

Gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung nicht übermäßig hoch

Von Stefan Bach

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt dürfte im Jahr 2013 bei 23,6 Prozent liegen; einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge wird die gesamte Abgabenquote auf 39,3 Prozent geschätzt. Das ist höher als in den letzten zehn Jahren, liegt aber unter den Spitzenwerten um das Jahr 2000.

Für die Steuer- und Abgabenquote bieten sich unterschiedliche Bezugsgrößen an. Der Bund der Steuerzahler bezieht das gesamte Abgabenaufkommen auf das Volkseinkommen und berechnet mit dieser Abgabenquote jährlich den „Steuerzahlergedenktag“, den Tag im Jahr, bis zu dem die Steuerzahler nur für den Staat arbeiten. Das Volkseinkommen ist aber als Bezugsbasis zu eng, weil dabei die indirekten Steuern abgezogen sind. Die geeignetere Bezugsbasis ist das Nettonationaleinkommen, das noch nicht um die indirekten Steuern vermindert ist.

Bezogen auf das Nettonationaleinkommen dürfte die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2013 bei 27 Prozent liegen. Einschließlich der Sozialbeiträge wird die gesamte Abgabenquote auf 45 Prozent geschätzt. Der so berechnete „Steuerzahlergedenktag“ wäre dieses Jahr auf den 13. Juni gefallen, bei der Berechnung auf der Basis des Volkseinkommens ist es der 5. Juli.

Als Belastungsindikator sind die Steuer- und Abgabenquoten ohnehin nur begrenzt geeignet. Steuern und Sozialbeiträge finanzieren die Bereitstellung öffentlicher Güter einschließlich der sozialen Sicherung, die Bürgern und Wirtschaft zugutekommen. Eine Belastung im wohlfahrtsökonomischen Sinn entsteht letztlich nur insoweit, als der Staat nicht effizient wirtschaftet. Dies können die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten aber nicht messen.

Derzeit werden wichtige steuerpolitische Themen kontrovers zwischen den politischen Lagern diskutiert. Neben unterschiedlichen steuer- und finanzpolitischen Schwerpunkten spielen bei dieser Diskussion auch grundsätzliche Fragen zu Höhe und Struktur der Steuerbelastung eine Rolle. Vor diesem Hintergrund hat das DIW Berlin in einer aktuellen Untersuchung die längerfristigen Trends der Aufkommensentwicklung von Steuern und Sozialbeiträgen anhand von gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten nachgezeichnet. Diese Verhältniszahlen sind wichtige Indikatoren für die wirtschaftliche Bedeutung des Staatssektors und dessen Finanzierung im zeitlichen Längsschnitt oder auch im Querschnitt über verschiedene Länder.

Gesamtwirtschaftliche Steuerquote zuletzt gestiegen ...

Im günstigen wirtschaftlichen Umfeld der letzten Jahre ist das Steueraufkommen zügig gewachsen. In der öffentlichen Wahrnehmung war zuletzt häufiger von „Rekordsteuereinnahmen“ die Rede.¹ Allerdings ist es in einer (nominal) wachsenden Wirtschaft wenig überraschend, dass das Steueraufkommen regelmäßig historische Höchststände erreicht. Dies war auch in der Vergangenheit in den meisten Jahren der Fall.² Um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Steuer- und Abgabenaufkommens im zeitlichen Längsschnitt oder im internationalen Querschnitt zu vergleichen, bietet es sich an, das nominale Aufkommen auf geeignete Sozialprodukts- oder Einkommensgrößen zu beziehen.

Datengrundlage der folgenden Berechnungen sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für den Zeitraum von 1970 bis 2012 nach dem Revisions-

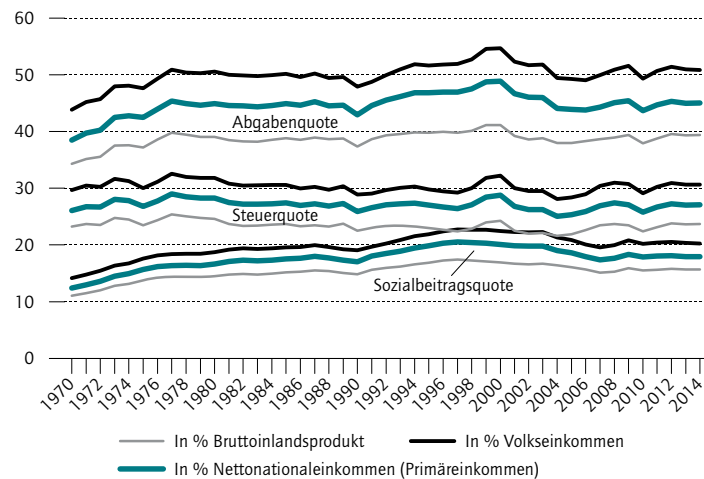
¹ Süddeutsche Zeitung (2013): Bund und Länder verbuchen Rekord-Steuer-einnahmen. Süddeutsche Zeitung vom 31.01.2013.

² Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2012): IMK-Steuerschätzung 2012-2016. Kein Platz für Steuergeschenke. IMK Report 76, 9.

Abbildung 1

Steuern und Sozialbeiträge in Relation zu gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Einkommensgrößen

In Prozent



Die Abgabenquote ergibt sich als Summe aus Steuerquote und Sozialbeitragsquote. Zugrunde gelegt werden empfangene Steuern und Sozialbeiträge des Staatssektors. Steuereinnahmen einschließlich vermögenswirksamer Steuern und Steuererinnahmen an die EU. Sozialbeiträge einschließlich unterstellter Sozialbeiträge für die Beamtenversorgung, abzüglich der Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen. 2013 und 2014: Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), a. a. O.; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Während die Sozialbeitragsquote seit Anfang der 70er Jahre deutlich gestiegen ist, blieb die Steuerquote relativ stabil.

stand vom Mai 2013.³ Für die Jahre 2013 und 2014 liegt die aktuelle Konjunkturprognose des DIW Berlin vom Sommer 2013 zugrunde.⁴ Für das Steueraufkommen werden sämtliche Steuereinnahmen des inländischen Staatssektors in Abgrenzung der VGR verwendet, einschließlich der vermögenswirksamen Steuern sowie der Steuererinnahmen an die EU. Bei den Sozialbeiträgen verwenden wir die tatsächlichen Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen sowie die unterstellten Sozialbeiträge für die Beamtenversorgung, abzüglich der Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen.⁵

3 Statistisches Bundesamt (2013): Inlandsproduktberechnung - Lange Reihen ab 1970. Fachserie 18, Reihe 1.5-2012.

4 Fichtner, F. et al. (2013): Sommergrundlinien 2013. DIW Wochenbericht Nr. 25/2013.

5 Hierbei handelt es sich um Zahlungen innerhalb des Staatssektors, ohne dass dabei Primäreinkommen des privaten Sektors belastet werden, etwa bei Beitragszahlungen für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II. Vgl. Stern, V. (2000): Problematische Abgabenquoten - die Einkommensbelastung wird unterschätzt. Wirtschaftsdienst 2000/8, 512; Stern, V. (2006): Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung: Entlastungsbedarf vorrangig bei mittleren Einkommen. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 100, 20.

... aber auf nicht übermäßig hohem Niveau

Zur Berechnung von gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten wird das Aufkommen von Steuern oder Sozialbeiträgen zumeist auf das Bruttoinlandsprodukt bezogen (Abbildung 1).⁶ Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote hat sich seit Beginn der 70er Jahre bemerkenswert stabil entwickelt. In den meisten Jahren bewegte sie sich in einem Bereich von 22 bis 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Nachdem sie bis Mitte der 70er Jahre auf über 25 Prozent gestiegen war, verringerte sie sich bis 1989 auf 22,5 Prozent. Im Zuge der Steuererhöhungen nach der Wiedervereinigung erhöhte sich die Steuerquote. Nach der Jahrtausendwende fiel sie dann durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung und die rot-grünen Steuerreformen auf unter 22 Prozent im Jahr 2005. In den Folgejahren stieg die Steuerquote wieder, unterbrochen durch die Rezession 2009, auf gegenwärtig 23,6 Prozent. Dieses Niveau ist zwar deutlich höher als in den letzten zehn Jahren, liegt aber unter den Belastungen um den Jahrtausendwechsel sowie Mitte der 70er Jahre.

Bezüglich der Struktur des Steueraufkommens haben sich die Gewichte zwischen direkten und indirekten Steuern leicht verschoben (Abbildung 2). Die Mehrwertsteuer hat seit den 70er Jahren zunehmend an Gewicht gewonnen. Dagegen haben die sonstigen Gütersteuern (vor allem die Verbrauchsteuern) und Produktionsabgaben insgesamt etwas an Bedeutung verloren, auch wenn es in diesem Bereich zeitweise größere Steuererhöhungen gegeben hat, vor allem im Zuge der ökologischen Steuerreform. Der Anteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist seit Mitte der 80er Jahre zurückgegangen, erst in den letzten Jahren steigt er wieder etwas an. Auch der Anteil der Gewerbesteuer hat sich bis 2002 reduziert, ist aber seitdem wieder deutlich gewachsen. Die sonstigen direkten Steuern und Abgaben, die vor allem die vermögensbezogenen Steuern enthalten, haben dagegen kontinuierlich an Bedeutung verloren.

