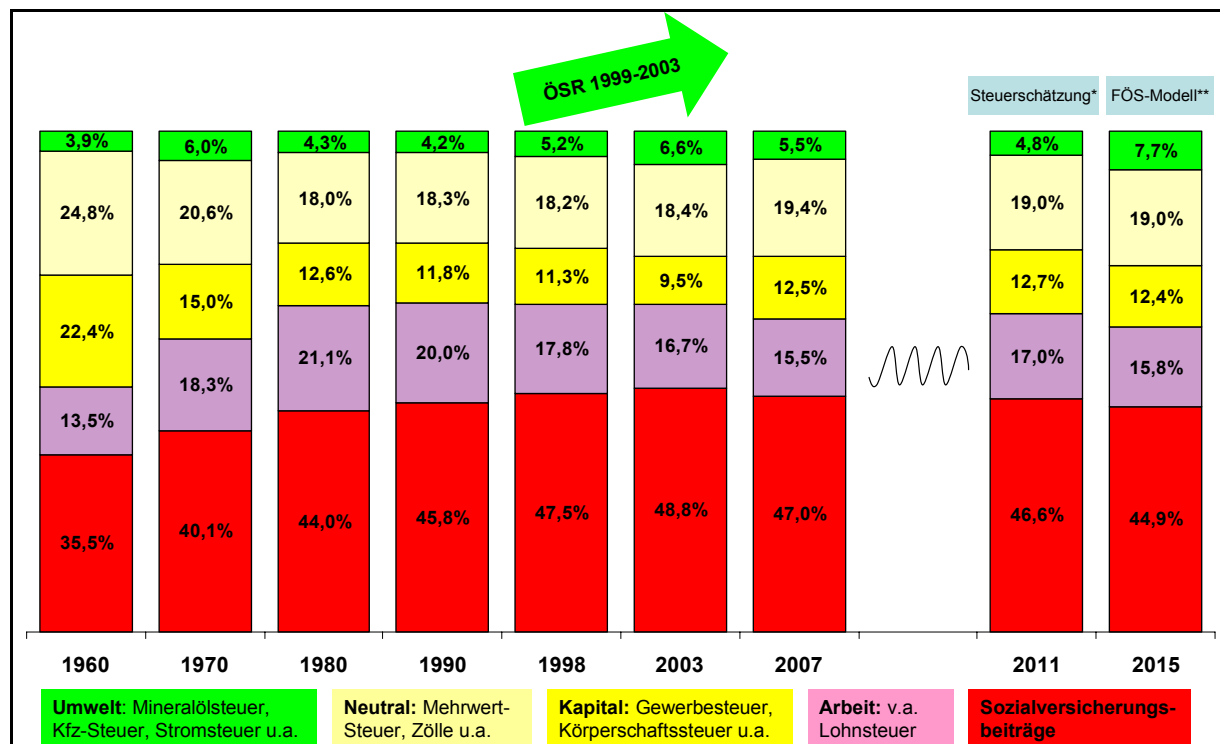
Von Bettina Meyer, FÖS-Vorstand

A. BELASTUNG DES FAKTORS UMWELT SINKT WIEDER

Der Förderverein Ökologische Steuerreform hat – ausgehend von den ersten Untersuchungen zur Steuerstruktur von Lorenz Jarras und Kai Schlegelmilch – immer wieder die steuerliche Belastung der Faktoren Arbeit, Kapital, Neutral und Umwelt¹ untersucht, zuletzt in seinem Memorandum „UmSteuern“ 2004. Während dort noch einen deutlichen Anstieg der Umweltsteuern beobachtet werden konnte, geht der Trend seitdem wieder in das Vor-Ökosteuer-Zeitalter zurück.

1

Tabelle 1: Faktoranalyse – Entwicklung des Aufkommens an Steuern und Abgaben seit 1960



* Umschichtung bei zusätzlicher ÖSR von 34 Mrd. €

** Erwartung 2011 lt. Steuerschätzung Mai 2007

1. Anteil der Umweltsteuern droht auf Vor-Ökosteuer-Niveau zurückzufallen

Die relative Bedeutung von Steuern auf den Faktor Umwelt ist seit 1970 zurückgegangen, was vor allem auf den überdurchschnittlichen Anstieg der Einkommen- und der Mehrwertsteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen ist. Erst die Mineralölsteuererhöhungen in den 1990er Jahren führten zu einer wieder leicht steigenden Bedeutung der Umweltsteuern. Insgesamt sank der Anteil der umweltbezogenen Steuern am gesamten Aufkommen von 6,0 Prozent in 1970 auf 5,2 Prozent in 1998.

