Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

Gutachten

Steuer- und Abgabenlast in Deutschland

Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Impressum

Herausgeber
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg

/freiheit.org
/FriedrichNaumannStiftungFreiheit
/FNFreiheit

Autoren
RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Prof. Dr. Roland Döhrn (Projektleiter), Dr. Philipp Breidenbach (Ko-Projektleiter),
Heinz Gebhardt, Philipp Jäger

Redaktion
Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Dr. Fabian Disselbeck, Referent für Soziale Marktwirtschaft

Produktion
COMDOK GmbH, Büro Berlin

Titelfoto
Fotolia/eyetronic

Kontakt
Telefon: 0 30.22 01 26 34
Telefax: 0 30.69 08 81 02
E-Mail: service@freiheit.org

Diese Publikation ist kostenfrei zu beziehen.
Der Weiterverkauf ist untersagt.

Stand
März 2017

Steuer- und Abgabenlast in Deutschland

Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene

RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Gutachten im Auftrag der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Inhalt

	Vorwort	5
①	Einleitung	6
②	Steuer- und Abgabenlast auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	7
2.1	Buchung von Steuern und Abgaben in den VGR	7
2.1.1	Steuern	7
2.1.2	Sozialversicherungsbeiträge	9
2.1.3	Gebühren, Beiträge und sonstige hoheitliche Einnahmen	9
2.2	Die Abgabenbelastung nach unterschiedlichen Abgrenzungen	10
2.2.1	Die Abgabenquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	11
2.2.2	Modifizierte Abgabenquote	12
③	Verteilung der Steuer- und Abgabenlast	16
3.1.	Fragestellung der Verteilungsanalyse	16
3.2	Empirische Grundlagen	16
3.2.1	RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (EMSIM)	16
3.2.2	RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodell	19
3.2.3	Unterschiedliche Einkommensbegriffe und Probleme der Zusammenführung	22
3.3	Ergebnisse der empirischen Analyse	23
3.3.1	Belastung der Haushalte insgesamt	23
3.3.2	Belastungen ausgewählter Haushaltstypen	27
④	Zusammenfassung und Fazit	32
	Literaturverzeichnis	33

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Steuern und Sozialbeiträge in gegenüber den VGR modifizierter Abgrenzung	14
Tabelle 2	Güter(-gruppen) geordnet nach ihrer Umsatzsteuerbelastung	20
Schaubild 1	Staatseinnahmen, Abgaben, Steuern und Sozialbeiträge in Relation zum BIP	11
Schaubild 2	Aufbau der empirischen Analyse	17
Schaubild 3	Vereinfachtes Besteuerungsschema der Lohn- und Einkommensteuer	18
Schaubild 4	Absolute Zahlungen von Steuern und Abgaben nach Einkommensklassen	23
Schaubild 5	Aufteilung der absoluten Zahlungen auf die einzelnen Steuern und Abgaben	24
Schaubild 6	Relative Belastung des Bruttoeinkommens nach einzelnen Steuern und Abgaben	25
Schaubild 7	Ersparnis im Verhältnis zum Bruttoeinkommen	26
Schaubild 8	Relative Einkommensbelastung bei Arbeitnehmerhaushalten	27
Schaubild 9	Relative Einkommensbelastung bei Arbeitnehmerhaushalten nach Haushaltstypen	29

Vorwort

Die Balance zwischen Staat und Bürger ist aus den Fugen geraten. Die Einnahmen des Staates sind seit Jahren kontinuierlich gestiegen. Während das Steueraufkommen zwischen 2005 und 2015 um fast 50 % zunahm, stieg das Lohnniveau im gleichen Zeitraum nur um 23 %. Dabei sind Steuern und Sozialabgaben nur ein Teil des staatlichen Zugriffs auf die privaten Einkommen. Dazu kommen zahlreiche Gebühren, Umlagen und andere finanzielle Beiträge.

Um das Ausmaß dieser Belastungen zu quantifizieren, hat die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit das renommierte RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung gebeten, eine möglichst umfassende Analyse der staatlichen Belastungen zu erstellen. Um ein realistisches Bild zu erhalten, untersucht das vorliegende Gutachten sowohl die gesamtwirtschaftliche Ebene als auch die Belastungssituation einzelner Haushalte.

Die gesamtwirtschaftliche Analyse zeigt, dass die tatsächlichen Belastungen durch den Staat unterschätzt werden. Die Belastungshöhe ist auf Rekordniveau. Sie liegt um mindestens 52 Mrd. Euro höher als die traditionelle Darstellung vermuten lässt. Für kleine und mittlere Einkommen ist die Gesamtbelastung – relativ zum Einkommen – am stärksten.

Die Ergebnisse des Gutachtens machen deutlich, dass der staatliche Zugriff zurückgedrängt werden muss. Die staatlichen Belastungen haben eine Höhe erreicht, die zur Gefahr für die Freiheit geworden ist. Wenn von Wachstums- und Wohlstandsgewinnen immer mehr der Staat profitiert, empfinden die Bürger das nicht nur als unfair. Ihnen fehlt auch die Freiheit, sich ihre Träume zu erfüllen, zu sparen und Vermögen aufzubauen. Oder auch selbst zu investieren. Wir brauchen eine neue Balance.

Die Ergebnisse im Einzelnen:

- **Die Last der Steuern und Abgaben summierte sich 2016 auf 40,2 % des BIP und erreichte damit ein Niveau, wie es zuletzt im Jahr 2000 zu beobachten war. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote lag 2016 sogar auf einem Rekordwert: 23,3 %.**
- **Die offizielle Abgabenquote (in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) unterschätzt die tatsächliche Belastungssituation der Bürger. Die bereinigte Abgabenbelastung liegt um 1,7 %-Punkte darüber. Das entspricht rund 52 Mrd. Euro pro Jahr. Würde man zusätzlich noch Kirchensteuer, Anliegerbeiträge und kommunale Gebühren etwa für Abwasser- oder Müllentsorgung hinzurechnen, läge die Belastung der Bürger noch deutlich höher.**
- **Die Abgabenbelastung der Bürger ist seit Jahren kontinuierlich angestiegen. Die bereinigte Abgabenquote lag 2015 bei 41,3 %, 1,6 %-Punkte höher als noch 2010.**
  Der Blick auf die Haushalte der Bürger zeigt, dass niedrige und mittlere Haushaltseinkommen besonders stark belastet sind:
- **Bereits ab einem Haushaltbruttoeinkommen von 30.000 € übersteigt die Gesamtbelastung der Arbeitnehmer 45 % der Einkünfte.**
- **Bei Arbeitnehmerhaushalten mit einem Haushaltseinkommen zwischen 40.000 € und 80.000 € erreicht die Belastung mit rund 48 % den höchsten Wert.**

Professor Karl-Heinz Paqué
Stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

1 Einleitung

Im Jahr 2016 beliefen sich die Einnahmen des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 45,1 %. Der weitaus überwiegende Teil dieser Einnahmen resultierte aus Steuern und Sozialabgaben, deren Volumen sich auf 40,2 % in Relation zum BIP belief. Damit steigt die Abgabenbelastung seit 2005 in der Tendenz an und erreichte im abgelaufenen Jahr ein Niveau, das zuletzt 2000, also vor der damaligen Steuerreform, übertroffen worden war. Dies allein sollte Grund genug sein, die Abgabenbelastung in Deutschland einer tiefergehenden Analyse zu unterziehen, und zwar sowohl auf gesamtwirtschaftlicher Ebene als auch auf individueller Ebene, also der Veränderung der Abgabenbelastung in Abhängigkeit vom Einkommen. Diese beiden Aspekte stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie.

Diese erweitert den Blick aber auch insofern, als Abgaben nur einen Teil, wenn auch den gewichtigsten, der Maßnahmen ausmachen, mit denen der Staat in die Einkommensverwendung des privaten Sektors eingreift. Weitere Zahlungsverpflichtungen entstehen durch Gebühren und Beiträge für öffentliche Leistungen sowie durch staatliche Regulierungen. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn der private Sektor per Gesetz in die Lage versetzt wird, Abgaben oder Gebühren zu erheben; ein Beispiel hierfür ist die EEG-Umlage. Auch können Vorschriften die Bürgerinnen und Bürger zu bestimmten Aufgaben und damit Zahlungen verpflichten, ein Beispiel ist die sogenannte Feuerstättenschau. Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger können schließlich auch dann entstehen, wenn der Staat in Form von Gebührenordnungen in die Preisbildung eingreift.

Allerdings ist es eine anspruchsvolle, wenn nicht gar unmögliche Aufgabe, die durch das oben umrissene weite Spektrum staatlicher Eingriffe entstehenden Belastungen in ihrer Gänze zu quantifizieren. So muss hier aufgrund des Fehlens von Referenzpreisen der Bereich von Marktordnungen komplett ausgeblendet werden. An anderer Stelle – z.B. bei der Unterscheidung von Verkäufen und steuerähnlichen Abgaben – liegt es bisweilen im Auge des Betrachters, wie weit eine Gegenleistung vermutet werden kann und es sich somit um einen echten Verkauf handelt, und ab wann es sich um eine Abgabe zur Finanzierung allgemeiner staatlicher Aufgaben handelt.

In ihrem ersten Teil (Abschnitt 2) stellt die vorliegende Studie die Abgabenbelastung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene dar. Am Anfang steht dabei eine Auseinandersetzung mit der Abgrenzung des Staatssektors in den VGR, die unerlässlich ist, um abzuleiten, welche Zuschläge gegenüber den aus den VGR abgeleiteten Steuer- und Abgabenbelastungen sinnvoll sind, und welche Abzüge gegebenenfalls vorzunehmen sind. Am Ende des Abschnitts wird dann eine modifizierte gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote ausgewiesen.

Diese bildet auch die Grundlage der anschließenden Analyse der personellen Verteilungswirkung des deutschen Abgabensystems (Abschnitt 3). Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie stark private Haushalte in Abhängigkeit von ihrem Einkommen durch direkte und indirekte Steuern, durch Sozialbeiträge und durch steuerähnliche Abgaben belastet werden. Diese Analysen werden zum einen für die privaten Haushalte insgesamt, zum anderen im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse für ausgewählte Typen von Arbeitnehmerhaushalten durchgeführt. Im abschließenden Abschnitt 4 werden die Ergebnisse zusammengefasst und ein Fazit gezogen.

2 Steuer- und Abgabenlast auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Am Anfang der Studie steht die Frage, wie hoch die Belastung der Bürgerinnen und Bürger mit Steuern und Abgaben ist und wie sich diese seit der Wiedervereinigung Deutschlands entwickelt hat. Es ist verbreitet, die Abgabenbelastung einer Volkswirtschaft insgesamt an den aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) abgeleiteten Steuer- und Sozialabgabenquoten festzumachen. Wie im Folgenden gezeigt wird, orientieren sich die VGR einerseits an einem umfassenderen Abgabenbegriff als die Finanzstatistik. So fragen sie, wie weit Gebühren, Beiträge und sonstige hoheitliche Einnahmen des Staates ein Steueräquivalent enthalten und rechnen sie dann gegebenenfalls zu den Abgaben. Nicht übersehen werden darf allerdings, dass sich der Zugriff des Staates auf die erwirtschafteten Ressourcen nicht nur in Geldströmen vom Privatsektor an den Staat niederschlägt, sondern dass staatliche Vorschriften auch in anderer Hinsicht die Verfügungsgewalt der Privaten über ihr Einkommen einschränken, etwa wenn sie privatwirtschaftlich erbrachte Untersuchungen vorschreiben, wie die Hauptuntersuchung für Kfz.

2.1 Buchung von Steuern und Abgaben in den VGR

Um seine Aufgaben erfüllen zu können, beansprucht der Staat[1] finanzielle Mittel, die er grundsätzlich über Abgaben (dazu zählen Steuern, steuerähnliche Abgaben, Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren, sonstige Beiträge sowie Sonderabgaben), Erwerbseinkünfte und Krediteinnahmen erzielen kann. Am bedeutendsten sind darunter die Abgaben, auf denen der Fokus im Folgenden liegen soll. Erwerbseinkünfte wie Zinseinnahmen, Dividenden und Pachteinnahmen spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle, können aber in manchen Fällen ähnlich wie eine Steuer wirken. So müssen kommunale Unternehmen, die nicht dem Staatssektor zugerechnet werden, häufig eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals an die Eigner – also die Kommunen – abführen, die sie bei der Ermittlung kostendeckender Gebühren in Rechnung stellen und so auf die Bürgerinnen und Bürger umlegen (RWI 2016: 116). Kredite sollten mit Blick auf die Schuldenbremse allenfalls sehr begrenzt der Staatsfinanzierung dienen und spielen im hier diskutierten Kontext keine Rolle.

2.1.1 Steuern

Das deutsche Abgabenrecht definiert Steuern als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“ (§ 3, Absatz 1 der Abgabenordnung). Steuern sind somit Zwangsabgaben an den Staat oder die EU, die in der Regel keinen Anspruch auf eine unmittelbare Gegenleistung begründen.[2]

1 Zum Sektor Staat zählen in den VGR die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) und die Sozialversicherung; unter letzterer werden die Institutionen der sozialen Sicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung) verstanden, die nicht in den Staatshaushalt integriert sind und über eigene Vermögensbestände verfügen (können).

