

Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen

Langfristige Trends und aktuelle Entwicklungen unter Einbeziehung der mittelfristigen Steuerschätzung

1	Entwicklung der Steuerquote und der Abgabenquote	53
2	Struktur des Steueraufkommens	55
3	Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften	57
4	Internationaler Kontext	58
5	Steuerpolitische Herausforderungen	59

- Die leicht gestiegene Steuerquote nähert sich dem langfristigen Durchschnittswert von 22,7% an.
- Mittelfristig überwiegt leicht der Anteil der direkten Steuern.
- Aktuell gibt es kaum Veränderungen bei der Aufteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften.
- Deutschland hat im internationalen Vergleich weiterhin eine der niedrigsten Steuerquoten.

In der Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 8. bis 11. Mai 2007 wurden die Steuereinnahmen für die Jahre 2007 bis 2011 prognostiziert. Dabei wurde die seinerzeit noch nicht verabschiedete Unternehmensteuerreform 2008 – mit einem Entlastungsvolumen von ca. 5 Mrd. € bei voller Wirksamkeit aller Maßnahmen – nicht berücksichtigt. Nachfolgend soll untersucht werden, wie sich die Steuerstruktur und die Verteilung der Steuereinnahmen in den kommenden Jahren voraussichtlich ändern werden und wie sich diese Veränderungen in die langfristige Entwicklung einfügen.

1 Entwicklung der Steuerquote und der Abgabenquote

Die Steuereinnahmen werden sich im Jahr 2007 – insbesondere auch aufgrund der Erhöhung des Regelsteuersatzes der Umsatzsteuer – voraussichtlich um 45,9 Mrd. € auf 534,3 Mrd. € erhö-

hen. Damit wird sich der Anstieg der Steuereinnahmen in 2007 (+ 9%) auf einem ähnlich hohen Niveau wie im Jahr 2006 (+ 8%) fortsetzen. Eine derartige Erhöhung gab es zuletzt im Jahr 1992. Seit dem Jahr 2003 steigen die Steuereinnahmen insgesamt wieder an. Zuvor war ein zweijähriger Einnahmerückgang zu verzeichnen, der primär durch die umfangreichen Steuerrechtsänderungen (Steuersatzsenkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer; Systemwechsel Körperschaftsteuer) in Verbindung mit einem Konjunkturunbruch verursacht worden war. Insgesamt erzielten Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2006 in absoluten Zahlen wieder mehr Steuereinnahmen als im Jahr 2000.

Die volkswirtschaftliche Steuerquote, d. h. das Verhältnis von kassenmäßigen Steuereinnahmen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, wird sich von 21,2% im Jahr 2006 auf voraussichtlich 22,3% im Jahr 2007 erhöhen und damit gut zwei Prozentpunkte über dem niedrigsten Wert in der Geschichte der Bundesrepublik aus dem Jahre 2004 (20,1%) liegen. Die Aufkommenselastizität (relative Veränderung der Steuereinnahmen im