¹ Zur Zuordnung siehe Seite 7.

Mit der ökologischen Steuerreform von 1999 bis 2003 wurde der Anteil der auf den Faktor Umwelt erhobenen Steuern von 5,2 Prozent in 1998 auf 6,6 Prozent in 2003 ausgeweitet.

Seit 2004 geht die Bedeutung der umweltbezogenen Steuern aus folgenden Gründen wieder zurück:

- Die Ökologische Steuerreform war in ihrer Lenkungswirkung für den Klimaschutz sehr erfolgreich: Während der Kraftstoffverbrauch in Deutschland seit 1950 kontinuierlich anstieg, ist er von 2000 bis 2006 um 18 Prozent gesunken. Die Treibhausgasemissionen des gesamten Verkehrs in Deutschland sanken im gleichen Zeitraum um 9 Prozent. Der Anstieg der Rohölpreise, der zunehmende Einsatz der (bis 31.7.2006 vollständig steuerbefreiten) Biokraftstoffe, der Tanktourismus und die schwache Konjunktur trugen ebenfalls zum Sinken der Mineralölsteuereinnahmen bei.
- Ein unverändert hoch gebliebenes Niveau der Sozialversicherungsbeiträge, das allerdings einigen Schwankungen unterlegen gewesen ist.
- In 2006 stieg das Abgabenaufkommen um 8 Prozent, in 2007 um 9 Prozent. Gründe dafür waren die Mehrwertsteuererhöhung, die anspringende Konjunktur und Änderungen im Steuerrecht, die die zwischenzeitlich (2001-2004) eingebrochenen Unternehmensteuern stabilisierten. Die Einnahmen aus Umweltsteuern verharrten demgegenüber auf nominal stabilem Niveau, so dass ihr Anteil am gesamten Aufkommen der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge rückläufig ist.

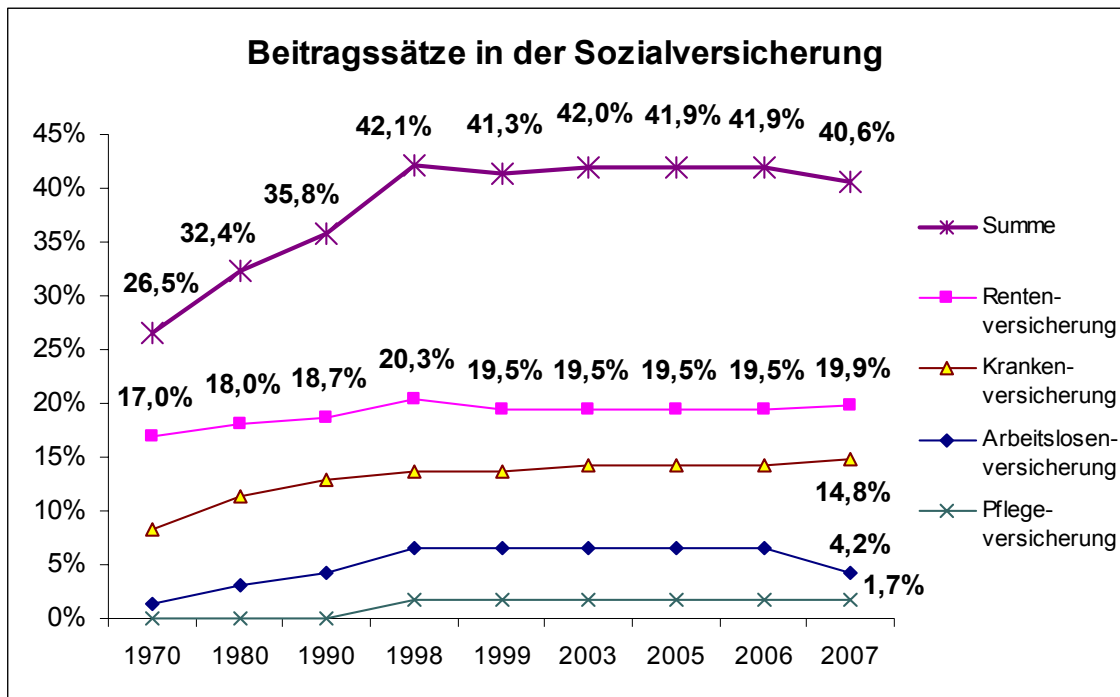
Wie die Prognose für 2011 der Steuerschätzung aus Mai 2007 zeigt, geht der Anteil der Umweltsteuern – ohne weitere Maßnahmen – bis 2011 auf 4,8 Prozent zurück. Daher sind weitere ÖSR-Schritte dringend erforderlich.