2 Es gibt allerdings Fälle, in denen der Staat – wie später ausgeführt – für eine Gebühr eine Gegenleistung in Form einer Genehmigung oder Zulassung erbringt, die in den VGR als Steuer eingestuft wird.

Das in den VGR ausgewiesene Steueraufkommen umfasst neben den in der Finanzstatistik enthaltenen Steuerarten (ohne – wie später ausgeführt – die Erbschaftsteuer)[3] steuerähnliche Abgaben. Letztere werden danach abgegrenzt, dass ihnen keine unmittelbare Gegenleistung an die Abgabepflichtigen gegenübersteht. Zu diesen „VGR-spezifischen" Steuern zählen die Flugabgabesteuer (Aufkommen 2015: 1,0 Mrd. €), die Bankenabgabe (1,6 Mrd. €), ausgewählte Verwaltungsgebühren (7,4 Mrd. €), Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen (0,9 Mrd. €), der Beitrag zum Erdölbevorratungsverband (0,3 Mrd. €), der Beitrag zum Einlagensicherungsfonds (0,3 Mrd. €), der Rundfunkbeitrag[4] (8,1 Mrd. €), steuerähnliche Einnahmen aus Lotto, Toto u.ä. (1,6 Mrd. €) und weitere kleinere Posten.[5]

Im Vergleich zur Finanzstatistik aufkommenserhöhend wirkt auch, dass in den VGR – soweit möglich – brutto gebucht wird.[6] Das bedeutet, dass Zulagen wie die Investitionszulage (35 Mio. €) und die Eigenheimzulage (54 Mio. €) nicht mit dem Steueraufkommen verrechnet, sondern als staatliche Vermögenstransfers gebucht werden. Zudem wird das Kindergeld in zwei Komponenten aufgeteilt, die steuerliche Kinderfreibetragswirkung (24,7 Mrd. €) und den Förderanteil des Kindergeldes (17,5 Mrd. €); das Kindergeld wird nur insoweit ausgabeseitig als monetäre Sozialleistung gebucht, als diese Geldleistung über die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuerveranlagung hinausgeht.

Dagegen wird die Erbschaftsteuer (6,3 Mrd. €) in den VGR nicht beim Steueraufkommen, sondern als empfangener Vermögenstransfer des Staats erfasst.[7] Zudem werden die an die Europäische Union abgeführten Zölle und Abgaben (5,4 Mrd. €)[8] nicht als Zahlungen an den Staat gebucht, der diese an die EU weiterleitet, sondern als Direktleistung der betroffenen Sektoren an die „übrige Welt". Gleiches gilt für Zölle. Auch die Bankenabgabe, die ab dem Jahr 2016 von den Banken unmittelbar an den europäischen Single Resolution Fund (SRF) abgeführt wird, wird künftig nicht mehr bei den indirekten Steuern erfasst, sondern als Vermögensübertragung der Unternehmen an das Ausland. Die Nichtberücksichtigung dieser vier Größen mindert das in den VGR erfasste Steueraufkommen.

Das in den VGR gebuchte Steueraufkommen umfasst keine Zahlungen, die durch gesetzliche Regelungen veranlasst werden, aber zu Geldströmen innerhalb des Privatsektors führen. Dies gilt beispielsweise für die Umlagen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Diese werden als Bestandteil des Strompreises interpretiert, wenngleich sie ähnlich wie eine zusätzliche Stromsteuer wirken. Im Jahr 2015 beliefen sich die Vergütungs- und Prämienzahlungen der Übertragungsnetzbetreiber auf 24,2 Mrd. € (BMWi 2016) und waren damit deutlich höher als das Aufkommen aus der Stromsteuer (6,6 Mrd. €).[9] Bei der in den VGR an anderer Stelle üblichen Bruttobuchung könnte die EEG-Umlage als Abgabe behandelt werden, der eine Subvention an die Stromerzeuger aus erneuerbaren Energien gegenübersteht.

3 Dies sind folgende Steuerarten: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, Körperschaftsteuer, Steuern vom Umsatz, Energiesteuer, Stromsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Tabaksteuer, Branntweinsteuer, Kaffeesteuer, Alkopopsteuer, Schaumweinsteuer, Versicherungsteuer, Luftverkehrsteuer, Kernbrennstoffsteuer, Solidaritätszuschlag, Zwischenerzeugnissteuer, pauschalierte Einfuhrabgaben, Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer A, Grundsteuer B, sonstige Gemeindesteuern (Vergnügungsteuer, Hundesteuer, Schankerlaubnissteuer, Getränkesteuer, Jagdabgabe, Fischereiabgabe, Zweitwohnungsteuer, Fremdenverkehrsabgabe, Abgaben von Spielbanken, sonstige steuerähnliche Abgaben).

4 Der ursprünglich nach Geräten im Haushalt bemessene Rundfunkbeitrag wird seit 2013 von jedem Haushalt erhoben und seitdem in den VGR beim Steueraufkommen erfasst.

5 In den VGR nicht als Steuer gebucht wird die Kirchensteuer (Aufkommen zuletzt rund 11 Mrd. €). Sie wird auch in der vorliegenden Studie nicht zu den Steuern gerechnet, da die Zahlung insofern freiwillig ist, weil die Steuer nur von Kirchenmitgliedern entrichtet wird.

6 Die aus Steuervergünstigungen, welche die steuerlichen Bemessungsgrundlagen mindern, resultierenden Mindereinnahmen werden statistisch jedoch nicht erfasst, sodass in den VGR keine Bruttobuchung vorgenommen werden kann. Der 25. Subventionsbericht der Bundesregierung veranschlagt das Volumen der Steuervergünstigungen auf 15,3 Mrd. € (BMF 2015).

7 Erbschaftsteuern gelten als vermögenswirksame Steuern, die in unregelmäßigen Abständen auf den Wert der Vermögensgegenstände oder des Reinvermögens erhoben werden, die zwischen institutionellen Einheiten aufgrund von Vermächtnissen, Schenkungen und anderen Transfers übertragen werden.

8 Nicht in dieser Summe enthalten sind die BNE-Eigenmittel, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.

9 Das im Jahr 2000 in Kraft getretene EEG garantierte den Betreibern von Anlagen, die Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen, eine von den Übertragungsnetzbetreibern zu zahlende feste Vergütung für jede eingespeiste Kilowattstunde. Da diese über dem an der Strombörse erzielbaren Marktpreisen lag, wurde die Differenz über die EEG-Umlage ausgeglichen. Seit der am 1. August 2014 in Kraft getretenen Novellierung des EEG-Gesetzes müssen die Anlagenbetreiber ihren Strom selbst am Markt verkaufen und erhalten dafür von den Netzbetreibern eine sogenannte gleitende Marktprämie.

Auch die vom sogenannten Dualen System Deutschland[10] generierten Lizenzeinnahmen für die Sammlung und Sortierung von gebrauchten Verpackungen werden in den VGR als reine „Marktlösung" behandelt. Dass die Lizenzgebühren nicht den Steuern zugeordnet werden, ist insofern angemessen, als mit den Gebühren eine an den tatsächlichen Entsorgungsleistungen ausgerichtete Kostenzurechnung angestrebt wird. Die davon induzierten Anreize zur Vermeidung und zur Substitution von schwer verwertbaren Verpackungen dürften allerdings gering sein, da die Lizenzgebühren – wie eine Verbrauchsteuer – auf die Verbraucher überwälzt werden. Die fälligen Lizenzgebühren für die Sammlung, Entsorgungen und Verwertung von Verpackungen beliefen sich im Jahr 2014 auf 740 Mio. €.

2.1.2 Sozialversicherungsbeiträge

Die Sozialversicherungsbeiträge sind nach den Steuern die bedeutsamste Einnahmeart des Staates. Die sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten entrichten von ihren beitragspflichtigen Arbeitsentgelten prozentuale Beiträge an die Kranken-, die Pflege-, die Arbeitslosen- und die Rentenversicherung.[11] Diese Beiträge haben den Charakter einer Zwangsabgabe, begründen aber bei Eintritt des Versicherungsfalls einen Leistungsanspruch. Bei den Rentenzahlungen, dem Arbeitslosengeld und dem Krankengeld orientieren sich die Leistungen an den vorhergehenden Beiträgen. Die sonstigen Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Leistungen der Pflegeversicherung sind hingegen trotz einkommensbezogener Beiträge nicht einkommensäquivalent. Auch bei der Renten- und der Arbeitslosenversicherung wird das Äquivalenzprinzip dadurch gelockert, dass auch versicherungsfremde Leistungen gewährt werden, die die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse übersteigen.

Neben den (Pflicht-)Sozialbeiträgen zur Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung werden in den VGR auch die U1-Umlage[12], die U2-Umlage[13], die Insolvenzgeldumlage, die Winterbeschäftigungsumlage und die Künstlersozialabgabe zu den Sozialabgaben gezählt. Zudem werden in den VGR unterstellte Sozialbeiträge des Staates für die Altersversorgung der Beamten sowie Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen (beispielsweise die Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung für die Empfänger von Arbeitslosengeld) erfasst, was sich in einer höheren Sozialabgabenquote niederschlägt. Dagegen werden die Beiträge für die private Krankenversicherung und die private Pflegeversicherung nicht im Staatskonto, sondern im Unternehmenssektor im Bereich der Versicherungswirtschaft gebucht.

2.1.3 Gebühren, Beiträge und sonstige hoheitliche Einnahmen

Gebühren nehmen hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Abgabenbelastung bisweilen eine Zwitterstellung ein. Im Grundsatz handelt es sich bei ihnen um öffentlich-rechtliche Zahlungen, die als Gegenleistung entweder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) oder für eine besondere Leistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) erhoben werden.

- **Benutzungsgebühren fallen z. B. für den Besuch eines Museums oder einer Schwimmhalle an. In vielen Fällen ist offensichtlich, dass es sich bei ihnen nicht um Steueräquivalente handelt, zumal solche Dienste auch von Privaten gegen Bezahlung angeboten werden. Eine Ausnahme ist hier die LKW-Maut, die im Jahr 2015 ein Aufkommen von 4,39 Mrd. € erbrachte. Sie wird in den VGR den Verkäufen des Staates zugeordnet, ist in ihren Wirkungen aber einer Steuer sehr ähnlich. Auf den Steuercharakter deutet hin, dass die geplante Pkw-Maut als Infrastrukturabgabe bei den Steuern erfasst werden soll.**

10 Mit der 1991 in Kraft getretenen Verpackungsverordnung wurde die deutsche Wirtschaft zur Reduzierung der Verpackungsmenge dazu verpflichtet, Einwegverpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und bei deren Entsorgung mitzuwirken. Um diesen Vorgaben gerecht zu werden, wurde 1993 das Duale System Deutschland („Der Grüne Punkt") als zweite Säule neben der kommunalen Müllentsorgung geschaffen. Dieses privatwirtschaftlich organisierte System etablierte ein über Lizenzentgelte finanziertes flächendeckendes Sammel-, Verwertungs- und Entsorgungssystem von Verpackungen und Glas (RWI 2017). Ab dem Jahr 2003 sind weitere Sammelsysteme hinzugekommen.

11 Die Sozialversicherungsbeiträge werden grundsätzlich anteilig je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen, jedoch zahlen die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung den „kassenindividuellen Zusatzbeitrag". Unbezahlt mithelfende Familienangehörige und Beamte unterliegen grundsätzlich nicht der Sozialversicherungspflicht.

12 Die Umlage U1 ist ein finanzieller Pflichtbeitrag bestimmter Arbeitgeber zur solidarischen Finanzierung eines Ausgleichs für die Arbeitgeberaufwendungen im Falle der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall an Arbeitnehmer.

13 Die Umlage U2 (Entgeltfortzahlung bei Mutterschaft) ist ein Verfahren für Arbeitgeber zum Ausgleich finanzieller Belastungen aus dem Mutterschutz.

- **Verwaltungsgebühren werden z. B. für die Ausstellung einer Geburtsurkunde, eines Personalausweises oder für die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung erhoben. Diese Gebühren werden den Abgaben zugerechnet, denn – wie bereits ausgeführt – werden in den VGR ohnehin jene Gebühren den Abgaben zugeschlagen, denen kein besonderer Verwaltungsaufwand gegenübersteht.**

Eine buchungstechnische Besonderheit stellen die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 und der Mobilfunklizenzen in den Jahren 2010 und 2015 dar. Sie werden in der VGR weder bei den Steuern noch bei Verkäufen des Staates erfasst, sondern werden als Veräußerung von nichtproduzierten Vermögensgütern als negative Staatsausgaben gebucht. Sie dürften aber in den Preisen überwälzt werden und damit ähnlich wie eine Steuer wirken.

Einen Grenzfall stellen öffentliche Leistungen dar, deren Nutzung einer Gruppe zugerechnet wird, auf die die Kosten der Leistungserstellung in Form von Beiträgen umgelegt wird, unabhängig davon in welchem Umfang sie diese Leistung tatsächlich in Anspruch nehmen oder ob andere von der Nutzung der Leistung ausgeschlossen werden können. Ein gutes Beispiel sind die von Kommunen für den Bau und die Errichtung von Straßen, Kanalisation und Straßenbeleuchtung erhobenen Anschluss-, Ausbau- und Erschließungsbeiträge. Diese werden auf die anliegenden Grundstückseigentümer, in vielen Kurorten über die sogenannte Kurtaxe zusätzlich auf Gäste umgelegt. Dass die so finanzierten Straßen auch von Nicht-Anliegern genutzt werden, soll bei der Berechnung der Beiträge zwar berücksichtigt werden, jedoch sind die Übergänge zu einer Steuer hier fließend. Fließend ist der Übergang zu Steuern auch bei staatlich veranlassten Beiträgen, wie den Kammerbeiträgen für berufsständische Körperschaften (z. B. für Industrie- und Handelskammern) oder in Tarifverträgen umzusetzende Vorgaben hinsichtlich der Altersversorgung mittels Zusatzversorgungskassen. Solche Abgaben werden hier ebenfalls nicht zu den Steuern gerechnet.