Jedoch steigende Belastung durch Sozialbeiträge

Im Gegensatz zur Steuerquote sind die Belastungen mit Sozialbeiträgen (Sozialbeitragsquote) über die letzten Jahrzehnte deutlich gestiegen (Abbildung 1). Machten sie Anfang der 70er Jahre nur elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus, stieg die Belastung bis auf über

6 So etwa das Bundesministerium der Finanzen (2012): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2012, 9; European Commission (2013): Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition, zur ausführlicheren Darstellung der allgemeinen Trends vgl. die 2011 edition; OECD (2012): Revenue Statistics 1965-2011. OECD Publishing.

17 Prozent Ende der 90er Jahre. In den 70er und 80er Jahren sind die Sozialbeitragsätze um fast zehn Prozentpunkte gestiegen. Nach 1990 kamen die Belastungen durch die Wiedervereinigung hinzu, die teilweise über die Sozialversicherungen finanziert wurden. Durch Ausbau der Steuerfinanzierung und Leistungskürzungen wurden die Sozialkassen seitdem stabilisiert. Dank der guten Beschäftigungsentwicklung erzielten die Sozialversicherungen in den letzten Jahren größere Überschüsse, darüber hinaus wurde der Beitragssatz bei der Rentenversicherung gesenkt.

Die gesamte Abgabenquote, also die Summe aus Steuer- und Sozialbeitragsquote, stieg dementsprechend in den 70er Jahren deutlich an und ist bis zur Jahrtausendwende im Trend weiter gewachsen (Abbildung 1). Seitdem ist sie wieder zurückgegangen auf knapp unter 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Belastungsniveau hängt von Bezugsgröße ab

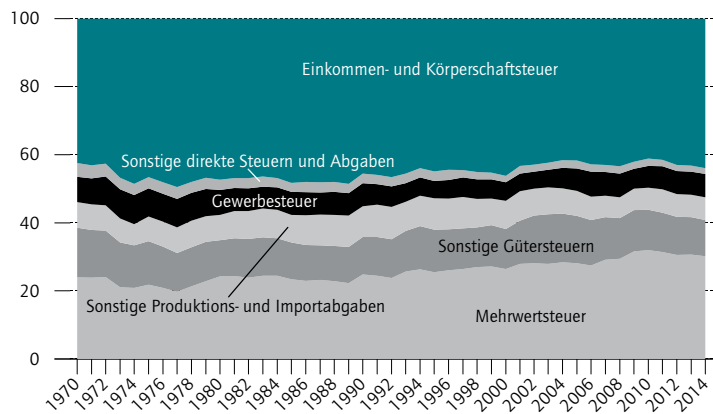
An der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts als Basis für die Steuer- und Abgabenquoten wird kritisiert, dass dabei keine Abschreibungen abgezogen sind, die die Wertminderung des Anlagevermögens durch normalen Verschleiß und wirtschaftliches Verhalten berücksichtigen.⁷ Ferner stellt das Bruttoinlandsprodukt auf die Wertschöpfung im Inland anstatt auf die Einkommen der Inländer ab. Erhöht man das Bruttoinlandsprodukt um den Saldo der Primäreinkommen aus dem Ausland (empfangene minus geleistete Primäreinkommen) und zieht die Abschreibungen ab, resultiert das Nettonationaleinkommen. Dieses Aggregat repräsentiert die Summe der zu Marktpreisen bewerteten Erwerbs- und Vermögenseinkommen der Volkswirtschaft, also die „Primäreinkommen“ oder „Markteinkommen“, die aus dem volkswirtschaftlichen Produktionsprozess entstanden sind, nach Erhalt des Kapitalstocks durch Abschreibungen. Daher erscheint es die geeignetste Ausgangs- und Bezugsgröße für die Belastungswirkungen des Steuer- und Abgabensystems sowie der weiteren Verteilungswirkungen unter Einschluss von staatlichen Transfers und Subventionen. Die Umverteilungswirkung des staatlichen Steuer- und Transfersystems dominiert den Übergang von der Primäreinkommens- zur Sekundäreinkommensverteilung (verfügbares Einkommen), da Transfers unter Privaten eine weitaus geringere Bedeutung haben.