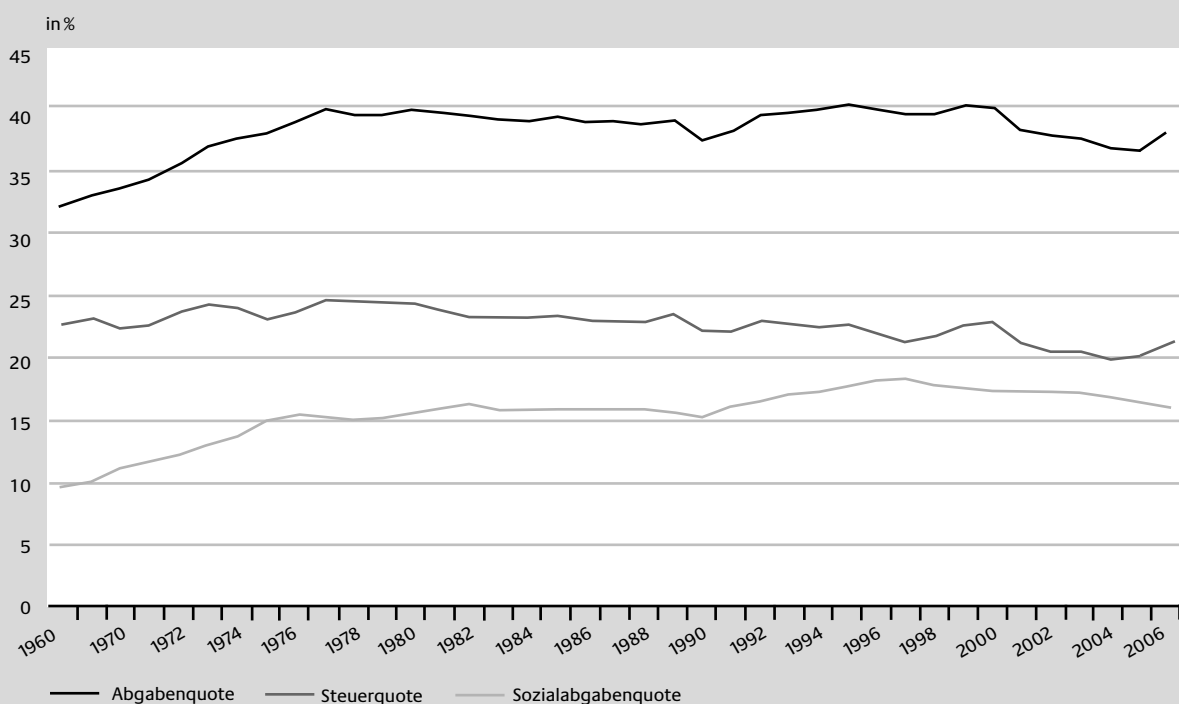
Verhältnis zur relativen Veränderung des Bruttoinlandsprodukts) lag im Jahr 2006 – vor allem infolge des starken Anstiegs der Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern – deutlich über 2; in den vorhergehenden sechs Jahre waren deutlich niedrigere und sogar negative Elastizitäten zu verzeichnen, d.h. die Steuereinnahmen haben sich schwächer als das Wirtschaftswachstum entwickelt. Für das Jahr 2007 wird insbesondere aufgrund der Erhöhung des Regelsteuersatzes der Umsatzsteuer wieder mit einer Aufkommenselastizität über 2 gerechnet.

In der langfristigen Entwicklung (seit 1960) ist die Steuerquote relativ stabil: Der langfristige Durchschnittswert beträgt 22,7%; innerhalb der letzten sechs Jahre betrug die Steuerquote durchschnittlich nur 20,6% (vgl. Abbildung 1).

Unter Einbeziehung der Beiträge zur Sozialversicherung lässt sich die Abgabenquote berechnen, d.h. das Verhältnis von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. In der langfristigen Betrachtung hat sich die Abgabenquote (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) trotz sinkender Steuerquote wegen der gestiegenen Beiträge für die sozialen

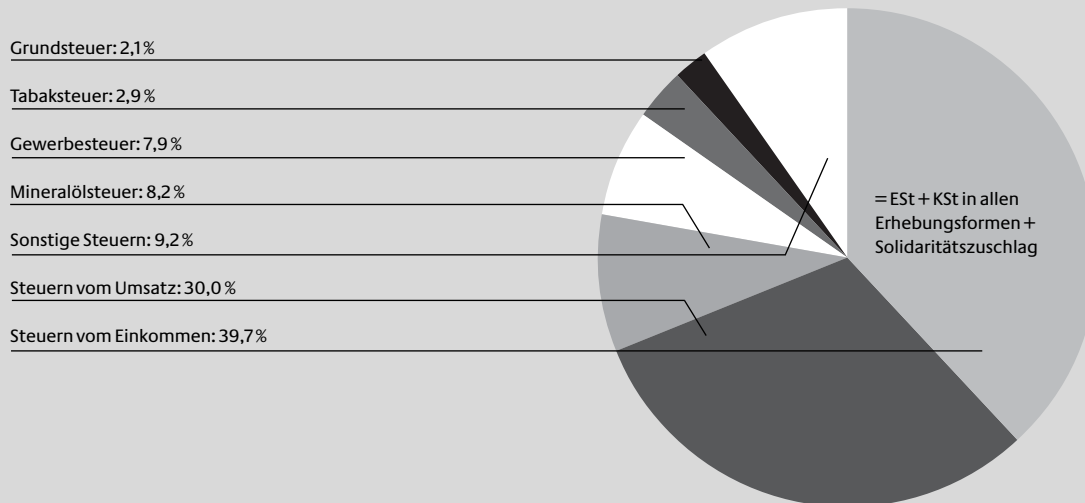
Sicherungssysteme – aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Lage sowie der deutschen Einheit – spürbar erhöht: Sie stieg von 32,2% im Jahr 1960 auf 37,5% im Jahr 2006 (vgl. Abbildung 1). Dabei konnte das Niveau der Sozialabgabenquote am aktuellen Rand auch durch steuerliche Umfinanzierungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Erhöhung des Regelsteuersatzes der Umsatzsteuer bei gleichzeitiger Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, leicht reduziert werden.