Diskussionswürdig ist ferner die Behandlung von kommunalen Gebühren z.B. für die Abwasser- oder die Müllentsorgung. Einerseits sind die Kommunen, Kreise und Zweckverbände nach dem Kommunalabgabengesetz zu einer kostendeckenden Kalkulation verpflichtet. Andererseits hat die Politik – z.B. wie oben angesprochen über die geforderte angemessene Eigenkapitalverzinsung – Einfluss auf die Höhe der Kosten, und die Entsorgungsunternehmen dürfen außerdem einen angemessenen Ertrag abwerfen. Für eine Zuordnung zu den privaten Konsumausgaben bzw. zu den Betriebsausgaben – wie in den VGR gebucht – spricht allerdings, dass die Nutzer Einfluss auf den Umfang der Inanspruchnahme der Leistung haben. Insofern sollen diese Gebühren hier wie Nutzungsgebühren behandelt und mithin bei der Ermittlung der Abgabenbelastung nicht berücksichtigt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Reihe von Verwaltungsgebühren in den VGR ohnehin bereits in der Abgabenbelastung enthalten sind, nämlich dann, wenn in der Regel ein Anspruch auf die Leistung besteht und der Verwaltungsakt mit keinen wesentlichen Prüfungen verbunden ist.[14] Bei Nutzungsgebühren wird hier in der Regel davon ausgegangen, dass sie kein Steueräquivalent darstellen. Die LKW-Maut und die Versteigerung von UMTS- und Mobilfunklizenzen bilden aus den oben beschriebenen Gründen Ausnahmen, die der Abgabenbelastung im weiteren Sinne zugerechnet werden. Anliegerbeiträge, die in den VGR als empfangene Vermögenstransfers des Staates gebucht werden, sollen im Folgenden zumindest nachrichtlich angesprochen werden.

2.2 Die Abgabenbelastung nach unterschiedlichen Abgrenzungen

Aus vorstehenden Ausführungen wird deutlich, dass die gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung nach unterschiedlichen Kriterien abgegrenzt werden kann. Im Folgenden soll zunächst die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote betrachtet werden, die sich unmittelbar aus den VGR ergibt.

14 Nach den Konventionen der VGR zählen Verwaltungsgebühren dann als Produktionsabgaben, wenn sie in keinem Verhältnis zu den vom Staat vorgenommenen Überprüfungen stehen. So umfassen die sonstigen Produktionsabgaben der Unternehmen z.B. Gebühren für die Befugnis zur Ausübung einer gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeit, sofern diese gegen Zahlung der Gebühr automatisch erteilt wird. Die sonstigen direkten Steuern und Abgaben der privaten Haushalte enthalten Gebühren für Berechtigungen zum Erwerb oder zur Nutzung von Kraftfahrzeugen, Booten oder Flugzeugen zu nicht-gewerblichen Zwecken sowie für Jagd- oder Angelscheine.

Diese liegt in Form von Zeitreihen vor, sodass deren Entwicklung im Zeitverlauf dargestellt werden kann. Betrachtet wird hier der Zeitraum seit der Wiedervereinigung Deutschlands. Diese Quote wird danach für die beiden Stichjahre 2010 und 2015 einerseits um Zahlungsströme innerhalb des Staatssektors bereinigt, da daraus letztlich keine Belastung der Gesamtwirtschaft resultiert, und sie wird andererseits um verschiedene zuvor diskutierte steuerähnliche Abgaben erweitert.

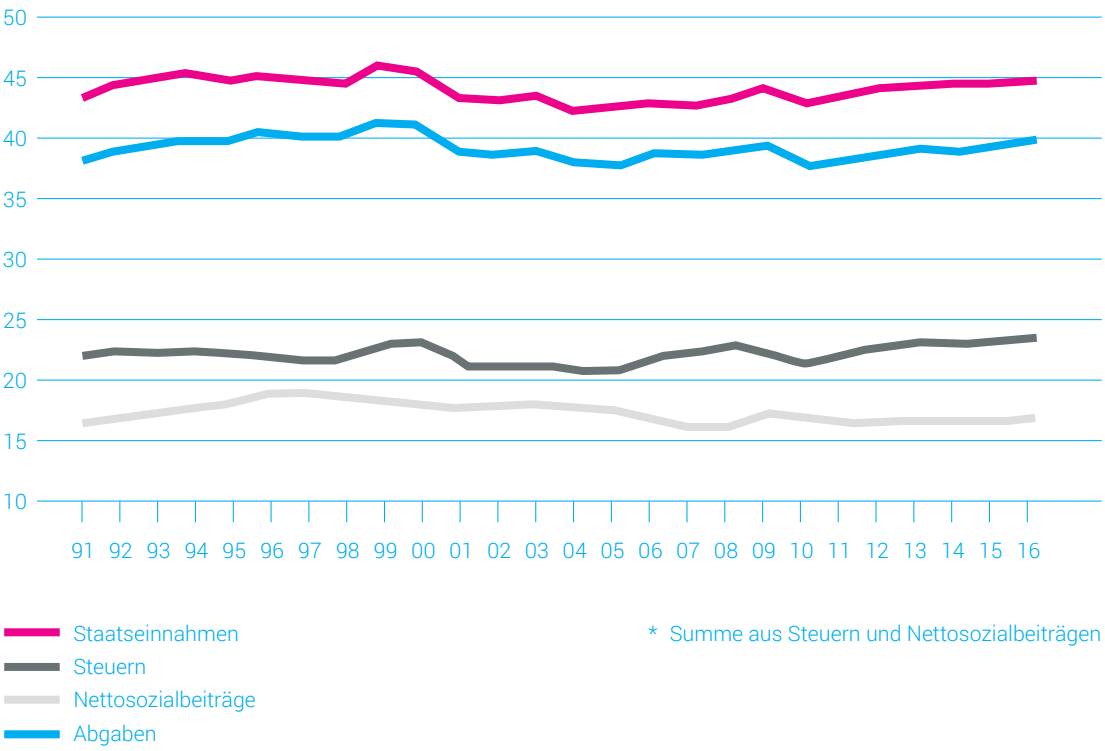
2.2.1 Die Abgabenquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Üblicherweise wird die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung ermittelt, indem das Aufkommen aus Steuern und Sozialbeiträgen in Relation zum BIP gesetzt wird. In dieser Abgrenzung stieg die Abgabenquote in den 1990er Jahren im Trend an, um 1999 mit 41,4 % einen Höchstwert zu erreichen. Danach verringerte sie sich auf 38,2 %, um danach bis 2016 auf 40,0 % zu steigen (Schaubild 1). Bis 2018 ist ein weiterer Anstieg auf 40,2 % zu erwarten (Döhrn et a. 2016).

Schaubild 1

Staatseinnahmen, Abgaben*, Steuern und Sozialbeiträge in Relation zum BIP

1991 bis 2016, Angaben in %



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen)

15 Im Rahmen der „Steuerreform 2000" wurde zum einen im Jahr 2001 die Körperschaftsteuer erheblich gesenkt; zum anderen wurde über den Zeitraum von 2001 bis 2005 in mehreren Stufen der Einkommensteuertarif reformiert. So wurden der Eingangs- und der Spitzensteuersatz gesenkt und der Grundfreibetrag erhöht. Zu den Maßnahmen im Einzelnen und den jeweiligen Entlastungsvolumina vgl. Heilemann, Gebhardt, von Loeffelholz 2003.

Die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote setzt sich aus der Steuerquote und der Sozialbeitragsquote zusammen. Diese beiden Teilquoten haben sich im Zeitablauf unterschiedlich entwickelt. Die Steuerquote pendelte in den 1990er Jahren zwischen knapp 22 % und 23 %. Nach der Jahrtausendwende ist sie insbesondere aufgrund der kräftigen Entlastungen bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer im Rahmen der „Steuerreform 2000“[15] um 2,6 %-Punkte auf 20,6 % im Jahr 2004 gesunken und weist seither – 2009/2010 unterbrochen durch rezessionsbedingte Mindereinnahmen und steuerliche Entlastungen – eine steigende Tendenz auf. Im Jahr 2016 lag sie mit 23,3 % immerhin 2,8 %-Punkte über der im Jahr 2004 und leicht über dem im Jahr 2000 erreichten Höchstwert (23,2 %). Der Anstieg der Steuerquote seit 2010 beruhte zum einen darauf, dass im Rahmen des „Zukunftspakets“ Steuervergünstigungen bei der Energie- und der Stromsteuer eingeschränkt, die Tabaksteuer angehoben und die Brennstoff- und Luftverkehrsteuer eingeführt wurden; zudem wurden in einigen Bundesländern die Grunderwerbsteuer und in sehr vielen Gemeinden die kommunalen Steuern merklich erhöht. Zudem kam es zu erheblichen Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer, die nicht nur aus realen Einkommenssteigerungen, sondern auch aus der kalten Progression resultierten.[16] Nach der aktuellen Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen dürfte das Steueraufkommen in den kommenden Jahren weiterhin rascher als das nominale BIP steigen und die Steuerquote um 0,7 %-Punkte im Jahr 2021 zunehmen.[17]

Die Sozialbeitragsquote, die von 1991 bis 1997 aufgrund der merklichen Anhebung der Beitragsätze im Zuge der Finanzierung der deutschen Einheit und der Einführung der Pflegeversicherung kräftig zugenommen hatte und im Jahr 1997 auf den Höchstwert von 19 % gestiegen war, ist bis 2007/2008 auf 16,1 % gesunken, unter anderem weil die Bundeszuschüsse aufgestockt und die Leistungen gekürzt wurden. Nach dem kräftigen Anstieg im Jahr 2011 ist die Quote in den Folgejahren in etwa konstant geblieben. Dabei haben sich die Beiträge in den einzelnen Sozialversicherungszweigen unterschiedlich entwickelt: Die Belastung durch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und zur Rentenversicherung ist gesunken, während die Belastung durch Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und zur gesetzlichen Pflegeversicherung in der Tendenz zunahm, was sich auch für die kommenden Jahre abzeichnet. Die Beiträge zur Rentenversicherung dürften zwar bis 2020 stabil gehalten werden, danach ist aber ein deutlicher Anstieg zu erwarten.

2.2.2 Modifizierte Abgabenquote

Die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote in der Abgrenzung der VGR spiegelt die vom privaten Sektor effektiv getragene Belastung wie oben diskutiert nur unzureichend wider. Um der tatsächlichen Abgabenbelastung näher zu kommen, sollten bei Berechnung dieser Quote einerseits diejenigen Abgaben ausgeklammert werden, die der Staat an sich selbst zahlt und die damit den privaten Sektor nicht belasten. Andererseits sollten die durch die bereits angesprochenen steuerähnlichen Sonderabgaben bzw. Quasi-Steuern sowie durch staatliche Regulierungen verursachten Belastungen in die Berechnung der Quote einbezogen werden. Die Quantifizierung dieser Zu- und Abschläge ist mitunter schwierig und bedarf einiger Schätzungen. Sie ist auch nicht frei von subjektiven Einschätzungen, welche Positionen letztendlich bei diesen Rechnungen berücksichtigt werden sollen.

Gewichtigste Größe unter den Positionen, die bei der Ermittlung der Abgabenlast des privaten Sektors ausgeblendet werden sollten, ist die vom Staat gezahlte Mehrwertsteuer auf staatliche Vor- und Sachleistungen und Bruttoanlageinvestitionen. Das hieraus resultierende Steueraufkommen betrug 2015 schätzungsweise 34 Mrd. €.

16 Zwar wurde in den Jahren 2010 bis 2015 der Grundfreibetrag an die Inflation angepasst, doch wurden die Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs in dieser Phase nicht oder nur zum Teil an die Inflation angepasst (Gebhardt 2011; Gebhardt 2012; Breidenbach et al. 2014). Aus dem Zusammenwirken von Realeinkommenssteigerungen und Kalter Progression ergeben sich nach Berechnungen des ifo Instituts zwischen 2011 und 2016 Mehreinnahmen von 70,1 Mrd. €. (Dorn et al. 2017).

17 In dieser Schätzung sind allerdings Steuerrechtsänderungen, die das parlamentarische Verfahren noch nicht durchlaufen hatten, nicht berücksichtigt worden, so unter anderem die Anhebung der steuerlichen Freibeträge bei der Einkommensteuer in den Jahren 2017 und 2018, die Erhöhung des Kindergeldes und die Verschiebung der übrigen Tarifeckwerte nach rechts. Aufgrund dieser Steuerrechtsänderungen dürfte der Anstieg der Steuerquote bis 2021 um rund 0,2 %-Punkte geringer ausfallen.