⁷ Stern, V. (2006), a. a. O., 514. Die Abschreibungen werden in den VGR im Rahmen einer Anlagevermögensrechnung geschätzt, da keine umfassenden statistischen Informationssysteme zur Verfügung stehen. Hierbei können erhebliche Schätzunsicherheiten entstehen.

Abbildung 2

Struktur der Steuereinnahmen

In Prozent



Zugrunde gelegt werden empfangene Steuereinnahmen des Staatssektors, einschließlich vermögenswirksamer Steuern und Steuereinnahmen an die EU. 2013 und 2014: Prognose des DIW Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt, a. a. O.; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Das Steueraufkommen hat sich zu den indirekten Steuern verlagert.

Nettonationaleinkommen als Bezugsgröße besser geeignet als Volkseinkommen

Bezieht man Steuern und Sozialbeiträge auf das Nettonationaleinkommen anstatt auf das Bruttoinlandsprodukt, erhöhen sich die Steuer- und Abgabenquoten über den gesamten hier betrachteten Zeitraum deutlich (Abbildung 1). Für das Jahr 2012 steigt die Steuerquote von knapp 24 auf gut 27 Prozent, die Sozialbeitragsquote von knapp 16 auf gut 18 Prozent. Am Verlauf der Quoten im Längsschnitt ändert die Korrektur aber nur wenig, da sie sich über die Zeit weitgehend proportional zum Bruttoinlandsprodukt entwickelt.

Der Bund der Steuerzahler bezieht die Steuer- und Abgabenbelastungen dagegen auf das Volkseinkommen. Mit der resultierenden „Einkommensbelastungsquote“ ermittelt der Verband den jährlichen „Steuerzahlergedenktag“, also den Tag, bis zu dem der durchschnittliche Steuerzahler nur für die Steuern und Abgaben gearbeitet hat.⁸ Die in der deutschen Tradition als Volkseinkommen bezeichnete Bezugsgröße ergibt sich aus dem Nettonationaleinkommen durch Abzug der indirekten Steuern (Produktions- und Importabgaben) und Hin-

⁸ Bund der Steuerzahler Deutschland e. V. (2012): Steuerzahlergedenktag 8. Juli 2012. Ab diesem Tag arbeiten wir wieder für unser Portemonnaie!; Stern, V. (2012): Zum Steuerzahlergedenktag 2011 und 2012. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. KBI kompakt Nr. 10.

zurechnung der an die Unternehmen gezahlten Subventionen. Damit entspricht das Volkseinkommen der Summe aus Arbeitnehmerentgelten, Unternehmenseinkommen und Vermögenseinkommen. Es repräsentiert die Einkommen der Produktionsfaktoren, nach Korrektur um indirekte Steuern und Subventionen.

Der Saldo aus indirekten Steuern und Subventionen macht eine erhebliche Größenordnung aus. Er bewegte sich in den letzten Jahren bei etwa zwölf Prozent des Nettonationaleinkommens. Daher liegen die Steuer- und Abgabenquoten bezogen auf das Volkseinkommen spürbar höher als in Bezug auf das Nettonationaleinkommen. So lag die gesamte Abgabenquote 2012 bei 51,4 Prozent. Für 2013 wird hier ein Niveau von 51,0 Prozent geschätzt. Demnach müsste der „Steuerzahlergedenktag“ dieses Jahr auf den 5. Juli fallen.

Allerdings ist die Verwendung des Volkseinkommens als Bezugsgröße für die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote fragwürdig.⁹ Durch den Abzug der indirekten Steuern von der Einkommensbasis mindert eine Größe die Bezugsbasis im Nenner, die einen erheblichen Teil des Zählers ausmacht. Für eine Belastungsquote, die messen soll, wie viel vom erwirtschafteten Einkommen über Steuern und Abgaben an den Staat entrichtet werden muss, ist das nicht sinnvoll. Indirekte Steuern werden ebenso wie direkte Steuern oder Sozialbeiträge von den Wirtschaftssubjekten erwirtschaftet und lösen bei diesen einen negativen Einkommenseffekt aus. Da die indirekten Steuern in der Regel in die Absatzpreise überwältigt werden, geschieht dies „indirekt“, also in Form eines Realeinkommensverlusts bei den Endverbrauchern. Daher lassen sich die indirekten Steuern nicht unmittelbar den Faktoreinkommen zurechnen und gehen als Quasi-Faktoreinkommen des Staates in die Primäreinkommen ein. Das ändert aber nichts an der wirtschaftlichen Belastungswirkung, die man bei Verteilungsanalysen berücksichtigen sollte.¹⁰ Soweit Verbrauchsteuern längerfristig nicht überwältigt werden können, belasten sie die Unternehmensgewinne genauso wie direkte Steuern. Daher werden die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten spürbar überzeichnet, wenn man die indirekten Steuern von der Einkommensbasis im Nenner abzieht.