2. Faktor Arbeit weiter zu hoch belastet

Die Zurechnung der Steuern und Abgaben auf die Produktionsfaktoren veranschaulicht den Anstieg des Anteils der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit von 49,0 Prozent im Jahre 1960 über 58,4 Prozent in 1970, 65,1 Prozent in 1980 auf 65,3 Prozent im Jahre 1998.

Der Faktor Arbeit wurde zwar im Rahmen der Ökologischen Steuerreform – sowie der parallel eingeleiteten umfassenden Einkommen- und Unternehmensteuersenkungen – entlastet. Trotzdem konnte der *Anteil* der den Faktor Arbeit belastenden Steuern und Abgaben bis 2004 insgesamt nur bei rund 65 Prozent 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 1999-2003 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 war im Jahre 2003 mit 42,0 Prozent nur 0,1 Prozentpunkte geringer als 1998 (42,1 Prozent). 2007 ist die Summe der Beitragssätze durch die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung (die den weiteren Anstieg der Krankenversicherungsbeiträge überkompensierte) auf 40,6 Prozent gesunken.



Quelle: Bundesfinanzministerium, Bundesarbeitsministerium, Bundesgesundheitsministerium 2007

- Hinzu kommt, dass durch die Konjunkturlage, die Steuerreformen der Bundesregierung sowie zunehmende Steuerumgehungen das Steueraufkommen insbesondere der veranlagten Einkommen-, der Körperschaft- und der Mehrwertsteuer im Zeitraum der ÖSR 1999-2003 zurückgegangen ist. Der relative Anteil der anderen Steuern- und Abgaben stieg dadurch an.

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. Die Ursachen dafür liegen jedoch nicht bei der Ökosteuer.

3. Faktor Kapital wieder auf altem Niveau

Ab 2001 ist es – aus konjunkturellen Gründen sowie 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 2000 entfallende Anteil von 11,9 Prozent in den Folgejahren; 2003 betrug der Anteil 9,5 Prozent. 2007 lag der auf den Faktor Kapital entfallende Anteil wieder bei 12,5 Prozent. Die Unternehmensteuerreform zum 1.1.2008 wird den Faktor Kapital um rund 5 Mrd. € entlasten, so dass zukünftig ein leicht sinkender Anteil zu erwarten ist.

4. Faktor neutrale Steuern sehr konjunkturabhängig

Bedingt durch die schlechte konjunkturelle Situation sowie durch zunehmende Steuerumgehungen war Anfang der 2000er Jahre auch ein Einbruch der Mehrwertsteuereinnahmen zu verzeichnen. Das Aufkommen von 140,9 Mrd. Euro in 2000 (incl. Einfuhrumsatzsteuer) wurde in keinem Folgejahr bis einschließlich 2005 wieder erreicht. Erst in 2006 und 2007 steigen die Einnahmen wieder an. Neben der Konjunktur spielt hier auch die Anhebung des Regelsatzes

der Mehrwertsteuer von 16 Prozent auf 19 Prozent seit dem 1.1.2007 eine Rolle. Das Aufkommen der Tabaksteuer stieg trotz mehrfacher Erhöhung des Steuersatzes seit 2002 nur geringfügig an – ein Zeichen dafür, dass der Konsum von inländisch gekauftem Tabak zurückging (reduzierter Tabakkonsum, Kauf auf dem Schwarzmarkt, Erhöhung legaler Importe).