Berücksichtigt werden müssten auch die vom Staat gezahlten Energie- und Verbrauchsteuern, deren Volumen mangels entsprechender Daten indes nicht verlässlich quantifiziert werden kann. Zahlungen zwischen staatlichen Ebenen stellen schließlich die Sozialbeiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen dar; hierauf entfielen 33,4 Mrd. € im Jahr 2015, die ebenfalls nicht als Belastung des privaten Sektors zu klassifizieren sind, da sie durch Beitragszahlungen oder durch Steuern schon finanziert wurden. Bereinigt um diese Größen liegt die Abgabenquote im Jahr 2015 um 2,2 %-Punkte niedriger als in den VGR ausgewiesen.

Dem stehen aber in der Abgabenquote laut VGR nicht berücksichtigte, steuerähnliche Komponenten sowie Entzugseffekte aus Regulierungen gegenüber, aus denen eine Belastung des privaten Sektors resultiert:

- **Wenig Dissens dürfte bestehen, dass die Erbschaftsteuer (2015: 6,3 Mrd. €), die in den VGR als Vermögensübertragung gebucht wird, und die an die Europäische Union abgeführten Abgaben (5,4 Mrd. €) einzubeziehen sind. Ab 2016 muss hier auch die Bankenabgabe, die 2015 mit 1,6 Mrd. € zu Buche schlug, einbezogen werden, da sie ab 2016 von den Banken unmittelbar an den europäischen Fonds SRF abgeführt wird und damit in den VGR nicht mehr beim Steueraufkommen gebucht wird.**
- **Inwieweit die nicht im Staatskonto erfassten Beiträge an private Sozialschutzsysteme (2015: 71,4 Mrd. €) berücksichtigt werden sollen, kann man insofern kritisch reflektieren, als für die Versicherten Wahlmöglichkeiten bezüglich des Umfangs des Versicherungsschutzes bestehen, die Zahlungen also zumindest zum Teil individuelle Ansprüche begründen. Da diese Zahlungen jedoch in der Regel ein Pendant zu den Beiträgen zu den gesetzlichen Sozialversicherungen darstellen, sollen sie in den erweiterten Abgabenbegriff ebenfalls einbezogen werden.**
- **Die zur Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur dienende streckenbezogene LKW-Maut könnte wie die geplante PKW-Maut, die voraussichtlich als Infrastrukturabgabe bei den Steuern erfasst wird, bei der Berechnung der Abgabenbelastung im Jahr 2015 wie eine Steuer behandelt werden. Sie erbrachte im Jahr 2015 ein Aufkommen von 4,4 Mrd. €.**
- **Die aus der EEG-Umlage finanzierten Vergütungs- und Prämienzahlungen zur Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Höhe von 24,2 Mrd. € im Jahr 2015 haben wir bei der Berechnung der Abgabenbelastung ebenfalls berücksichtigt, da die EEG-Umlage auf die Stromverbraucher überwälzt wird und wie eine zusätzliche Stromsteuer wirkt. Quantitativ weniger gewichtig ist die Verteuerung des Stromes aus der Konzessionsabgabe, der KWKG-Umlage, der Offshore-Haftungsumlage, der § 19-Umlage sowie der Umlage für abschaltbare Lasten (DSi 2016: 70-76).[18] Sie summierten sich 2015 auf 3,5 Mrd. €.**
- **Die vom Dualen System Deutschland generierten Lizenzeinnahmen für die Sammlung, Verwertung und Entsorgung von Verpackungen und Glas beliefen sich im Jahr 2014 auf 740 Mio. €. Da die Lizenzgebühren beim Verkauf der verpackten Produkte in der Regel auf die Verbraucher überwälzt werden und wie eine Verbrauchsteuer wirken, werden sie hier in die Berechnung der Abgabenbelastung einbezogen.**
- **Die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 in Höhe von 50,8 Mrd. € und der Mobilfunklizenzen (2010: 4,4 Mrd. €; 2015: 5,1 Mrd. €) werden in den VGR nicht bei den Staatseinahmen, sondern als negative Staatsausgaben gebucht. Es handelt sich dabei allerdings um staatlich veranlasste Aufwendungen der Mobilfunkunternehmen, die diese über die Preise auf die Verbraucher überwälzen dürften. Unsicher ist allerdings, innerhalb welcher Zeit die Unternehmen eine Amortisation dieser Kosten anstreben. Unterstellt man einen Zeitraum von 20 Jahren, dann kann man für 2015 eine Belastung aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen von rund 2,5 Mrd. € und aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen von 0,5 Mrd. € in Rechnung stellen.**

18 Behandelt man die EEG-Umlage und die mit ihr verwandten Abgaben als Steuer, so führen diese zu einer Verlängerung des Staatskontos, da im Gegenzug die Zahlungen an die Erzeuger erneuerbarer Energien als Finanzhilfen gebucht werden müssten.

Tabelle 1

Steuern und Sozialbeiträge in gegenüber den VGR modifizierter Abgrenzung

2010 und 2015, in Mrd. € und Relation zum BIP Angaben in %

	Mrd. €		in % des BIP	
	2010	2015	2010	2015
Abgabenbelastung nach VGR	978,0	1.200,7	37,9	39,6
Steuern	551,8	700,0	21,4	23,1
Nettosozialbeiträge	426,2	500,8	16,5	16,5
Absetzungen zur Abgabenbelastung				
Mehrwertsteuer auf staatliche Ausgaben	27,0	34,9	1,0	1,2
Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen	33,2	33,4	1,3	1,1
Minderungen insgesamt	60,2	68,3	2,3	2,3
Hinzurechnungen zur Abgabenbelastung				
Rundfunkbeitrag	7,5	a)	0,3	a)
Erbschaftsteuer	4,4	6,3	0,2	0,2
An die Europäische Union abgeführte Abgaben	4,2	5,4	0,2	0,2
Bankenabgabe	-	1,6	-	0,0
AG- und AN-Beiträge für private Sozialschutzsysteme	67,4	71,4	2,6	2,4
EEG-Umlage	13,2	24,2	0,5	0,8
Sonstige Stromumlagen*	2,5	3,5	0,1	0,1
LKW-Maut	4,5	4,4	0,2	0,1
Lizenzgebühren beim Dualen System Deutschland („Der Grüne Punkt“)	1,0	0,9	0,0	0,0
Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen**	2,5	2,5	0,1	0,1
Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen**	0,2	0,5	0,0	0,0
Hinzurechnungen insgesamt	107,4	120,9	4,2	4,0
Modifizierte Abgabenbelastung	**1.025,1**	**1.253,3**	**39,7**	**41,3**
Nachrichtlich:				
Verkäufe des Staates (ohne LKW-Maut)	79,7	96,0	3,1	3,2
Kostenersätze	4,8	5,7	0,2	0,2
Anliegerbeiträge	1,4	1,6	0,1	0,1

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, des BMWi, des BDEW (2016) und des Bundeskartellamtes (2012)

* Konzessionsabgabe, KWKG-Umlage, Offshore-Haftungsumlage, § 19-Umlage, Umlage für abschaltbare Lasten.

** Unter der Annahme einer Amortisation der Kosten in 20 Jahren.

a) 2015 im Steueraufkommen nach VGR enthalten.

Unter Berücksichtigung dieser Absetzungen und Hinzurechnungen erhält man eine modifizierte Steuer- und Abgabenquote von 41,3 % im Jahr 2015 (Tabelle 1). Diese liegt somit um 1,7 %-Punkte über der aus den VGR abgeleiteten Steuer- und Abgabenquote. Gegenüber 2010 ist der Abstand zwischen beiden Quoten in etwa gleich geblieben. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Rundfunkbeitrag 2010 nur in der modifizierten Quote, 2015 aber in der aus den VGR abgeleiteten Quote erscheint. Bereinigt um diesen Effekt stellt sich der Anstieg der Abgabenquote nach VGR um 0,3 %-Punkte schwächer und der der modifizierten Abgabenquote entsprechend stärker dar.

Die hier vorgestellte Modifikation ist allerdings nicht frei von subjektiven Einschätzungen. Manche Zahlungen – wie bei den Beiträgen zu privaten Krankenversicherung – begründen zumindest zum Teil individuelle Ansprüche, andere – wie die Lizenzeinnahmen des Dualen Systems – kann man auch als Dienstleistungsentgelt interpretieren. Andererseits gibt es durchaus Gründe, die Abgabenquote noch weiter zu fassen. So machten die Verkäufe des Staates – bereinigt um die LKW-Maut – im Jahr 2015 immerhin rund 95 Mrd. € oder 3,2 % in Relation zum BIP aus. Darin dürften auch Verkäufe enthalten sein, bei denen die Preise nicht allein die Kosten der staatlichen Serviceleistungen reflektieren, sondern auch einen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Haushalte leisten und damit einen steuerähnlichen Charakter haben, was auch daran deutlich wird, dass Mehrerlöse aus staatlichen Verkäufen den Druck vermindern Steuern zu erhöhen, bzw. sogar Steuersenkungen ermöglichen, was wohl insbesondere auf kommunaler Ebene gilt. Diskutiert wurde bereits die Problematik der Anliegerbeiträge, die allerdings mit rund 1,5 Mrd. € einen eher kleinen Posten darstellen.

Unabhängig davon, wo man die Grenze bei der Modifikation der Abgabenquote zieht, schärfen die bisherigen Ausführungen den Blick dafür, wie sehr die Messung und damit auch letztlich die Beurteilung der Abgabenbelastung von statistischen Konventionen abhängt. Um dies zu verdeutlichen: Würden Vermögende – wie es in der politischen Diskussion vielfach gefordert wird – über eine höhere Erbschaft- oder eine (wieder eingeführte) Vermögensteuer stärker zur Finanzierung staatlicher Aufgaben herangezogen, so könnte sich dies nach den Konventionen in den VGR in einer sinkenden Abgabenquote niederschlagen. Einerseits könnten durch das so erzielte Mehraufkommen ggf. andere Steuern gesenkt werden, andererseits würde das aus der Erbschaft- und der Vermögensteuer resultierende Aufkommen nicht bei den Steuern, sondern bei den empfangenen Vermögensübertragungen des Staates erfasst werden. Und hätte man beim EEG eine ähnliche rechtliche Konstruktion bei der Erhebung und Verteilung der Abgaben gewählt wie bei der Rundfunkgebühr, dann würde die EEG-Umlage als Steuer gebucht; es wären aber auch im Gegenzug die Finanzhilfen entsprechend höher. Mit Blick auf die Klarheit bezüglich des Umfangs der staatlichen Eingriffe wäre dies durchaus wünschenswert.

3 Verteilung der Steuer- und Abgabenlast

3.1. Fragestellung der Verteilungsanalyse

Nachdem im vorherigen Abschnitt die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Belastung aus Steuern, Sozialabgaben, Gebühren, Beiträgen, steuerähnlichen Abgaben sowie staatlichen Regulierungen im Fokus stand, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Verteilung der Belastung auf Einkommensklassen. Damit verschiebt sich der Fokus hin zu verteilungspolitischen Fragestellungen.

Ziel der hier durchgeführten Simulationen ist es zu zeigen, wie sich die Belastung des Einkommens durch Steuern und Abgaben in Abhängigkeit vom Einkommen darstellt. Dabei werden die Einkommensklassen anhand des Gesamtbetrags der Einkünfte (vereinfachend fortan als Bruttoeinkommen bezeichnet) der Haushalte/Steuerfälle gebildet. Es werden Klassen mit einer Spannbreite von 10.000 € dargestellt, beginnend mit der Klasse unter 10.000 € Bruttoeinkommen pro Jahr bis zur Klasse 190.000 bis 200.000 € Bruttoeinkommen pro Jahr; für höhere Einkommen sind die verwendeten Quellen nicht mehr repräsentativ. Um die Belastung der Bevölkerung möglichst umfassend zu ermitteln, beschränkt sich die Analyse nicht auf die Einkommensteuer (einschl. Solidaritätszuschlag), sondern bezieht wichtige indirekte Steuern, sonstige Abgaben aus staatlichen Zahlungsverpflichtungen und die Sozialversicherungsbeiträge ein. Nicht berücksichtigt werden kann die Erbschaftsteuer, weil keine Mikrodaten vorliegen, die eine Analyse der Verteilung der Steuerbelastung nach Einkommensklassen erlauben.

Von den direkten Steuern können lediglich die Einkommensteuer und der Solidaritätszuschlag berücksichtigt werden. Bei der Körperschaftsteuer – der mit knapp 20 Mrd. € Aufkommen in 2015 größten nicht berücksichtigten direkten Steuer – könnten Unternehmensdaten zwar eine Analyse ermöglichen. Ihre Inzidenz ist allerdings unklar, da sie private Haushalte sowohl über den Verbrauch in Form höherer Güterpreise oder über die Gewinnbelastung in Form niedrigerer Ausschüttungen treffen kann und somit die Belastung auf Haushaltsebene unklar bleibt. Bei der vorgenommenen Konzentration auf die Einkommensteuer einschließlich des Solidaritätszuschlags werden aber rund 73 % des Aufkommens an direkten Steuern abgebildet, sodass die Ergebnisse belastbar sind.

Bei der Kalkulation der indirekten Steuern werden die Steuern vom Umsatz, die Energiesteuer, die Stromsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Versicherungsteuer und die Tabaksteuer berücksichtigt, die in der Summe rund 92 % des Aufkommens der indirekten Steuern (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) ausmachen. Ferner werden Belastungen aus den Abgaben im Rahmen des EEG, der GEZ und der Kfz-Haftpflichtversicherungen ermittelt.