Ferner entstehen verzerrende Effekte bei Änderungen von indirekten Steuern und Subventionen im Zeitverlauf. Werden durch eine aufkommensneutrale Reform indirekte Steuern erhöht und direkte Steuern oder Sozialbeiträge gesenkt, steigt die Abgabenquote bezogen auf das Volkseinkommen, obgleich sich weder das Steuer- und Abgabenaufkommen noch das gesamtwirtschaftliche (Real-)Einkommen verändert haben. Ferner steigen die Abgabenquoten, wenn der Staat die Subventionen senkt. Beide Phänomene haben in den letzten beiden Jahrzehnten in Deutschland eine gewisse Rolle gespielt. Entsprechend ist die Steuerquote bezogen auf das Volkseinkommen von 1989 bis 2012 um 0,6 Prozentpunkte gestiegen, während sie bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt nahezu konstant geblieben und bezogen auf das Nettonationaleinkommen leicht zurückgegangen ist.

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist das Nettonationaleinkommen, welches das zu Marktpreisen bewertete Volkseinkommen repräsentiert,¹¹ die geeignetere Bezugsgröße für die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Belastungswirkungen des Steuer- und Abgabensystems. Die entsprechende Steuerquote dürfte 2013 bei 27,0 Prozent liegen. Einschließlich der Sozialbeiträge wird die gesamte Abgabenquote hier auf 45,0 Prozent geschätzt. Verwendet man also als Bezugsgröße das Nettonationaleinkommen, so fallen Steuer- und Abgabenquote deutlich niedriger aus als in Relation zum Volkseinkommen. Der so berechnete „Steuerzahlergedenktag“ wäre auf den 13. Juni 2013 gefallen.

Eingeschränkte Aussagekraft von Steuer- und Abgabenquoten

Die gesamtwirtschaftlichen Abgabenquoten normieren das Aufkommen der Steuern und Sozialbeiträge auf geeignete Sozialprodukt- oder Einkommensaggregate. Sie geben somit wichtige Hinweise auf die Mobilisierung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen für öffentliche Aufgaben durch hoheitliche Zwangsabgaben. Als Belastungsindikator, also im Sinne von „Wie lange müssen wir für den Staat arbeiten?“, sind die Steuer- und Abgabenquoten aber nur bedingt geeignet. Hierzu sollte man sich die Grenzen dieser Indikatoren klar machen.¹²

Aus ökonomischer Sicht ist es die vornehmliche Aufgabe des Staatssektors, „öffentliche Güter“ zu produzie-

⁹ Vgl. zum Folgenden Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988): Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten. 2. Juli 1976. In: Gutachten und Stellungnahmen 1974–1987. Tübingen, 140, 148 ff.; Müller, G. (2010): Abgabenlast in Deutschland: Ist die Höhe oder die Messung das Problem? Wirtschaftsdienst 2010/6.

¹⁰ Pechman, J., Okner, B. (1974): Who Bears the Tax Burden? Washington D.C.: Brookings Institution, 19 f., 39 f., die in ihrer klassischen Studie zur Steuerlastverteilung für die USA die indirekten Steuern den Primäreinkommen des Privatsektors proportional hinzugerechnet haben; Cronin, J.-A. (1999): U.S. Treasury Distributional Analysis Methodology. U.S. Department of the Treasury, OTA Paper 85, 8.

¹¹ International versteht man unter „Volkseinkommen“ (national income) das Brutto- oder Nettonationaleinkommen zu Marktpreisen, also die Summe der Primäreinkommen, vor oder nach Berücksichtigung der Abschreibungen.

¹² Vgl. zum Folgenden Wissenschaftlicher Beirat (1976), a. a. O.; Müller (2010), a. a. O.; Schratzenstaller, M. (2013): Staatsquoten – Definitionen, Grenzen der Vergleichbarkeit und Aussagekraft. Wirtschaftsdienst 2013/3;

ren, die aufgrund von „Marktversagen“ gar nicht oder nicht im ausreichenden Umfang durch die Privatwirtschaft angeboten werden. Diese werden durch Steuern und Abgaben finanziert. Daher ist bereits die grundsätzliche Interpretation der Abgabenquoten als „Belastung“ der Privatwirtschaft fraglich, da öffentliche Güter für das Funktionieren einer modernen Volkswirtschaft unabdingbar sind und den Bürgern und Unternehmen zugutekommen. Insoweit der Staat nicht nur reine öffentliche Güter anbietet, sondern auch teilweise private Güter produziert, wie dies bei vielen Leistungen der sozialen Sicherung, des Bildungssystems, der Infrastruktur und der kommunalen Daseinsvorsorge der Fall ist, werden private Angebote ersetzt.