Wirkungen des FÖS-Steuerkonzepts auf die Steuerstruktur bis 2010

Das im Memorandum 2004² entwickelte FÖS-Konzept zur Weiterführung der ökologisch-sozialen Steuer- und Finanzreform erbringt längerfristig ein Aufkommen von rund 34 Mrd. €. Der FÖS wird in 2007 eine Fortschreibung dieses Konzepts vorlegen.

4

Für die Änderung der Struktur des Steuersystems bei Realisierung des FÖS-Vorschlags (siehe FÖS-Memorandum 2004 auf www.foes.de) wurde das Aufkommen aller Steuern und Abgaben in 2011 auch für 2015 unterstellt – was aufgrund von Strukturänderungen und Wachstum natürlich methodisch eine sehr grobe Herangehensweise ist. Allerdings ist dies – angesichts dem FÖS nicht zur Verfügung stehender Modellierungen – die beste Annäherung. Die resultierenden Zahlen zeigen isoliert die Wirkung einer ÖSR gemäß FÖS-Vorschlag. Die tatsächlich erreichbare Anteilsverschiebung zugunsten der Steuern und Abgaben auf den Faktor Umwelt bis 2015 wird aufgrund anderer Reformen des Steuer- und Abgabensystems, durch Struktur- und Wachstumswirkungen sowie Lenkungseffekte der Ökosteuern voraussichtlich etwas geringer sein.

Es wird angenommen, dass das zusätzliche Ökosteuer-Aufkommen beim FÖS-Konzept von rund 34 Mrd. Euro vollständig für die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer verwendet wird. Der FÖS hat zwar die Aufkommensverwendung bewusst noch nicht konkretisiert; für die Zwecke der Grafik wurde jedoch unterstellt, dass jeweils die Hälfte des Aufkommens in die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge sowie zur Gegenfinanzierung von Reformen der Einkommensteuer verwendet wird. Wie auch insgesamt bei der Zuordnung der Steuern auf die Faktoren werden 80 Prozent der Einkommensteuer dem Faktor Arbeit und 20 Prozent dem Kapital zugerechnet.

Unter diesen Annahmen sind folgende Auswirkungen des FÖS-Konzepts für die Weiterführung der ökologisch-soziale Steuer- und Finanzreform auf die Steuerstruktur zu erwarten:

- Der Anteil der umweltbezogenen Steuern steigt von 4,8 Prozent in 2011 auf 7,7 Prozent. Die Fortführung der Ökologisch-Sozialen Steuerreform gemäß FÖS-Vorschlag hätte damit einen rund doppelt so starken Impuls auf die Veränderung der Struktur des Steuersystems wie die von 1999 bis 2003 umgesetzte Ökologische Steuerreform.
- Der Anteil der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit sänke von 63,5 Prozent in 2003 auf 60,9 Prozent in 2010.

² <http://www.foes.de/de/downloads/Memorandum/Memo2004.pdf>

Methodische Erläuterungen:

Für die als Anlage beigefügte Tabelle und Abbildung wurden die in Deutschland erhobenen Steuern und Abgaben auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt zugerechnet. So kann der laufende Anstieg der auf den Faktor Arbeit erhobenen Steuern seit den 1960er Jahren und die leichte Trendumkehr durch eine Ökologische Steuerreform veranschaulicht werden. Die zweite Spalte der Tabelle zeigt die Zuordnung der Steuern und Abgaben. Bei der Zuordnung wurde der Begriff der umwelt- und lenkungsbezogenen Steuern – angelehnt an die Methodik bei OECD und Statistischem Bundesamt – eng ausgelegt.³

5

Hier nicht berücksichtigt werden Gebühren und Sonderabgaben sowie Steuern der Bundesländer im Umweltbereich. Der FÖS strebt zukünftig eine Alternativrechnung an, bei der auch Umweltabgaben im weiteren Sinne erfasst werden, soweit die entsprechenden Daten beschafft werden können. Zu berücksichtigen wären:

- der bis 1996 erhobene Kohlepfennig (Sonderabgabe)
- Abwasserabgabe (Sonderabgabe)
- Abgaben der Länder auf Entnahme von Grund- und/oder Oberflächenwasser
- Abwassergebühren
- Abfallgebühren
- DSD-Gebühren
- Start- und Landegebühren
- die seit dem 1.1.2005 erhobene LKW-Maut (Gebühr)

Die in der Tabelle ausgewiesene Steuerbelastung der Faktoren hat wenig mit den Verteilungswirkungen bezogen auf Unternehmen und Verbraucher zu tun!