Abbildung 1: Steuer- und Abgabenquoten in Deutschland



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Stand Mai 2007.

Abbildung 2: Anteil einzelner Steuerarten am Steueraufkommen 2006



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Stand Mai 2007.

2 Struktur des Steuer- aufkommens

Die Analyse von Steuer- und Abgabenquoten liefert keine Aufschlüsse über die Struktur unseres Steuersystems. Notwendig sind dazu Betrachtungen des Aufkommens und der Entwicklung einzelner Steuerarten. So machen im Jahr 2006 allein die Steuern vom Einkommen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag) und die Steuern vom Umsatz 70 % der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden aus. Zusammen mit der Mineralölsteuer und der Gewerbesteuer steigt dieser Anteil auf 86 %. Werden noch die Tabaksteuer und die Grundsteuer hinzugezählt, dann entfallen knapp 91 % auf die acht größten Steuern (vgl. Abbildung 2).¹ Bis zum Jahr 2011 wird sich der Anteil der Steuern vom Umsatz erhöhen, während die Tabaksteuer und die Mineralölsteuer an Gewicht verlieren werden und deren Aufkommen leicht rückläufig sein wird.

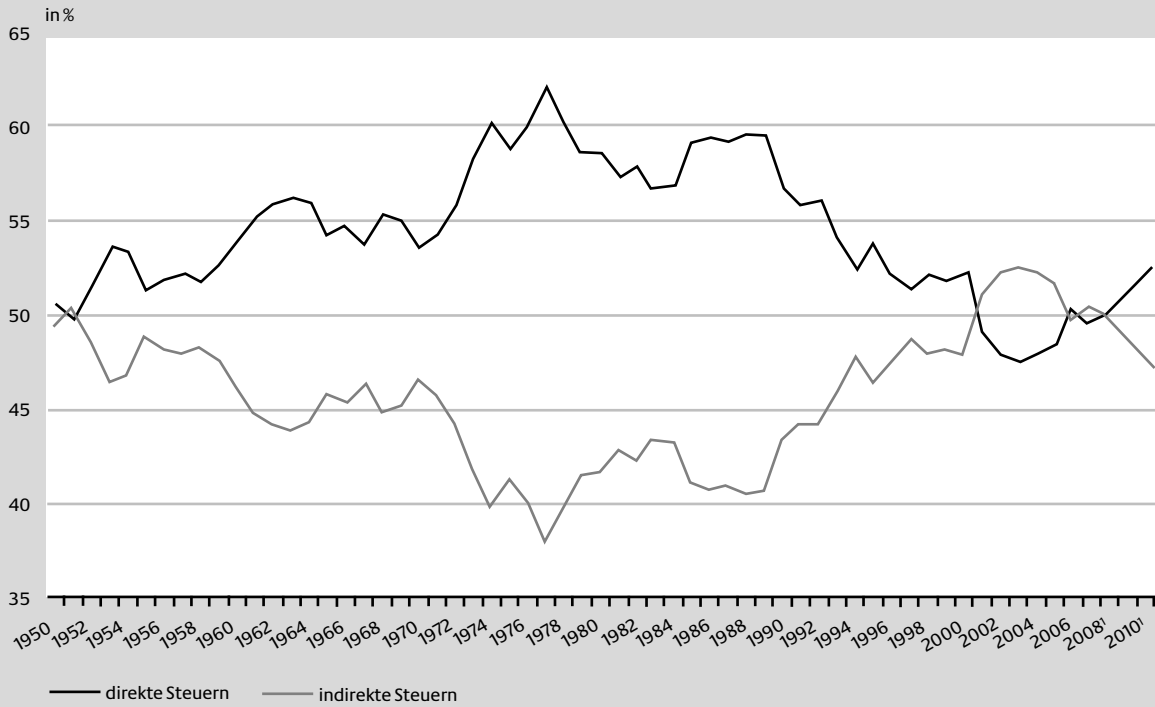
Der Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen lag in 2006 mit 50,5 % über dem

Anteil der indirekten Steuern. Hingegen war von 2001 bis 2005 der Anteil der indirekten Steuern größer als der Anteil der direkten Steuern (vgl. Abbildung 3, S. 56). Wesentliche Gründe für diese Verteilung innerhalb dieses Zeitraums sind die Umsatzsteuererhöhungen in den 90er Jahren, die Mineralölsteuererhöhungen sowie die Einführung der Stromsteuer (Ökologische Steuerreform). Im Gegenzug sind bei den direkten Steuern neben der schwachen Konjunktur wiederum die entlastenden Auswirkungen der Steuerreform 2000 – Erhöhung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer und Senkung des Steuertarifs bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer – abzulesen.