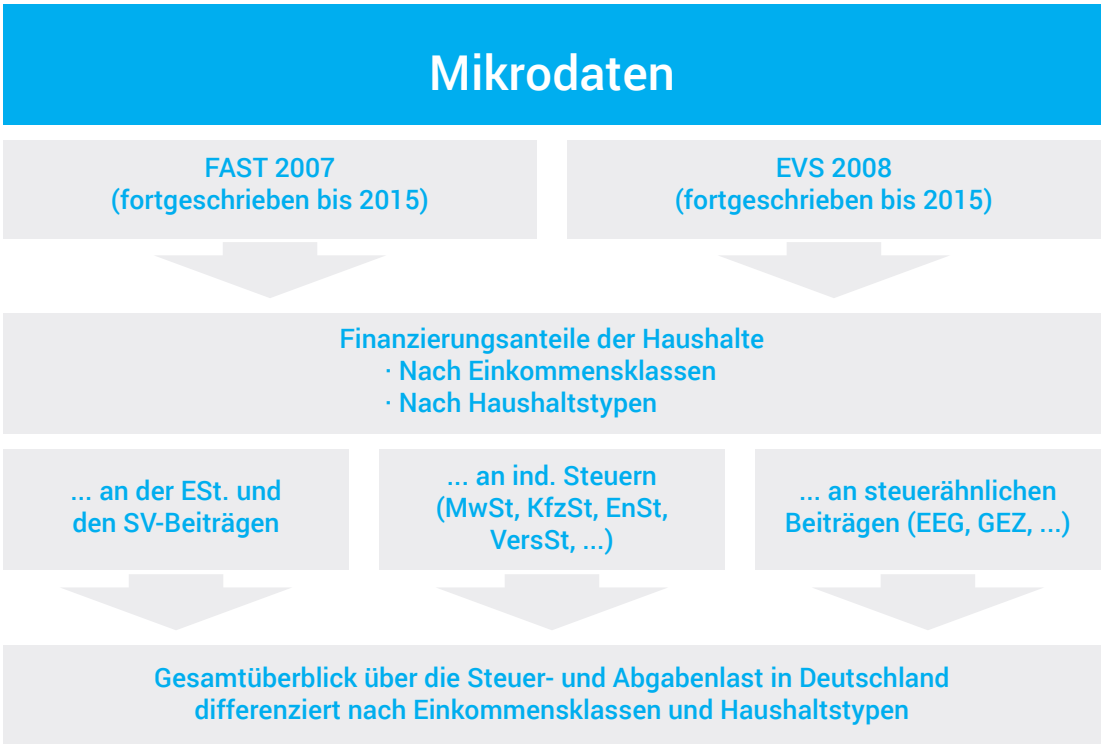
3.2 Empirische Grundlagen

3.2.1 RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (EMSIM)

3.2.1.1 Daten

Grundlage der Analyse der Verteilungswirkungen der Einkommensteuer bilden die Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) (siehe Schaubild 2), die das Statistische Bundesamt der Wissenschaft seit 1998 im 3-Jahres-Rhythmus als Scientific Use File zur Verfügung stellt (Merz et al. 2004, Kordsmeyer 2004, Buschle 2009 sowie Schwabbacher 2013). Da den Steuerpflichtigen bei der Einreichung ihrer Einkommensteuererklärung großzügige Fristen zugestanden werden, steht die Stichprobe erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zur Auswertung zur Verfügung (Merz et al. 2004: 1082). Die aktuell verfügbaren Daten repräsentieren den Stand des Veranlagungsjahres 2007.

Schaubild 2
Aufbau der empirischen Analyse



Quelle: Eigene Darstellung

Bei FAST handelt es sich um eine geschichtete 10 %-Zufallsstichprobe der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen aus den Veranlagungsdaten aller Finanzämter Deutschlands. Für das Veranlagungsjahr 2007 umfasst die Stichprobe rund 3,9 Millionen Beobachtungen. Jeder Datensatz enthält neben den Angaben zur Höhe der Einkünfte und Steuerzahlungen insbesondere auch detaillierte Informationen über die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten. Auf Basis dieser Informationen lässt sich der individuelle Besteuerungsprozess sehr exakt abbilden. Die FAST-Daten stellen daher eine gute Grundlage für empirische Analysen im Bereich des deutschen Einkommensteuersystems dar (Statistisches Bundesamt 2007).

Darüber hinaus erfassen sie im Gegensatz zu anderen Datenquellen – wie z.B. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) oder dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) – auch die Bezieher hoher Einkommen (Merz und Zwick 2001 oder Bach und Bartholmai 2000), die aufgrund der progressiven Ausgestaltung des deutschen Einkommensteuertarifs in beträchtlichem Ausmaß zum Gesamtsteueraufkommen beitragen. Allerdings lässt sich der Besteuerungsprozess für Haushalte mit sehr hohen Einkommen weniger detailliert nachbilden, da die Daten mit zunehmendem Einkommen stärker anonymisiert werden (Buschle 2009 oder Schwabbacher 2013).

3.2.1.2 Modellbeschreibung

Diese Daten sind die Grundlage des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells, mit dessen Hilfe die direkte Steuerlast sowie die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen analysiert werden (Bechara et al. 2015). Um die aktuelle Verteilung der Steuerlast schätzen zu können, werden zum einen die Einkünfte der Steuerpflichtigen in Anlehnung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2015 fortgeschrieben. Zum anderen werden im Rahmen des Modells – soweit wie möglich – die Steuerrechtsänderungen seit 2007 berücksichtigt.

Als Kalkulationsgrundlage der aktuellen steuerlichen Bemessungsgrundlage dient das dargestellte vereinfachte Besteuerungsschema. Somit kann das Steueraufkommen auf Grundlage fortgeschriebener und der geltenden Gesetzeslage für das hier betrachtete Jahr 2015 ermittelt werden. Der Solidaritätszuschlag wird auf Grundlage einer fiktiven Einkommensteuerschuld unter Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen abgeleitet.

Schaubild 3
Vereinfachtes Besteuerungsschema der Lohn- und Einkommensteuer

Einkünfte aus:			
	Land- und Forstwirtschaft	Gewinneinkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 EStG)	
+	Gewerbebetrieb		
+	selbstständiger Arbeit		
+	nichtselbstständiger Arbeit	Überschusseinkünfte (§ 2 Abs. 1 Nr. 4-7 EStG	
+	Kapitalvermögen		
+	Vermietung und Verpachtung		
+	sonstige Einkünfte		
=	Summe der Einkünfte		
-	Altersentlastungsbetrag		§ 24a EStG
-	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende		§ 24b EStG
=	**Gesamtbetrag der Einkünfte**		
-	Verlustabzug		§ 10d EStG
-	Sonderausgaben		§§ 10, 10a, b EStG
-	außergewöhnliche Belastungen		§§ 33-33b EStG
-	Steuerbegünstigungen		§§ 10e-i EStG
=	**Einkommen**		§ 2 Abs. 4 EStG
-	Kinderfreibetrag*		§§ 31, 32 Abs. 6 EStG
=	**zu versteuerndes Einkommen**	Anwendung des Steuertarifs nach § 32a EStG	
=	**tarifliche Einkommensteuer**		
-	Steuerermäßigungen		§§ 34c-g, 35-35b EStG
+	hinzuzurechnendes Kindergeld*		§ 66 Abs. 1 EStG
=	**festzusetzende Einkommensteuer**		§ 2 Abs. 6 EStG

Eigene Darstellung in Anlehnung an Lietmeyer et al. (2005): 672.
* Bei der Berücksichtigung von Kindern im Veranlagungsverfahren wird im Rahmen der Mikrosimulation geprüft, ob das Kindergeld oder der aus den Kinderfreibeträgen resultierende Steuereffekt günstiger für den einzelnen Steuerpflichtigen ist (Günstigerprüfung).

3.2.1.3 Simulation der Sozialversicherungsbeiträge

Seit 2010 sind die Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung bei der Ermittlung der Einkommensteuer in Form von Sonderausgaben fast vollständig abzugsfähig. Die dem RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell aktuell zugrundeliegende Datenbasis repräsentiert jedoch den Rechtsstand des Jahres 2007, sodass der Datensatz keine hinreichenden Informationen über die Höhe der abzugsfähigen Sozialabgaben der einzelnen Steuerpflichtigen enthält. Die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung müssen daher im Rahmen des Simulationsmodells geschätzt werden.[19]

Dazu werden zunächst die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anhand ihrer sozialen Gliederung identifiziert. FAST gibt Auskunft darüber, ob ein Steuerpflichtiger überwiegend nichtselbstständig, selbstständig oder Versorgungsempfänger ist. Als abhängig Beschäftigte werden alle überwiegend nichtselbstständigen Steuerpflichtigen mit ungekürzter Vorsorgepauschale[20] definiert. Als Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge dienen die Bruttolöhne und -gehälter der Steuerpflichtigen, die bis zum aktuellen Rand fortgeschrieben werden.

Die verwendeten Daten geben allerdings keine Auskunft darüber, ob ein Arbeitnehmer, dessen Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze liegt, privat kranken- bzw. pflegeversichert ist oder ob er freiwillig der gesetzlichen Versicherung angehört. Im Rahmen dieser Studie wird die Annahme getroffen, dass alle Versicherten gesetzlich versichert sind, unabhängig davon, ob sie die Wahlfreiheit zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung haben. Gerade bei der hier vorgenommenen Belastungsanalyse erscheint diese Annahme sinnvoll, weil sich aus der Krankenversicherungspflicht die Notwendigkeit ergibt, eine Versicherung abzuschließen und im Gegenzug Privatversicherte einen Basisbeitrag bei der Berechnung der Einkommensteuer absetzen können.

3.2.2 RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodell

3.2.2.1 Daten

Der Analyse der Verteilungswirkungen von indirekten Steuern und anderer Abgaben liegen die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe aus dem Jahr 2008 (EVS 2008) zugrunde. Bei der EVS handelt es sich um eine sogenannte Quotenstichprobe, die vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Landesämtern alle fünf Jahre durchgeführt wird (Statistisches Bundesamt 2015).[21] An der Befragung nehmen rund 60.000 Haushalte teil (0,2 % der knapp 39 Mio. privaten Haushalte in Deutschland). Da der Datensatz detaillierte Angaben zu den Einkünften und den Ausgaben der befragten Haushalte enthält, ist er besonders gut geeignet, die individuellen Steuerzahlungen bei den Verbrauchsteuern zu ermitteln.

Die Repräsentativität der Ergebnisse wird durch die im Quotenplan festgelegte Berücksichtigung aller sozialen Gruppen und durch die Hochrechnung der ermittelten Informationen auf Basis des jeweils aktuellen Mikrozensus sichergestellt. Nicht von der EVS erfasst werden allerdings in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften lebende Personen (z.B. Personen in Pflegeheimen) und Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen über 18.000 €. Letztere nehmen in der Regel nicht in ausreichender Zahl an der Erhebung teil, sodass keine gesicherten Aussagen über deren Lebensverhältnisse gemacht werden können. Das Konsumverhalten und die daraus resultierende Steuerbelastung dieser Gruppe der Spitzenverdiener kann im Rahmen der vorliegenden Analyse daher nicht berücksichtigt werden.

19 Für eine detaillierte Beschreibung der Modellierung der abzugsfähigen Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells siehe Bechara et al. 2015: Kapitel 2.3.

20 Pauschale, die einem Steuerpflichtigen bei der Berechnung der Lohnsteuer für die Vorsorgeaufwendungen vom Einkommen abgezogen wird.

21 Zuletzt haben die Haushalte im Jahr 2013 detailliert Auskunft über ihre Einnahmen- und Ausgabenstruktur, über ihre Vermögenssituation und über die soziale Stellung einzelner Haushaltsmitglieder gegeben. Da die Ergebnisse aus dem Haushaltsbuch und dem Feinaufzeichnungsheft der aktuellen Befragung jedoch noch nicht zur Verfügung stehen, werden im Rahmen der vorliegenden Studie die Daten aus dem vorangegangenen Befragungsjahr 2008 verwendet.