Letztlich müssen alle Steuern von natürlichen Personen getragen werden. "Die Umwelt" kann keine Steuerbelastung tragen, sondern die auf den Faktor Umwelt erhobenen Steuern belasten teilweise Unternehmen, teilweise die privaten Haushalte. Für eine Analyse der personellen (bezogen auf die Einkommensschichten) oder funktionalen (bezogen auf Arbeit und Kapital) Verteilungswirkungen einer ökologischen Finanzreform müsste eine andere Zuordnung vorgenommen werden. Insbesondere müssten die hier dem Faktor Umwelt zugeordneten Steuern und Abgaben auf Haushalte und Unternehmen aufgeteilt werden.

Ein zweites Beispiel: Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird in der Graphik voll dem Faktor Arbeit zugerechnet, entlastet aber zur Hälfte Unternehmen. Diese Entlastung der Unternehmen, die die Belastung des Faktors Kapital niedriger ausfallen lässt, ist in der Grafik ebenfalls nicht zu sehen.

Wichtig ist daher beim Umgang mit den Steuerstruktur-Daten, dass man ihren Aussagewert und seine Grenzen kennt.

³ In früheren Veröffentlichungen hat der FÖS demgegenüber eine weite Definition der umwelt- und lenkungsbezogenen Steuern und Abgaben zugrunde gelegt und auch Grundsteuer sowie Steuern auf Alkohol und Tabak hinzugerechnet.

FÖS-Analyse: Zuordnung der Steuern auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt

Tabelle 2 Verteilung der Steuer- und Abgabenlast auf die Faktoren (tabellarische Darstellung)