Die Aufkommenselastizität der direkten Steuern ist deutlich größer als die der indirekten Steuern. Der Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen wird sich daher auf Basis des unterstellten Konjunkturverlaufs auf 52,5 % im Jahr 2011 erhöhen. Hier kommt es allerdings auch auf die (weitere) Entwicklung im Bereich der direkten Besteuerung an (Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008 und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Subventionsabbau).

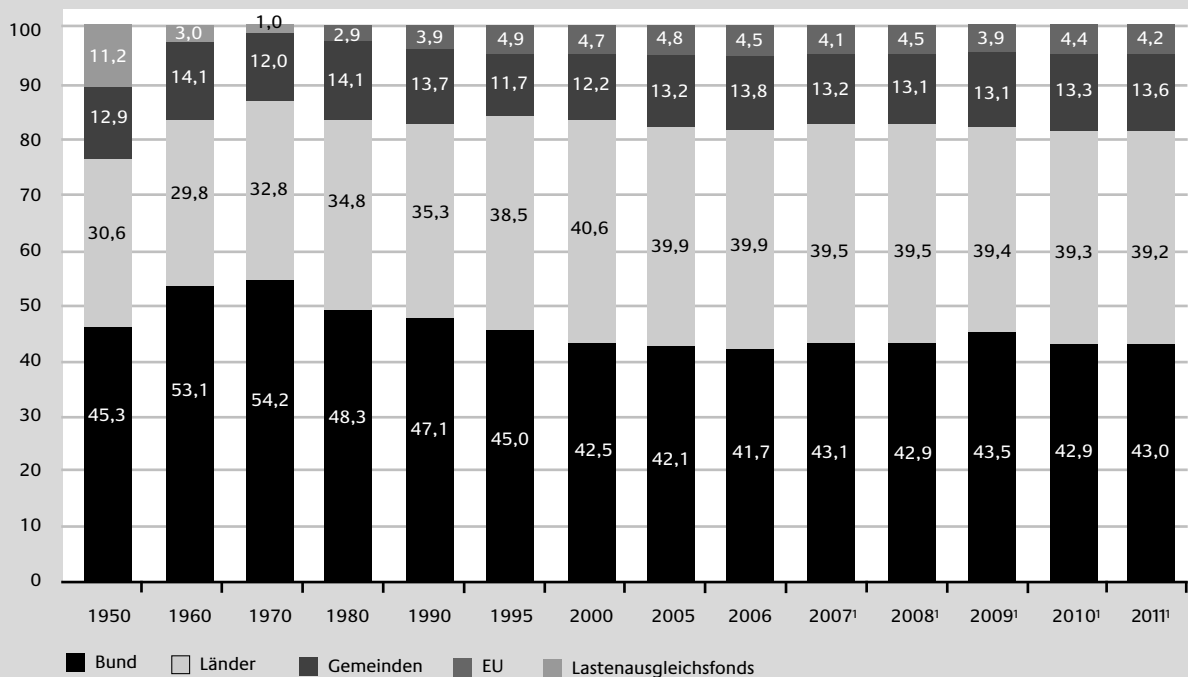
¹ Der Begriff „Einkommensteuer“ umfasst dabei die Erhebungsformen Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Zinsabschlag und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag.

Abbildung 3: Anteil der direkten und indirekten Steuern am Steueraufkommen



¹ Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 8. bis 11. Mai 2007.

Abbildung 4: Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften (in Prozent des Steueraufkommens)



¹ Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 8. bis 11. Mai 2007.