3.2.2.2 Modellbeschreibung

Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuerzahlungen der privaten Haushalte werden im RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodell in **sechs Schritten** geschätzt:[22] In einem **ersten Schritt** werden alle von Inländern im Inland getätigten privaten Konsumausgaben nach der Höhe des anzuwendenden Mehrwertsteuersatzes differenziert. (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Güter(-gruppen) geordnet nach ihrer Umsatzsteuerbelastung

Güter(-gruppen)	EVS-Variablen	Ausgabenanteil* in %
Güter(-gruppen), die dem ermäßigten Steuersatz (7 %) unterliegen		
Nahrungsmittel	Nahrungsmittel (inkl. Leitungswasser)	100
Med. Hilfsleistungen (einschl. Eigenanteile)	Orthopädische Schuhe, Zahnersatz Materialkosten, Reparatur von therapeutischen Geräten, therapeutische Mittel und Geräte	100
Pflanzen und Tiere	Zimmerpflanzen und Schnittblumen, Haustiere und Veterinärdienstleistungen	100
Bücher und Zeitschriften	Bücher und Broschüren, Ausleihgebühren für Bücher, Zeitungen/Zeitschriften	100
Beherbergung/ Übernachtung	Beherbergung und Übernachtung	100
Öffentliche Verkehrsdienstleistungen (ohne Luftverkehr)**	… ohne Übernachtung und mit Übernachtung	**60**
Veranstaltungen**	Sport-/Freizeitveranstaltungen, Kulturveranstaltungen	**45**
Alkoholfreie Getränke	Alkoholfreie Getränke	**29**
steuerfreie Güter(-gruppen)		
kalkulatorische Mieten für Eigentumswohnungen	… als Hauptwohnung (Gebäude errichtet bis 1948, 1949 bis 1990, 1991 bis 2000 und ab 2000, … als Zweit-/ Freizeitwohnung	100
Medizinische Dienstleistungen (einschl. Eigenanteile)	Praxisgebühren, Arztleistungen, Miete von therapeutischen Geräten, medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern; Dienstleistungen von Krankenhäusern	100
Luftverkehr	… ohne Übernachtung und mit Übernachtung	100
Post-/ Kurierdienstleistungen	Post-/Kurierdienstleistungen	100
Rundfunk-/Fernsehgebühren	Rundfunk-/Fernsehgebühren	100
Glücksspiele	Glücksspiele	100
Bildung/Kinderbetreuung	Kinderbetreuung im Kindergarten, Kinderbetreuung in einer Vorschule, Gebühren an Schulen/Universitäten, Nachhilfeunterricht, Gebühren für Kurse u. ä.	100
tatsächlich gezahlte Mieten**	… für Untermiete, für Hauptwohnung u. für Zweit-/Freizeitwohnung	**94**
Kauf von gebrauchten Kfz**	Kauf von gebrauchten Kfz	**90**
Veranstaltungen**	Sport-/Freizeitveranstaltungen, Kulturveranstaltungen	**15**

Eigene Darstellung

* Anteil der Ausgaben in diesen Konsumkategorien, für die der ermäßigte Satz gilt.

** Zur Begründung der hier unterstellten Ausgabenanteile siehe Fritsche et al. (2003)

22 Für eine ausführliche Beschreibung des RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells siehe auch RWI et al. 2013 oder Siemers 2014.

Die dem Regelsatz der Umsatzsteuer unterliegenden Konsumausgaben ergeben sich als Residuum aus den gesamten Konsumausgaben und den Ausgaben für ermäßigt besteuerte und steuerfreie Güter. Einige der in der EVS ausgewiesenen Gütergruppen umfassen sowohl mit dem ermäßigten Steuersatz als auch mit dem Regelsatz besteuerte Güter und Dienstleistungen (hybride Gütergruppen). Für diese Güter werden weitere Informationen z.B. aus den amtlichen Statistiken oder vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen" herangezogen, um eine anteilige Zuordnung zu den nach ihrer Umsatzsteuerlast differenzierten Gütergruppen zu ermöglichen.

Auf Basis dieser Zuordnung der Güter(-gruppen) zu den unterschiedlichen Umsatzsteuerbelastungen werden im **zweiten Schritt** die offen gezahlten Steuern vom Umsatz auf Haushaltsebene geschätzt. Dazu werden zunächst die zu Produktionspreisen bewerteten Konsumausgaben (Nettoausgaben vor USt) in den einzelnen Gütergruppen bestimmt. Diese Konsumausgaben bilden die Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Umsatzsteuerzahlungen der privaten Haushalte. Die von den Haushalten zu leistenden Zahlungen ergeben sich durch Multiplikation der Nettoausgaben mit dem jeweiligen Umsatzsteuersatz.

Um die gesamte von den privaten Haushalten zu tragende Umsatzsteuer abzubilden, müssen in einem **dritten Schritt** verdeckte Umsatzsteuerlasten berücksichtigt werden, die sich im Wesentlichen durch „unechte" Steuerbefreiungen in den Bereichen Wohnungswesen, medizinische Dienstleistungen, Ausgaben der Sozialversicherungen und Ausgaben der übrigen Versicherungen ergeben. Bei der unechten Steuerbefreiung besteht im Gegensatz zur echten keine Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Deshalb dürften die von den Anbietern dieser Güter und Dienste gezahlten Steuern vom Umsatz in den Preisen weitergegeben werden. Diese verdeckten Umsatzsteuerlasten werden unter der Annahme quantifiziert, dass eine vollständige Überwälzung der Steuerzahlung auf die Konsumenten erfolgt. Die aufgedeckten Zahlungen bzw. Belastungen werden über spezifische Verteilungsschlüssel einzelnen Haushalten zugeordnet. Die Verteilungsanalyse der Belastung mit direkten Steuern erfolgt auf Basis der in diesen ersten drei Schritten ermittelten Umsatzsteuerzahlungen der privaten Haushalte. Um allerdings das aktuelle Gesamtaufkommen der Steuern vom Umsatz abschätzen zu können, ist zu beachten, dass in der EVS nicht alle Haushalte erfasst werden (siehe hierzu die Datenbeschreibung in Abschnitt 2.2.1). Diese Untererfassung wird im Rahmen des RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells in den **Schritten vier bis sechs** korrigiert.[23]

Spezielle Verbrauchsteuern

Da die EVS auch die Ausgaben für Güter ausweist, die speziellen Verbrauchsteuern unterliegen, können zudem die Belastungen mit einigen dieser Steuern auf individueller Ebene geschätzt werden. Dargestellt werden die Ausgaben der privaten Haushalte für die Energiesteuer, die Stromsteuer und die Tabaksteuer. Ferner werden die Belastungen durch die Versicherungsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer erfasst. Schließlich werden Zahlungsverpflichtungen, die sich aus gesetzlichen Vorgaben ergeben, berücksichtigt, wie die EEG-Umlage, der an die GEZ zu leistende Rundfunkbeitrag und die Beiträge zur Kfz-Haftpflichtversicherung. Der jeweilige Konsum, der Grundlage der einzelnen Steuern und Abgaben ist, kann für jeden Haushalt entsprechend der Verbrauchsentwicklung bis 2015 fortgeschrieben werden, sodass die auf den fortgeschriebenen Verbrauch 2015 basierende Steuerlast ermittelt werden kann.

Ausgehend von den in der EVS angegebenen Energieausgaben der Haushalte (aufgeteilt nach den Energieträgern Strom, Gas, Heizöl, Kohle/Holz, Fernwärme und Kraftstoffe) kann die Belastung mit der Energiesteuer, der Stromsteuer und durch die EEG-Umlage ermittelt werden. Aus den Ausgaben für Prämien einzelner Versicherungsarten kann eine individuelle Belastung mit Versicherungsteuer errechnet werden. Die Kraftfahrzeugsteuerzahlungen aus dem Jahr 2008 sind direkt in der EVS angegeben.[24] Die Tabaksteuer wird über die Ausgaben für Tabakwaren berechnet.[25]

23 Für eine Beschreibung der Simulationsschritte vier bis sechs des RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells siehe RWI et al. 2013: 19-21.

24 Aufgrund fehlender Informationen zu Hubraum, CO2-Ausstoß und Schadstoffklassen der jeweiligen PKW in den EVS-Daten können die Änderungen im Kontext des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 2009 nicht berücksichtigt werden.

25 Dabei wird der spezifische Steuersatz für Filterzigaretten für den gesamten Konsum von Tabakwaren unterstellt. Die EVS leidet in dieser Kategorie (wie auch in den vergleichbaren Ausgabekategorien „alkoholische Getränke" oder „Drogen") unter einer nennenswerten Untererfassung.

Weitere Belastungen, die in die Berechnung eingehen, sind die GEZ-Zahlungen, die in den Daten für 2008 angegeben werden und mit dem aktuell geltenden Satz neu berechnet werden können, sowie die Ausgaben für Kfz-Haftpflichtversicherungen. Diese werden auf Basis der angegebenen Ausgaben für Kfz-Haftpflicht- und Kaskoversicherungen simuliert, die für 2015 fortgeschrieben und anhand der Zahlen der Versicherungsbranche auf Haftpflicht- und Kaskoversicherungen aufgeteilt werden (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft 2015).

Die Belastungen der einzelnen Haushalte durch diese Steuern und Abgaben werden jeweils auf Basis der in der EVS nach Ausgabekategorien differenziert ausgewiesenen Konsumausgaben simuliert. Bei Mengensteuern werden aus den Angaben zu den Ausgaben in der EVS durch Division durch einen durchschnittlichen Preis die 2008 verbrauchten Mengen berechnet, die dann anhand von deutschlandweiten Konsumentwicklungen bis 2015 fortgeschrieben werden. Bei Wertsteuern wie der Versicherungsteuer können die jeweiligen Ausgaben der Haushalte auf Basis von Gesamtentwicklungen fortgeschrieben werden und anhand (eventuell veränderter) Steuersätze die Steuerzahlungen simuliert werden. Für das Jahr 2015 liegen dann simulierte Verbrauchsmengen und Preise, die jeder Haushalt für einzelne Güter zahlt, vor. Auf Basis dieser Verbrauchsmengen und der Durchschnittspreise im Jahr 2015 können dann Steuer- und Abgabelasten für 2015 simuliert werden.

Es ist zu beachten, dass einige Steuern nicht von privaten Haushalten, sondern von Unternehmen oder dem Staat selbst gezahlt werden, sie gleichwohl aber auch private Haushalte belasten. Dies gilt beispielsweise für die Körperschaft- und die Gewerbesteuer, aber auch für die vom Arbeitgeber zu leistenden Anteile der Sozialversicherungsbeiträge. Die Frage nach den Inzidenzwirkungen, in welcher Form diese Steuern und Beiträge also durch höhere Preise, niedrigere Löhne oder verminderte Dividendenausschüttungen letztlich auf die privaten Haushalte überwälzt werden, ist allerdings nicht klar zu beantworten und dürfte auch von den makroökonomischen Rahmenbedingungen abhängen, sich z.B. mit der Konjunktur ändern. In die hier im Fokus stehende Verteilung der Steuerlast auf einzelne Haushalte können diese Belastungen nicht berücksichtigt werden; sie sind aber im vorherigen Abschnitt bei der Ermittlung der Gesamtbelastung berücksichtigt.

3.2.3 Unterschiedliche Einkommensbegriffe und Probleme der Zusammenführung

Die Erfassungskonzepte von EVS- und FAST-Stichprobe unterscheiden sich teils erheblich voneinander (siehe hierzu auch RWI 2011: Kasten A3). Insbesondere liegen den Datensätzen beispielsweise unterschiedliche Einkommensbegriffe zugrunde. Während in den FAST-Daten nur steuerlich relevante Einkommen berücksichtigt werden können, erfasst die EVS auch Transfereinkommen. Ferner beeinträchtigt die Abschneidegrenze in der EVS bei einem Netto-Haushaltseinkommen von 18.000 € monatlich die Vergleichbarkeit.

Zudem definieren die Datensätze die Beobachtungseinheiten unterschiedlich. Während in der EVS Haushalte die Erhebungseinheit darstellen und direkt erhoben werden, bezieht sich FAST auf Steuerfälle. In Bezug auf die Haushaltsgröße können daher nur solche Informationen genutzt werden, die aus den Angaben der zugrundeliegenden Steuerklärungen ersichtlich sind – die Veranlagungsart des Steuerfalls und die Anzahl der Kinder. Leben beispielsweise unverheiratete Paare zusammen, werden diese in der EVS als Paarhaushalt gewertet, während aus den FAST-Daten auf zwei Singlehaushalte geschlossen wird.

Die Verlinkung zwischen den Haushalten der beiden Datensätze wird vor dem Hintergrund dieser Probleme über die Einkommensklassen und nicht über die Dezile vorgenommen. Letzteres könnte dazu führen, dass völlig unterschiedliche Einkommensbezieher miteinander verglichen werden. In der untersten Einkommensklasse liegt das Durchschnittseinkommen in der EVS damit zwar höher als in den FAST-Daten, in den darüber liegenden Klassen verringert sich dieses Problem aufgrund der Konstruktion. Es werden zudem nur Haushalte bis zu einem Haushaltsjahreseinkommen von 200.000 € dargestellt, weil der Besatz in der EVS in dem darüber liegenden Einkommensbereich nicht mehr repräsentativ ist.

Maßgeblich für die Verknüpfung sind in der EVS die Bruttoeinkommen und in FAST der steuerlich relevante Gesamtbetrag der Einkünfte. Die zur Analyse der Gesamtbelastungen vorgenommene Zusammenführung beider Datensätze über Einkommensklassen ist dadurch zwar mit technischen Schwierigkeiten behaftet, diese werden durch Verknüpfung auf Klassenebene (und nicht auf individueller Ebene) und die Abschneidegrenze aber verringert. Die Probleme, die aus den unterschiedlichen Einkommensbegriffen resultieren, werden dadurch vermindert, dass die folgenden Rechnungen auch für Haushalte durchgeführt werden, die ihr Einkommen hauptsächlich aus Arbeit – also nicht aus Transfereinkommen – beziehen.