Effizienz öffentlicher Güter schwer messbar

Eine Belastung im wohlfahrtsökonomischen Sinne entsteht hier, insoweit der Staat nicht effizient wirtschaftet. Dies kann sich auf die Produktion der öffentlichen Güter sowie auf die staatliche Ordnungspolitik und Regulierung beziehen, aber auch auf „Zusatzlasten“ (*excess burden*) der Abgabenerhebung, die über den reinen Einkommenseffekt der Abgaben hinausgehen. Sieht man von bekannten Einzelfällen ab, bei denen öffentliche Infrastrukturprojekte den Kostenrahmen sprengen oder Ausgabenprogramme und Steuererleichterungen überwiegend aus politischen Gründen eingeführt oder erhalten werden, ist die Messung dieser „öffentlichen Verschwendung“ im wohlfahrtsökonomischen Sinne naturgemäß schwierig, da sie von vielen Modellannahmen abhängt und mit großen Schätzrisiken verbunden ist. Jedenfalls dürfte sie nur einen geringen Teil der hier präsentierten Steuer- und Abgabenquoten ausmachen.

Das Problem der gemischten Güter mit sowohl öffentlichem wie privatem Charakter wird besonders deutlich bei der sozialen Sicherung, die in allen entwickelten Volkswirtschaften einen erheblichen Teil der öffentlichen Budgets ausmacht. In Deutschland ist sie relativ breit ausgebaut, wird aber zum großen Teil über öffentliche Sozialversicherungssysteme mit gesonderten einkommensbezogenen Sozialbeiträgen finanziert, die überwiegend einkommensäquivalente Leistungen gewähren. Dies ersetzt in weiten Bereichen private Versicherungsmärkte. Da „versicherungsfremde Leistungen“ der Sozialversicherung größtenteils über den Bundeshaushalt und damit steuerfinanziert werden, könnte man die Sozialbeiträge weitgehend aus der Steuerbelastungsrechnung heraushalten.

Über- und Unterschätzung der Steuerquote

Staatliche Regulierungen können erhebliche Ressourcentransfers zwischen Privaten auslösen, ohne dass es zu öffentlichen Abgaben und budgetären Zahlungsströ-

men kommt. Gewichtige Beispiele hierfür sind Mindestlöhne und weitere Arbeitsmarktregulierungen, Mietpreisbindungen, Tarifregulierungen auf Versicherungsmärkten oder Regulierungen im Energie- und Infrastrukturbereich und im Umweltschutz.

Ein Beispiel für eine derartige Regulierung, die in zwischen gesamtwirtschaftlich relevante Dimensionen angenommen hat und erhebliche Verteilungswirkungen auslöst, ist die EEG-Umlage zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien.¹³ Die nach dem Stromverbrauch berechnete Umlage beträgt zurzeit (2013) 5,28 Cent je Kilowattstunde für private Haushalte und Unternehmen, soweit sie nicht durch die sogenannte „Besondere Ausgleichsregelung“ begünstigt sind. Sie stellt faktisch eine zusätzliche Belastung der Stromverbraucher dar, die inzwischen mehr als das Doppelte der Stromsteuer ausmacht.¹⁴ Anders als die bis 1995 erhobene Sonderabgabe zur Förderung des inländischen Steinkohleabbaus („Kohlepennig“) ist die EEG-Umlage keine Sonderabgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinne¹⁵ und wird auch in den VGR nicht als Steuer verbucht.