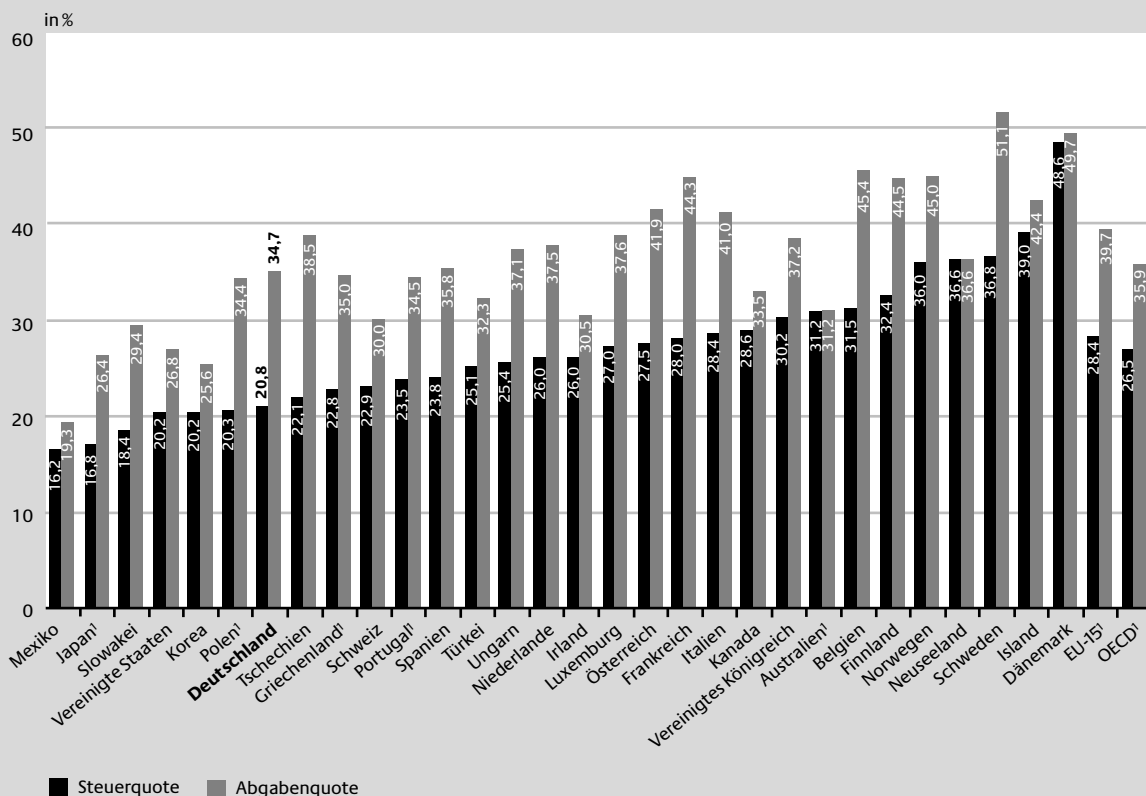
3 Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften

Im Jahr 2006 beträgt der Anteil des Bundes am Steueraufkommen 41,7%; damit ist dieser Anteil im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren (Jahreswerte zwischen 53% und 56%) deutlich gesunken (vgl. Abbildung 4, S. 56). Die Länder partizipieren in Höhe von 39,9% am Steueraufkommen; hier ist ein Anstieg im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren (Jahreswerte zwischen 25% und 32%) zu beobachten. Beide Entwicklungen sind u. a. auf die Erhöhung des Anteils der Länder am Umsatzsteueraufkommen zurückzuführen. Der Bundesanteil mindert sich zudem spiegelbildlich zur Erhöhung des der EU zufließenden Anteils. Der Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen hat sich auf 13,8% erhöht: Insbesondere

aufgrund der dynamischen Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen stehen den Gemeinden ab dem Jahr 2004 in absoluten Beträgen wieder mehr Steuereinnahmen zur Verfügung als im Jahr 2000. Seit 2006 haben auch der Bund und die Länder wieder mehr Steuereinnahmen als im Jahr 2000.

Bei der Interpretation dieser Zahlen sind die unterschiedlichen Aufgabenzuweisungen und damit die Ausgabenseite zu berücksichtigen. So ergeben sich insbesondere durch das Arbeitslosengeld II beim Bund ab dem Jahr 2005 enorme Mehrbelastungen, denen keine höheren Anteile an den Steuereinnahmen gegenüberstehen.

Abbildung 5: Steuer- und Abgabenquote im internationalen Vergleich (OECD, 2005)



¹ Werte für 2004.
Quelle: OECD, Revenue Statistics 1965 bis 2005, Paris 2006.