3.3 Ergebnisse der empirischen Analyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse in drei Ausprägungen dargestellt. Zunächst wird die absolute Belastung durch die jeweiligen Steuern beschrieben, wobei nach Einkommensklassen differenziert wird. Darauf aufbauend werden die Belastungen in Relation zum jeweiligen Bruttoeinkommen ermittelt. Allerdings können sich die Erwerbssituationen der Haushalte zwischen den einzelnen Einkommensklassen sehr unterschiedlich darstellen, was hohe Unterschiede in der Belastung ausmachen kann. Deshalb werden im letzten Rechenschritt nur Haushalte mit vergleichbarer Erwerbssituation betrachtet, nämlich solche, die ihr Einkommen hauptsächlich aus nicht-selbstständiger Arbeit beziehen, weder Renten noch Pension beziehen und keine Beamten sind. Innerhalb dieser Subgruppe werden vier Haushaltstypen unterschieden: Singles, Alleinerziehende, Paare ohne Kinder und Paare mit Kindern.

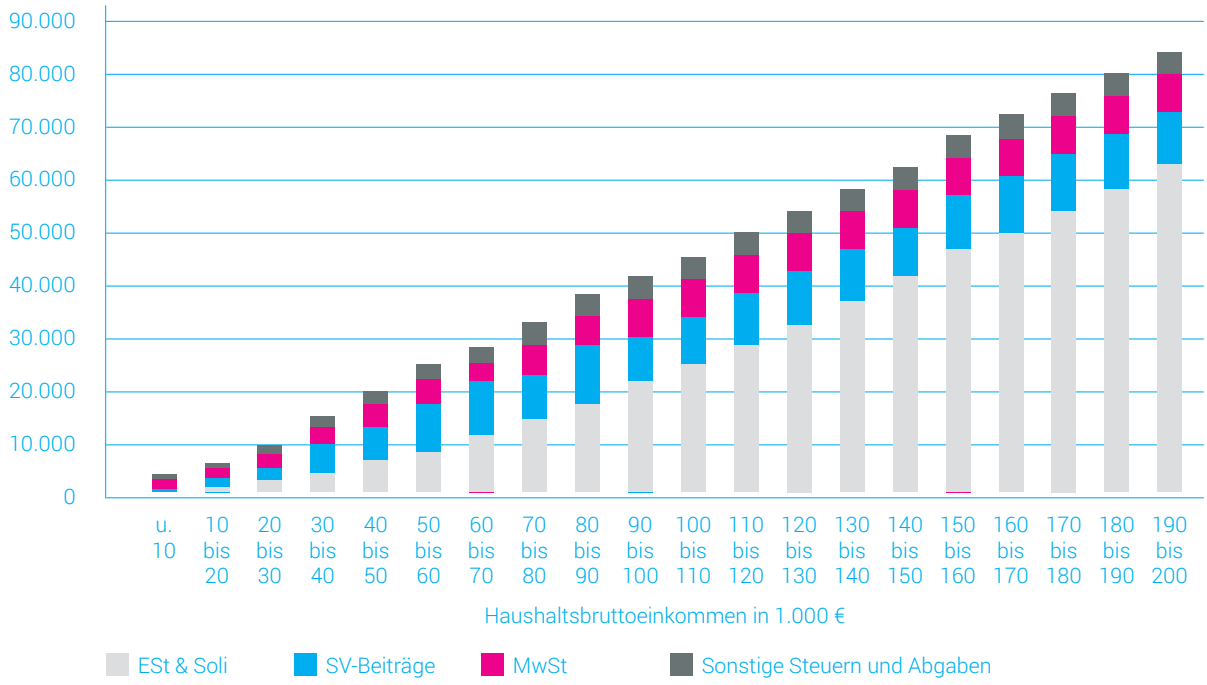
3.3.1 Belastung der Haushalte insgesamt

Betrachtet man zunächst die privaten Haushalte insgesamt, so steigen die Steuerzahlungen mit dem Bruttoeinkommen deutlich (Schaubild 4). Haushalte in der Einkommensklasse von 190.000 bis 200.000 € zahlen im Durchschnitt knapp 85.000 € Steuern und Abgaben. Bei einem durchschnittlichen Einkommen von etwa 35.000 € liegt die absolute Zahlung an Steuern und Abgaben bei 16.700 €. Dabei dominieren die direkten Steuern in den meisten Einkommensklassen deutlich.

Schaubild 4

Absolute Zahlungen von Steuern und Abgaben

Einkommensklassen nach Haushaltsbruttoeinkommen in 1.000 €



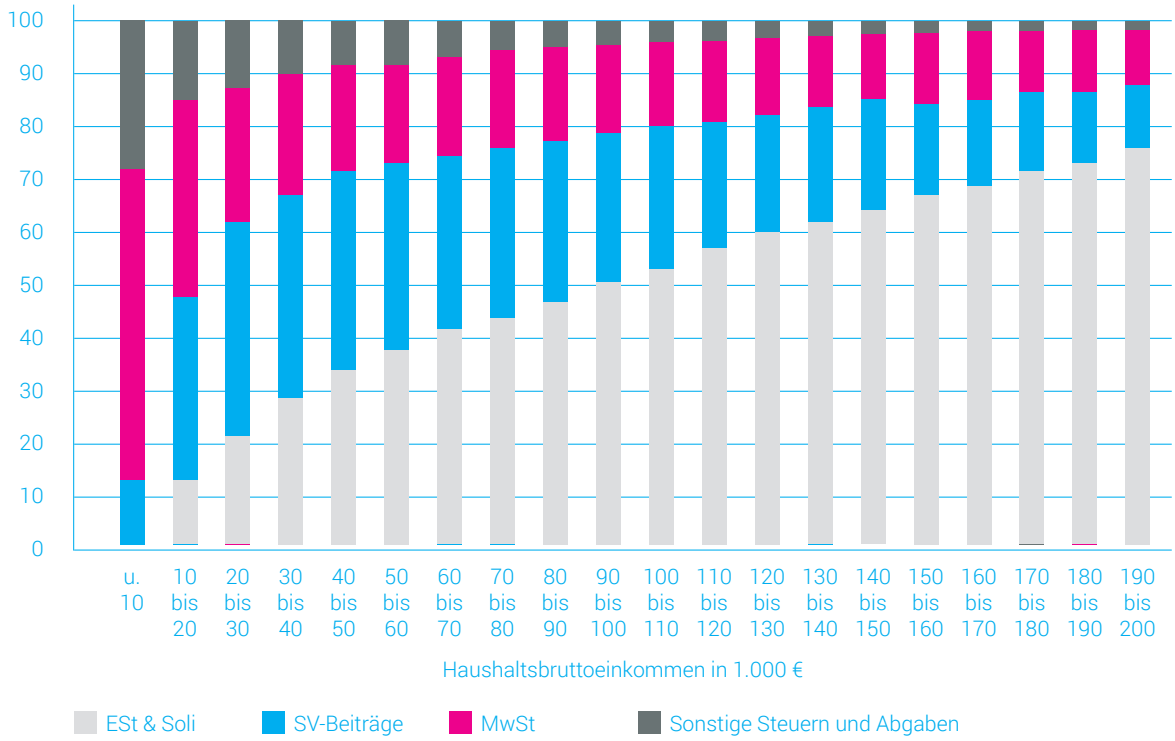
Eigene Berechnungen mithilfe des RWI-ESt-Mikrosimulationsmodells (Bechara et al. 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells (Siemers 2014).

Schaubild 5 verdeutlicht die Anteile der einzelnen Arten von Abgaben an der Gesamtbelastung in den jeweiligen Einkommensklassen. Erkennbar ist, dass das Gewicht der Einkommensteuer aufgrund des progressiven Tarifs mit zunehmendem Einkommen deutlich steigt. In der obersten hier betrachteten Einkommensklasse entfallen fast drei Viertel der Gesamtbelastung auf die Einkommensteuer. Bei Haushalten, deren Bruttoeinkommen unter 10.000 € liegt, entfallen mehr als 80 % der Abgabenlast auf indirekte Steuern und vergleichbare Abgaben.

Schaubild 5

Aufteilung der absoluten Zahlungen auf die einzelnen Steuern und Abgaben in %

Einkommensklassen nach Haushaltsbruttoeinkommen in 1.000 €



Eigene Berechnungen mithilfe des RWI-ESt-Mikrosimulationsmodells (Bechara et al. 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells (Siemers 2014).

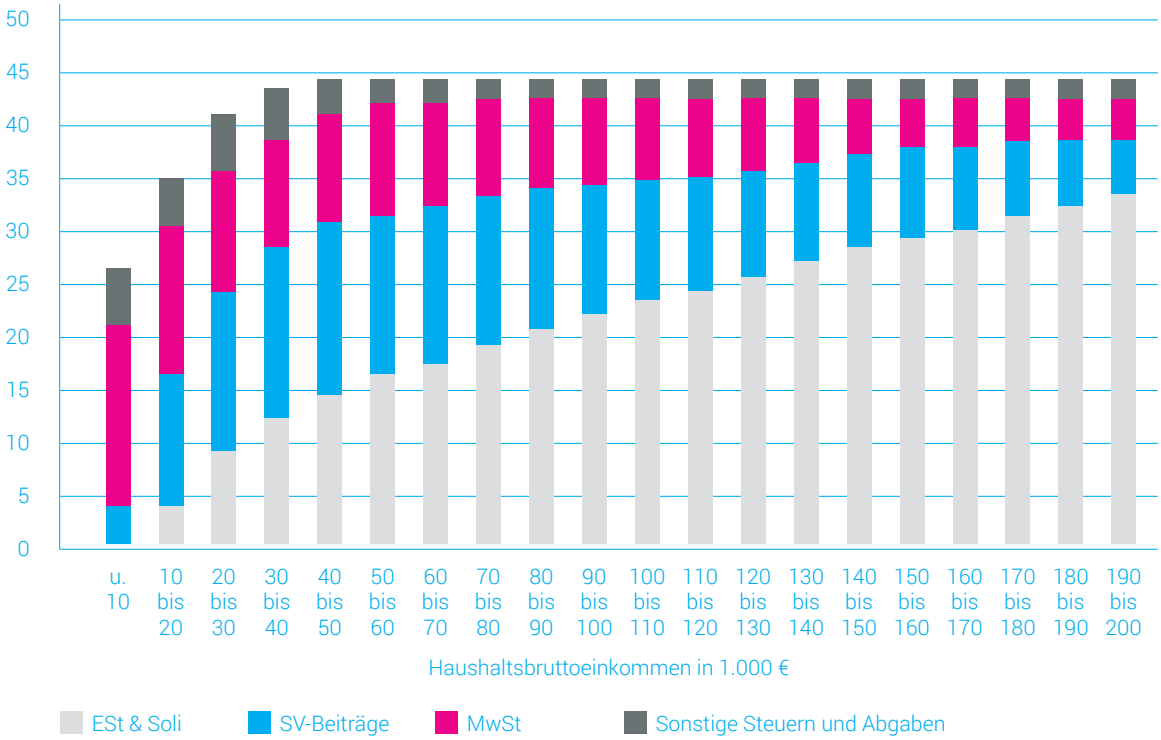
Bei mittleren Einkommen (etwa 40.000 €) machen die Sozialversicherungsbeiträge den größten Teil der Abgaben aus. Danach sinkt deren Anteil mit Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenzen. Freilich können individuelle Zahlungen Selbstständiger für private Versicherungen, die äquivalent zu den Sozialversicherungsbeiträgen sind, nicht berücksichtigt werden. Im Falle der Krankenversicherung wird allerdings auch bei Personen mit Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze – wie in Abschnitt 3.2.1 dargestellt – eine gesetzliche Krankenversicherung unterstellt.

Setzt man die zu zahlenden Steuern und Abgaben in Relation zum Bruttoeinkommen,[26] so zeigt sich, dass die Belastung der Einkommen durch Steuern und Abgaben oberhalb des durchschnittlichen (steuerlich relevanten) Bruttoeinkommens (von etwa 35.700 €) fast konstant bei knapp 45 % liegt (Schaubild 6). Im Bereich der unteren Einkommen fällt hingegen die Belastung teils deutlich schwächer aus. Bei einem Haushaltsbruttoeinkommen von bis zu 10.000 bzw. bis zu 20 000 € liegt sie bei gut 25 % bzw. 35 %. Den höchsten Wert erreicht die Belastung bei Einkommen zwischen 70.000 und 80.000 € (44,5 %), die Unterschiede zwischen den einzelnen Klassen sind allerdings bei höheren Einkommen nur gering.