Mit der Umlage wird 2013 ein Finanzierungsbedarf von 16,2 Milliarden Euro gedeckt, der sich nach Abzug der Vermarktungserlöse für den abgenommenen EEG-Strom und den ersparten Netzentgelten ergibt.¹⁶ Hinzu kommen eine Liquiditätsreserve und ein Restbetrag aus dem Vorjahr von rund 4,2 Milliarden Euro. Das insgesamt zu finanzierende Volumen von 20,4 Milliarden Euro entspricht 0,86 Prozent des Nettoneinlandsprodukts oder 0,75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Unterschätzt wird die Steuerquote durch Steuervergünstigungen, die nicht als Abzug von der Steuerschuld gewährt werden, sondern die steuerlichen Bemessungsgrundlagen mindern. Da die resultierenden Steuermindierungen nicht statistisch erfasst werden, können sie in den VGR nicht korrigiert werden. Der 23. Subventionsbericht der Bundesregierung schätzt das Volumen der Steuervergünstigungen auf insgesamt 25,4 Milliarden

¹³ Neuhoff, K., Bach, S., Diekmann, J., Beznoska, M., El-Laboudy, T. (2012): Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermindert werden. DIW Wochenbericht Nr. 41/2012.

¹⁴ Die Stromsteuer ist eine Verbrauchsteuer, die in den Bundeshaushalt fließt. Ihr Regelsteuersatz, der seit 2003 nicht mehr erhöht wurde, beträgt 2,05 Cent je Kilowattstunde. Für das produzierende Gewerbe und energieintensive Unternehmen gibt es Steuervergünstigungen.

¹⁵ Gawel, E. (2013): Finanzverfassungsrecht als Prüfmaßstab für die EEG-Umlage? Zur vermeintlichen Verfassungswidrigkeit der „neuen Wälzung“ im EEG 2012. UFZ Discussion Papers 1/2013.

¹⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland. Stand: Oktober 2012.

Euro im Jahre 2012.¹⁷ Dies entspricht gut einem Prozent des Nettoneationaleinkommens oder 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Davon dürfte der größte Teil in den VGR nicht dem Steueraufkommen hinzugerechnet worden sein.

Überschätzt wird die Steuerquote durch Steuern, die der Staat an sich selbst zahlt. Dies betrifft vor allem die Mehrwertsteuer auf die staatlichen Vorleistungen. Unterstellt man für eine Überschlagsrechnung, dass 90 Prozent der staatlichen Vorleistungen und Investitionen dem Regelsatz der Mehrwertsteuer unterliegen, geht es hierbei immerhin um ein Aufkommen von 25 Milliarden Euro. Hinzu kommen Belastungen mit Energiesteuern und weiteren Verbrauchsteuern. Insgesamt dürfte die Steuerquote bezogen auf das Nettoneationaleinkommen insoweit um etwa einen Prozentpunkt zu hoch ausgewiesen sein.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass nur ein kleiner Teil des Steuer- und Abgabenaufkommens dazu verwendet wird, die Produktion von realen staatlichen Dienstleistungen zu finanzieren. Von den gesamten Staatsausgaben, die gegenwärtig etwa 45 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen („Staatsquote“), entfallen nur gut die Hälfte auf Faktorentgelte (Arbeitslöhne, Zinsen), Vorleistungskäufe, soziale Sachleistungen und Bruttoinvestitionen. Der Rest sind staatliche Transfers, also vor allem Geldleistungen im Rahmen der sozialen Sicherung sowie Subventionen an Unternehmen. Hier verteilt der Staatssektor Einkommen zwischen Privaten um. Das verfügbare Einkommen des Privatsektors insgesamt ändert sich dadurch nicht.

In der steuerpolitischen Diskussion dominieren die personellen Verteilungswirkungen. „Der Steuerzahler“ an sich, wie er vor allem nach der Finanz- und Schuldenkrise häufig bemüht wird, existiert nicht. Studien deuten an, dass die Umverteilungswirkung des gesamten Steuer- und Transfersystems in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre zurückgegangen ist.¹⁸ Von den Entlastungen bei Spitzensteuersatz, Unternehmensteuern und Vermögenseinkommen haben vor allem hohe Einkommen und Vermögen profitiert. Ferner wurden die indirekten Steuern mehrfach angehoben, vor allem die Mehrwertsteuer und die Energiesteuern, mit denen

die ärmeren Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker belastet werden als die wohlhabenden.

Fazit

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt hat sich über die letzten 40 Jahre relativ konstant in einem Bereich von 22 bis 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entwickelt. Derzeit liegt sie bei 23,6 Prozent. Das ist zwar höher als in den letzten zehn Jahren, liegt aber unter den Belastungen früherer Jahre. Im internationalen Vergleich ist die Steuerquote in Deutschland eher niedrig, die gesamte Abgabenquote einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge liegt mit gegenwärtig knapp 40 Prozent eher hoch.