	Faktor	1960	1970	1980	1990	1998	2003	2007	2011	2015 nach FÖS
Sozialversicherungsbeiträge	A	19,2104	52,5598	146,802	242,446	386,067	420,8	474	534	
Arbeitslosenversicherung	A	1,38	1,62	9,46	20,31	46,12	49,37			
Gesetzliche Rentenversicherung	A	7,39	22,30	57,77	91,35	153,94	157,56			
Gesetzliche Krankenversicherung	A	4,69	12,78	42,66	72,51	124,06	137,39			
Gesetzliche Pflegeversicherung	A	0,00	0,00	0,00	0,00	15,86	16,66			
Sonstige (u.a. Unfallversich., öff.Dienst)	A	5,75	15,87	36,91	58,28	46,09	59,83			
Steuern (Summe)		34,97	78,59	186,62	286,53	425,91	442,22	534,23	613,57	616,77
Lohnsteuer	A	4,12	17,94	57,04	92,58	132,05	133,09	131,35	159,55	
Solidaritätszuschlag	A/K	0,00	0,49	0,02	0,00	10,51	10,29	12,10	14,20	
Veranlagte Einkommensteuer	A/K	4,58	8,18	18,81	18,67	5,68	4,57	22,15	34,55	
Gewerbesteuer	K	3,47	5,49	13,85	19,84	25,82	24,14	38,50	45,30	
Körperschaftsteuer	K	3,33	4,46	10,90	15,39	18,51	8,28	23,60	26,87	
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	K	0,43	1,03	2,14	5,54	11,63	9,00	12,59	15,07	
Versicherungsteuer	K	0,11	0,32	0,91	2,27	7,13	8,87	10,48	10,77	
Zinsabschlag	K	0,00	0,00	0,00	0,00	6,08	7,63	9,24	10,41	
Grundsteuer	K	0,83	1,37	2,97	4,46	8,30	9,66	10,55	11,11	
Grunderwerbsteuer	K	0,19	0,54	1,20	2,15	5,68	4,84	6,33	5,71	
Erbschaftsteuer	K	0,10	0,27	0,52	1,55	2,46	3,37	4,07	5,08	
Vermögensteuer	K	1,37	2,16	2,42	3,24	0,54	0,23	-0,03	0,00	
Lotteriesteuer	K	0,14	0,29	0,66	1,06	1,63	1,86	1,70	1,70	
Feuerschutzsteuer	K	0,02	0,05	0,12	0,20	0,33	0,33	0,32	0,32	
Sonstige Steuern auf Kapital	K	0,74	1,14	0,81	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	
Mehrwertsteuer	N	7,58	13,70	27,02	43,28	104,14	103,16	130,65	147,65	
Einfuhrumsatzsteuer	N	0,64	5,80	20,76	35,76	23,79	33,83	41,95	46,65	
Zölle	N	1,35	1,47	2,35	3,67	3,32	2,88	4,20	4,39	
Kaffeesteuer	N	0,35	0,54	0,76	0,99	1,08	0,98	1,06	0,98	
Tabaksteuer	N	1,81	3,34	5,77	8,90	11,07	14,09	14,50	14,30	
Branntweinsteuer	N	0,52	1,14	1,99	2,16	2,26	2,20	1,94	2,16	
Biersteuer	N	0,36	0,60	0,65	0,72	0,85	0,79	0,77	0,77	
Schaumweinsteuer	N	0,03	0,12	0,27	0,49	0,53	0,43	0,39	0,43	
Sonstige faktorneutrale Steuern	N	0,77	0,33	0,40	0,65	0,66	0,66	0,57	0,57	
Mineralölsteuer	U	1,36	5,89	10,92	17,70	34,09	43,19	40,00	39,70	
Stromsteuer	U	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,53	6,45	6,45	
Kraftfahrzeugsteuer	U	0,75	1,96	3,37	4,31	7,76	7,34	8,80	8,89	
Aufkommen Steuern und SVB gesamt		54,2	131,1	333,4	529,0	812,0	863,0	1.008,6	1.148,0	1.148,0
Davon nach Faktoren in Mrd.		54,2	131,1	333,4	529,0	812,0	863,0	1.008,6	1.148,0	1.147,9
Arbeit	A	26,5	76,6	217,0	348,1	530,5	565,3	630,9	729,5	698,8
Kapital	K	12,1	19,7	42,1	62,2	91,9	81,6	126,4	145,5	142,3
Neutral	N	13,4	27,0	60,0	96,6	147,7	159,0	196,0	217,9	217,9
Umweltsteuern	U	2,1	7,8	14,3	22,0	41,8	57,1	55,3	55,0	88,9
Davon nach Faktoren in %		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Arbeit	A	49,0%	58,4%	65,1%	65,8%	65,3%	65,5%	62,6%	63,5%	60,9%
Kapital	K	22,4%	15,0%	12,6%	11,8%	11,3%	9,5%	12,5%	12,7%	12,4%
Umwelt	U	3,9%	6,0%	4,3%	4,2%	5,2%	6,6%	5,5%	4,8%	7,7%
Neutral	N	24,8%	20,6%	18,0%	18,3%	18,2%	18,4%	19,4%	19,0%	19,0%
Bruttoinlandsprodukt		154,8	345,3	752,6	1.240,4	1.942,6	2.182,2	2.400,3	2.704,0	
Anteil Steuern und SVB am BIP		35,0%	38,0%	44,3%	42,6%	41,8%	39,5%	42,0%	42,5%	
Veränderung ggü. 1998							-5,4%	0,5%	1,6%	

6

Quellen und Anmerkungen:

Zahlen zum Steueraufkommen bis 2001 aus BMF-Zeitreihe Steuern, Stand 21.7.2003; 2002-2003 aus Steuer-schätzung 5/2004; 2004-2005 aus Steuerschätzung 5/2005; 2006-2007 aus Steuerschätzung 5/2007

Zahlen zu den Beitragseinnahmen der Sozialversicherung bis 2005: Sozialbudget; ab 2006 geschätzt Veranlagte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag wurden gemäß grober Schätzung auf die Faktoren Arbeit und Kapital aufgeteilt (80% zu 20% bzw. 70% zu 30%)

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

Annahmen für FÖS-Langfrist-Vorschlag: 33,9 Mrd. € Mehraufkommen aus ÖFR

50% der Entlastung erfolgt bei den Sozialversicherungsbeiträgen (also Faktor Arbeit), 50% bei der Einkommensteuer, davon wiederum entfallen 81% auf Arbeit und 19% auf Kapital