4 Internationaler Kontext

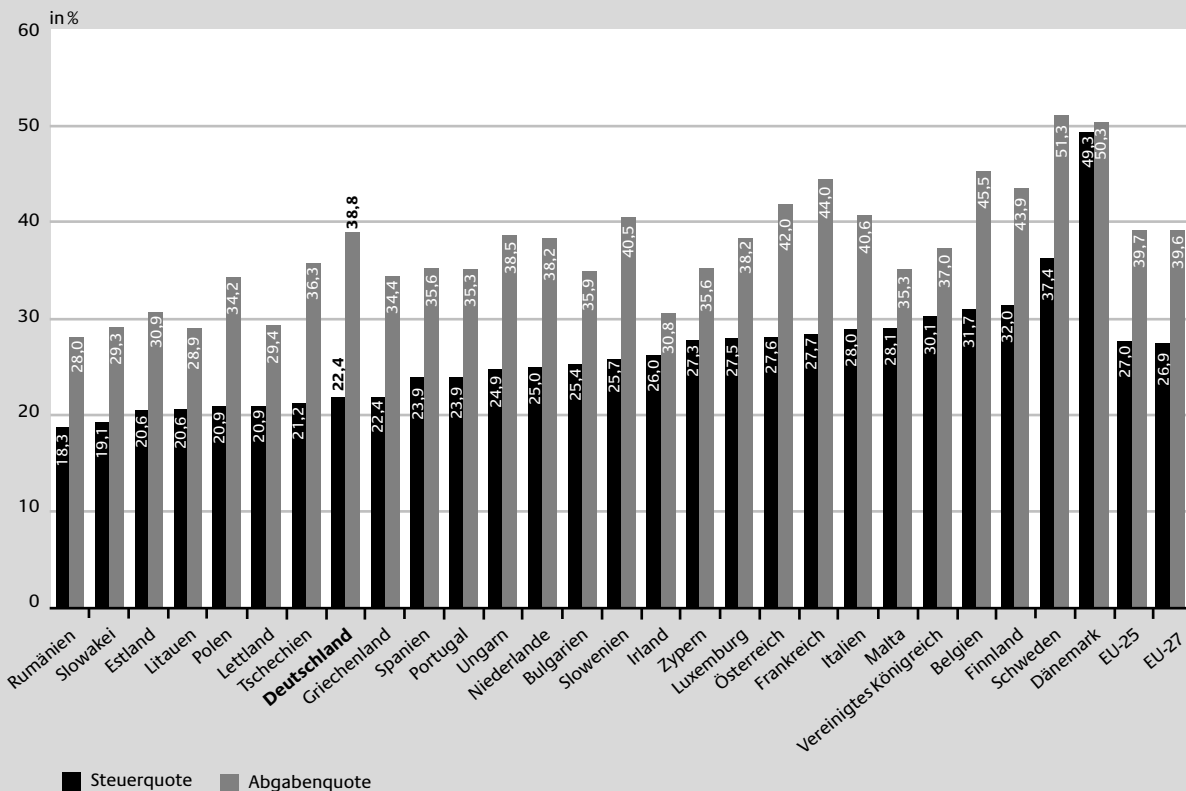
Im internationalen Vergleich hat Deutschland nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD mit 20,8% in 2005 weiterhin eine der niedrigsten Steuerquoten (vgl. Abbildung 5, S. 57). Von den EU-Staaten in der OECD weisen nur die Slowakei mit 18,4% und Polen mit 20,3% (Wert für 2004) niedrigere Werte auf. Mit einer Abgabenquote von 34,7% in 2005 liegt Deutschland international weiterhin auf mittlerem Niveau und unterhalb der Durchschnittswerte der EU- und der OECD-Staaten sowie innerhalb der EU-Staaten auf Platz 5.

Auch nach den Abgrenzungsmerkmalen von Eurostat hat Deutschland mit 22,4% (Platz 8) im europäischen Vergleich in 2005 eine der niedrigen Steuerquoten (vgl. Abbildung 6). Mit einer Abgabenquote von 38,8% liegt Deutschland

auch hier im Mittelfeld und noch unterhalb der Durchschnittswerte der EU-25 und EU-27.