Die geeignetere Bezugsbasis für die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten ist das Nettoneationaleinkommen. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt stellt es auf die Einkommen der Inländer ab und ist um die Abschreibungen reduziert, die zum Erhalt des Kapitalstocks erforderlich sind. Das Volkseinkommen, also die Summe der Arbeits-, Unternehmens- und Vermögenseinkommen, ist dagegen als Bezugsbasis zu eng, da zu dessen Ermittlung die indirekten Steuern abgezogen werden. Diese belasten aber ebenso wie direkte Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge die gesamtwirtschaftlichen Einkommen indirekt, indem sie die Endverbrauchspreise erhöhen. Daher überzeichnet die „Einkommensbelastungsquote“, die der Bund der Steuerzahler bezogen auf das Volkseinkommen zur Berechnung des jährlichen „Steuerzahlergedenktags“ ermittelt, die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung. Bezogen auf das Nettoneationaleinkommen dürfte die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2013 bei 27,0 Prozent liegen. Einschließlich der Sozialbeiträge wird die gesamte Abgabenquote hier auf 45,0 Prozent geschätzt. Der so berechnete „Steuerzahlergedenktag“ wäre dieses Jahr auf den 13. Juni 2013 gefallen.

Als Belastungsindikator, also im Sinne von „Wie lange müssen wir für den Staat arbeiten?“, sind die Steuer- und Abgabenquoten aber nur begrenzt geeignet. Die Bereitstellung öffentlicher Güter einschließlich der sozialen Sicherung ist für das Funktionieren der Volkswirtschaft unabdingbar. Insoweit kommen die Steuern und Abgaben den Bürgern und Unternehmen wieder zugute. Eine Belastung im wohlfahrtsökonomischen Sinne entsteht letztlich nur, insoweit der Staat effizienter wirtschaften könnte. Dies betrifft Umfang und Struktur der staatlichen Leistungen, aber auch Ordnungspolitik und Regulierung sowie die „Zusatzlasten“ (*excess burden*) der Steuern und Abgaben. Dies zu messen, ist schwierig. Die hier präsentierten Steuer- und Abgabenquoten können das jedenfalls nicht leisten.

¹⁷ Bundesministerium der Finanzen (2012): Dreiundzwanzigster Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009-2012, 15 ff.

¹⁸ Biewen, M., Juhasz, A. (2012): Understanding Rising Inequality in Germany, 1999/2000 bis 2005/2006. In: Review of Income and Wealth, 58, 622-647; Beimann, B., Kambeck, R., Kasten, T., Siemers, L.-H. (2011): Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten. RWI Position #43; Schaefer, T. (2013): Verteilung der Steuern und Sozialbeiträge in Deutschland. IW-Trends 1/2013.

In der öffentlichen Wahrnehmung der Steuerpolitik dominieren die personellen Verteilungswirkungen. Die Entlastungen bei den direkten Steuern und der Ausbau der indirekten Steuern über die letzten beiden Jahrzehnte haben die Umverteilungswirkung des Steuer-

systems reduziert und die mittleren Einkommen etwas stärker belastet. Die schwache Lohnentwicklung und die stagnierenden Masseneinkommen in diesem Zeitraum dürften die gefühlte Steuerbelastung zusätzlich erhöht haben.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

GERMANY'S MACROECONOMIC TAX BURDEN NOT EXCESSIVE

Abstract: The macroeconomic tax ratio in relation to GDP is expected to be 23.6 percent in 2013, including social security contributions, the overall tax and contribution ratio is estimated at 39.3 percent. This is higher than in the last ten years but below its peak around the year 2000.

There are a variety of benchmark figures for macroeconomic tax ratios. The German Taxpayers Federation (Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.) calculates tax revenue in relation to aggregate factor incomes and uses this ratio to determine an annual "Tax Freedom Day", the day up to which the taxpayer only works for the government each year. In this calculation, factor incomes are reduced by indirect taxes. However, the most suit-

able benchmark reference is net national income, which includes indirect taxes.

Based on net national income, the macroeconomic tax ratio is expected to be 27.0 percent in 2013. Including social security contributions, the overall tax ratio is estimated at 45.0 percent. Using this calculation method, the Tax Freedom Day would fall on June 13, 2013.

The macroeconomic tax ratio is only suitable as an indicator of the burden to a limited degree. Taxes and social security contributions finance the provision of public goods including social security to business and households. A burden in the economic welfare sense ultimately only arises where the government operates inefficiently. But this cannot be measured by the macroeconomic tax ratio.

JEL: H11, H22, E62

Keywords: Macroeconomic tax burden, taxation ratio, national income



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Kristina van Deuverden
Dr. Johannes Geyer

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Prof. Dr. Martin Gornig
Dr. Katharina Wrohlich

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.