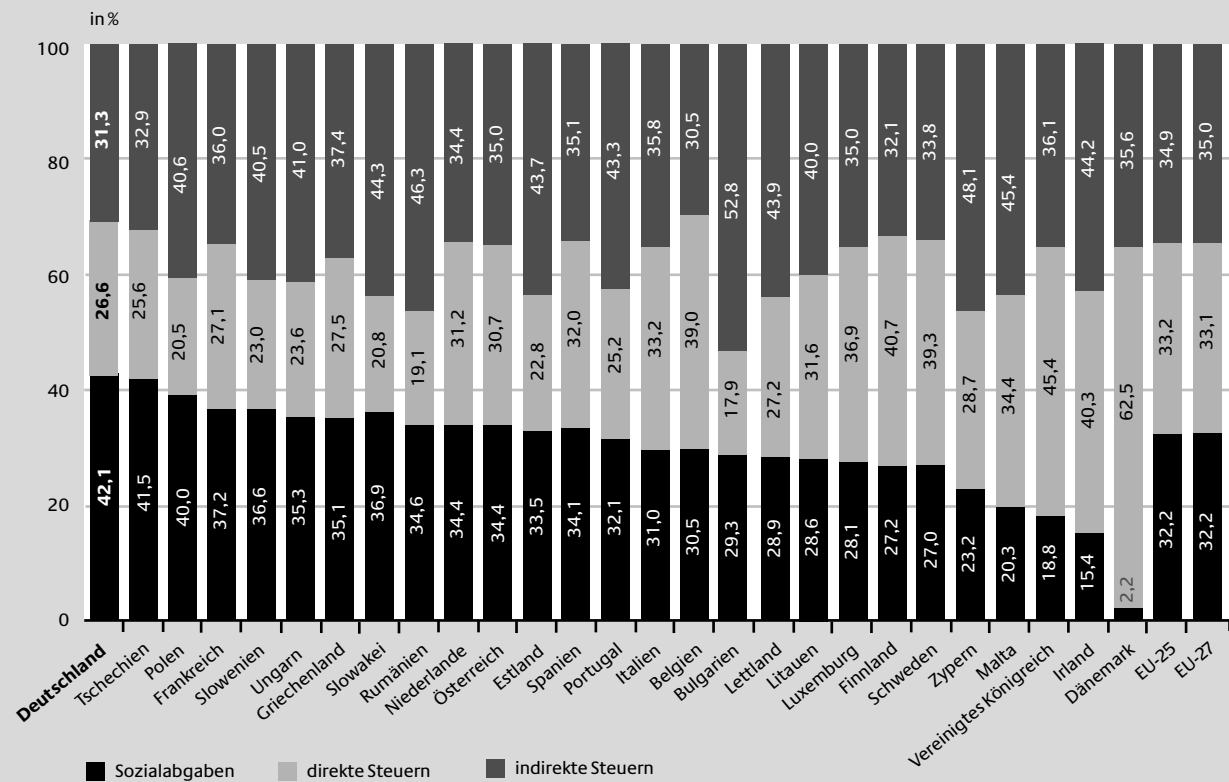
Die Struktur des Gesamtaufkommens aus Steuern und Sozialabgaben in Deutschland ist im EU-Vergleich im Jahr 2005 durch einen sehr niedrigen Anteil direkter Steuern, den – nach Belgien – zweitniedrigsten Anteil indirekter Steuern und den höchsten Anteil an Sozialabgaben gekennzeichnet (vgl. Abbildung 7, S. 59). Diese Struktur hat grundsätzlich auch im Zeitablauf Bestand, allerdings haben sich die Gewichte der Anteile der leicht gesunkenen Abgabenquote in Deutschland verändert: Während sich seit 1995 die Anteile der direkten Steuern und Sozialabgaben leicht verringerten, erhöhte sich der Anteil der indirekten Steuern am Gesamtaufkommen aus Steuern und Sozialabgaben entsprechend leicht. Diese Strukturentwicklung entspricht bezogen auf die indirekten

Abbildung 6: Steuer- und Abgabenquote im internationalen Vergleich (EU, 2005)



Quelle: Eurostat/EU-Kommission, Taxation trends in the EU, 2007.

Abbildung 7: Anteil der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialabgaben am Gesamtaufkommen aus Steuern und Sozialabgaben (EU, 2005)



Quelle: Eurostat/EU-Kommission, Taxation trends in the EU, 2007.

Steuern der Entwicklung innerhalb der EU-Staaten. Deutlich abweichende Veränderungen ergaben sich dagegen im Durchschnitt der EU-27 bei den Anteilen an direkten Steuern, die sich im Gegensatz zur Entwicklung in Deutschland erhöhten, und den Sozialabgaben, die sich stärker verringerten (vgl. Abbildung 8, S. 60).

5 Steuerpolitische Herausforderungen

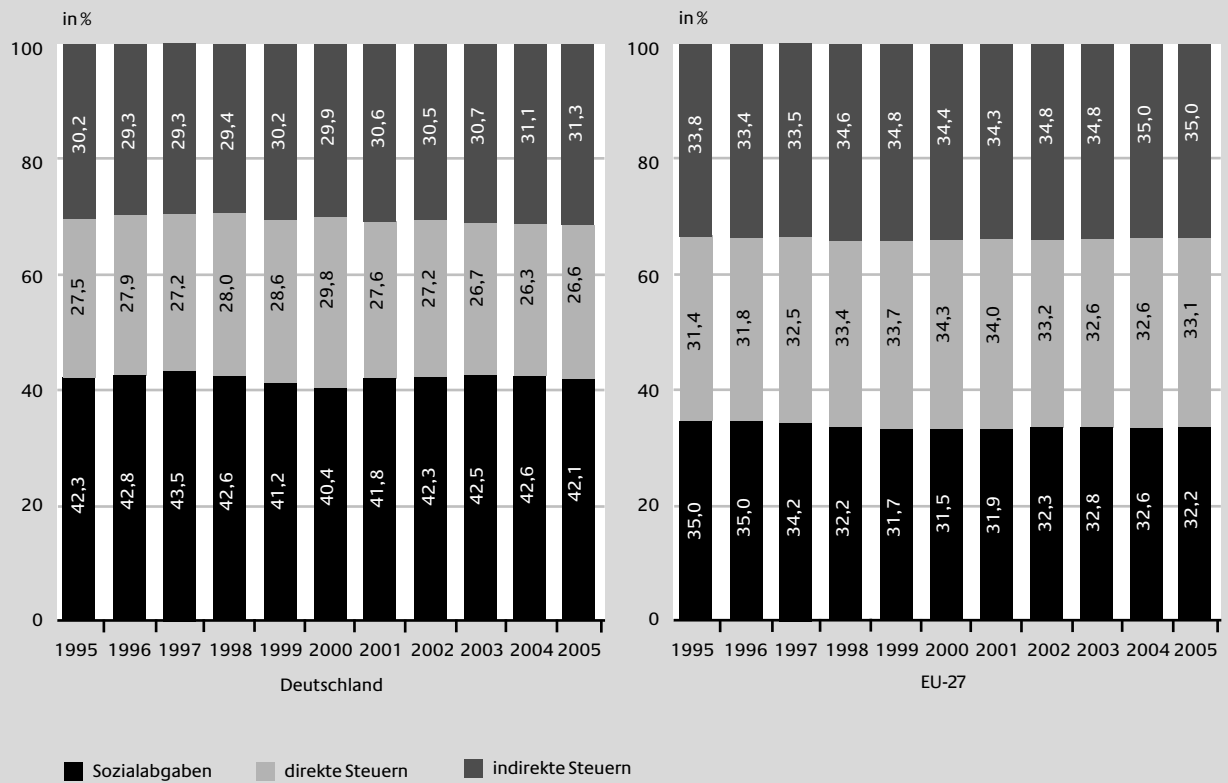
Die Steuerpolitik muss heute bereits Antworten auf die drängenden Fragen geben, die sich im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen der Gesellschaft und dem weiter anhaltenden Internationalisierungsprozess des Wirtschaftslebens – Gewinnverlagerung/Mobilität der Bemessungsgrundlagen – stellen. Die demografische Entwicklung stellt die Finanzpolitik insgesamt im Hinblick auf die Finanzierung der Staatsausgaben, die Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie die Generationengerechtigkeit vor enorme Herausforderungen. Eine tragfähig ausgerichtete Finanzpolitik ist für die Bewältigung dieser Herausforderungen die zentrale Voraussetzung. Eine strukturelle Problembewältigung erfordert zudem

die Einbeziehung aller zum öffentlichen Gesamthaushalt gehörenden Ebenen.

Für den Unternehmensbereich ist mit der Steuerreform 2008 für die nächsten Jahre ein

solides Fundament gelegt worden; hinsichtlich der Stellung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb werden die Ergebnisse der Reform mittelfristig zu evaluieren sein.

Abbildung 8: Anteil der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialabgaben am Gesamtaufkommen aus Steuern und Sozialabgaben in Deutschland und EU-27



Quelle: Eurostat/EU-Kommission, Taxation trends in the EU, 2007.