Schaubild 6

Relative Belastung des Bruttoeinkommens nach einzelnen Steuern und Abgaben in %

Einkommensklassen nach Haushaltsbruttoeinkommen in 1.000 €



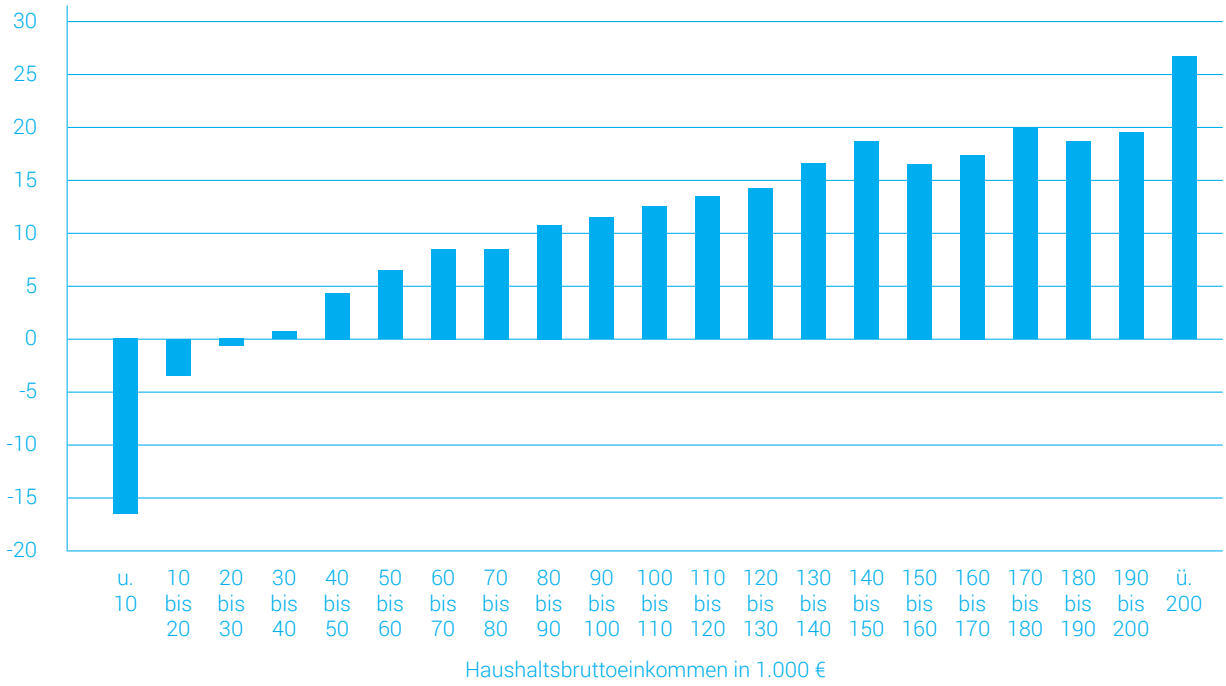
Eigene Berechnungen mithilfe des RWI-ESt-Mikrosimulationsmodells (Bechara et al. 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells (Siemers 2014).

26 Der Gesamtbetrag der Einkünfte ist um den „Altersentlastungsbetrag" nach §24a EStG und bei Alleinerziehenden um den „Entlastungsbetrag für Alleinerziehende" nach §24b EStG vermindert. Daher überschätzt die Belastung im Verhältnis zum GdE die Belastung der „Summe der Einkünfte" (Summe der Einkünfte aus allen sieben Einkunftsarten) leicht (vgl. Schaubild 3).

Schaubild 7

Ersparnis in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen

in % des Haushaltsbruttoeinkommens



Eigene Berechnungen mithilfe des RWI-ESt-Mikrosimulationsmodells (Bechara et al. 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells (Siemers 2014).

Dass das Steuer- und Abgabensystem insgesamt im Gegensatz zur Einkommensteuer nicht progressiv wirkt, liegt zum einen daran, dass die Belastung durch indirekte Steuern mit den Einkommen nur unterproportional steigt. Mit steigenden Einkommen nimmt nämlich die Sparquote zu, und auf den ersparten Teil des Einkommens fallen definitionsgemäß keine indirekten Steuern an. Haushalte mit geringem Einkommen geben hingegen anteilig mehr Geld für den Konsum aus (Schaubild 7); bis zu einem Bruttoeinkommen von 30.000 € ist die Sparquote im Durchschnitt sogar negativ. Letzteres muss nicht zwangsläufig ein Problem darstellen, da sich in dieser Gruppe viele Haushalte befinden, die in erster Linie Alters- oder Invalidenrenten beziehen und sich damit in einer Lebensphase befinden, in der typischerweise Ersparnisse aufgelöst werden.[27]

Die bei oberen Einkommensklassen relativ gleichmäßige Abgabenbelastung liegt zum anderen an den Bemessungsgrenzen bei den Sozialversicherungen. Bis zu einem Einkommen von 50.000 € nimmt die Belastung durch Sozialabgaben beständig zu und löst allmählich die indirekten Steuern als wichtigste Belastungskomponente ab. Erst ab der Einkommensklasse von 50.000 bis 60.000 € ist die Einkommensteuer (inkl. Soli) die größte Einzelbelastung, und bei Einkommen über 100.000 € sind die direkten Steuern für mehr als die Hälfte der Gesamtbelastung verantwortlich.

27 Spiegelbildlich zu diesem Argument ist die Belastung des „zur Verfügung stehenden Einkommens“ in höheren Einkommensklassen tendenziell unterschätzt, da in diesen Klassen Haushalte beobachtet werden, die Vermögen aufbauen, welches in einem späteren Lebensabschnitt verkonsumiert wird.

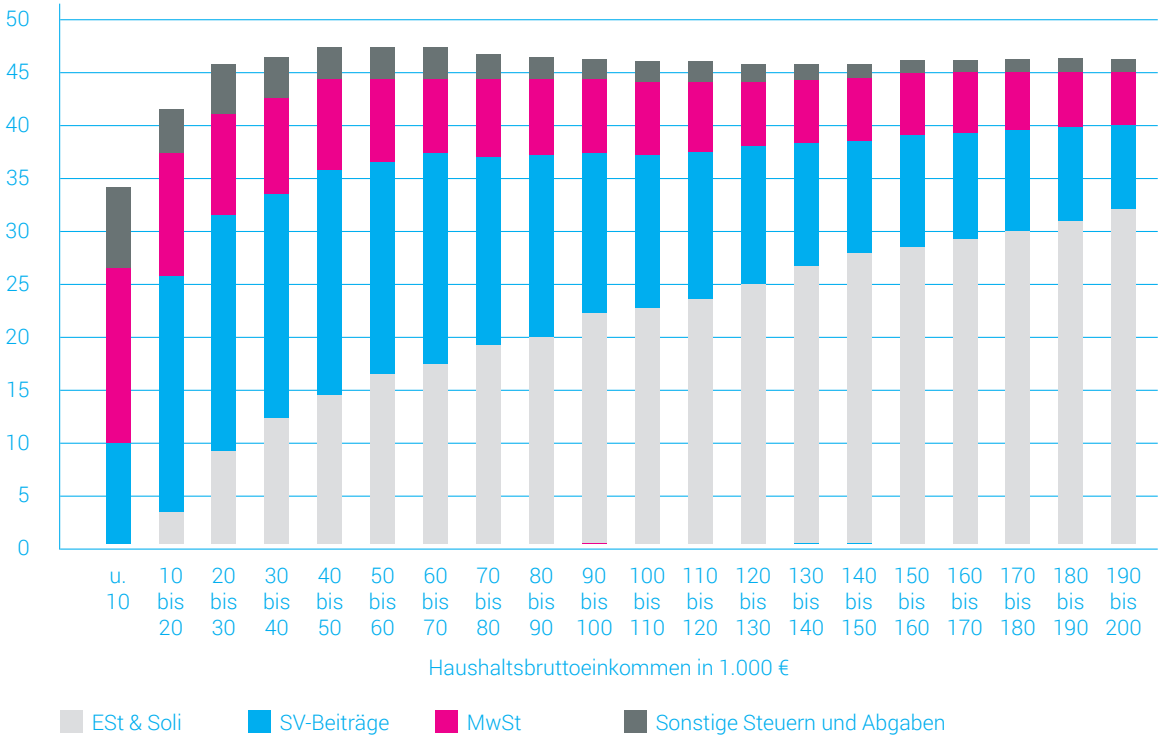
3.3.2 Belastungen ausgewählter Haushaltstypen

Die bisherigen Rechnungen unterteilen die Haushalte allein nach dem Einkommen und vernachlässigen deren unterschiedliche Lebensumstände. Dies hat zur Konsequenz, dass Arbeitnehmer mit Arbeitslosen, Selbstständigen, Beamten und Rentnern bzw. Pensionären zusammengefasst werden, obwohl sich diese Gruppen bezüglich der Steuerlast und insbesondere bezüglich der Beiträge zu den Sozialversicherungszweigen beträchtlich unterscheiden. Um die Heterogenität zu reduzieren und Haushalte in ähnlichen Lebensumständen miteinander zu vergleichen, werden im Folgenden nur Arbeitnehmerhaushalte betrachtet. Sie werden dadurch von den anderen abgegrenzt, dass sie hauptsächlich steuerpflichtige Einkünfte aus nicht-selbstständiger Arbeit beziehen und der Sozialversicherungspflicht voll unterliegen.

Schaubild 8

Relative Einkommensbelastung bei Arbeitnehmerhaushalten

Einkommensklassen nach Haushaltsbruttoeinkommen in 1.000 €



Eigene Berechnungen mithilfe des RWI-ESt-Mikrosimulationsmodells (Bechara et al. 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells (Siemers 2014).

Die Belastung dieser Gruppe von Haushalten liegt im Durchschnitt höher als bei Betrachtung aller Haushalte. Maßgeblich für diesen Unterschied sind die Sozialversicherungsbeiträge, was sich aus der Beschränkung auf „typische" Arbeitnehmer ergibt. So übersteigt sie ab einem Einkommen von 30.000 € generell den Wert von 45 % der Einkünfte (Schaubild 8). Aber auch für die untersten Einkommensklassen ergibt sich eine höhere Belastung als in vorstehender Rechnung; bereits in der untersten Einkommensklasse (unter 10.000 €) beträgt sie fast 35 %, wobei hier allein die Sozialversicherungsbeiträge und die indirekten Steuern zu Buche schlagen.

Am stärksten belastet werden die Haushalte, deren Einkommen zwischen 40.000 und 80.000 € liegt; hier beträgt die Belastungsquote rund 48 %. Bei den darüber liegenden Einkommen geht die Belastung wieder leicht zurück, weil die Zahlungen von Sozialabgaben, indirekten Steuern und anderen Abgaben unterproportional zum Einkommen steigen.

Um weitere Unterschiede in den sozioökonomischen Merkmalen zu berücksichtigten, werden im Folgenden die Arbeitnehmerhaushalte zusätzlich differenziert nach Singlehaushalten, Haushalten von Alleinerziehenden, Paar-Haushalten (soweit sie in den FAST-Daten im steuerlichen Sinne so erkannt werden können) und schließlich Haushalten von Paaren mit Kindern. Da Haushalte von Paaren vom Ehegattensplitting profitieren, ist für diese eine geringere Belastung mit direkten Steuern zu erwarten. Des Weiteren ist anzunehmen, dass Haushalte mit Kindern höhere Konsumausgaben tätigen und mithin einer höheren Belastung durch die Mehrwertsteuer unterliegen.

In der Tat zeigt sich, dass die Gesamtbelastung bei Paarhaushalten bei gegebenen Haushaltseinkommen im Durchschnitt etwa 3 %-Punkte unter der von Singlehaushalten und Haushalten von Alleinerziehenden liegt, wobei der Abstand bei steigenden Einkommen tendenziell sinkt (Schaubild 9). Die Spitzenbelastung bei Paaren liegt dabei bei rund 47 %, während sie bei Nicht-Paaren die 50 %-Marke überschreitet. Ansonsten bestätigen sich auch auf der Ebene der Haushaltstypen die bisherigen Erkenntnisse: In den unteren Einkommensklassen dominieren die indirekten Steuerzahlungen und die Sozialabgaben, in den mittleren Einkommen die Sozialabgaben und in den höheren Einkommen die direkten Steuern.

Das Belastungsprofil in Abhängigkeit vom Einkommen verläuft zwischen den Haushaltstypen zudem relativ ähnlich. Während die relative Belastung mit steigenden Einkommen am unteren Ende der Einkommensverteilung deutlich ansteigt, erhöht sich die relative Belastung ab einem Einkommen von 40.000 € kaum noch. Damit weisen Haushalte, welche ein Medianeinkommen beziehen, d.h. genau in der Mitte der Einkommensverteilung liegen, bereits annährend die höchste Belastungsquote auf. Das Medianeinkommen eines Paarhaushalts ohne Kinder betrug im Jahr 2015 laut EVS rund 46.800 €. Die entsprechende Belastungsquote von 45,4 % lag damit nur marginal unter der Höchstbelastungsquote von 47,4 %, welche ab einem Einkommen von 150.000 € fällig wird. Paarhaushalte mit Kindern weisen ein Medianeinkommen von 74.100 € auf und sind mit einer Belastungsquote von 46,2 % sogar die für diesen Haushaltstyp am höchsten belastete Einkommensgruppe. Die Medianeinkommen von Singlehaushalten und Alleinerziehenden sind mit rund 25.300 € bzw. 31.400 € etwas niedriger als die von Paarhaushalten. Die entsprechenden Belastungsquoten von 46,4 % bzw. 48,5 % bewegen sich allerdings auch nahe der Spitzenbelastungsquoten von 50,4 % bzw. 51,6 %.

Dabei weisen Singles und Alleinerziehende erwartungsgemäß eine höhere Einkommensteuerbelastung als Paare auf, da sie nicht vom Ehegattensplitting profitieren. Ebenfalls erwartungsgemäß erhöht sich die relative Belastung durch indirekte Steuern und sonstige Abgaben mit der Haushaltsgröße, weil bei gegebenen Haushaltseinkommen größere Haushalte eine höhere Konsumquote aufweisen. Für diese Abgaben gilt: Singles sind am geringsten belastet, Paare mit Kindern dagegen am höchsten. Die Belastung Alleinerziehender liegt zwischen der von Singles und von Paaren ohne Kinder.[28]

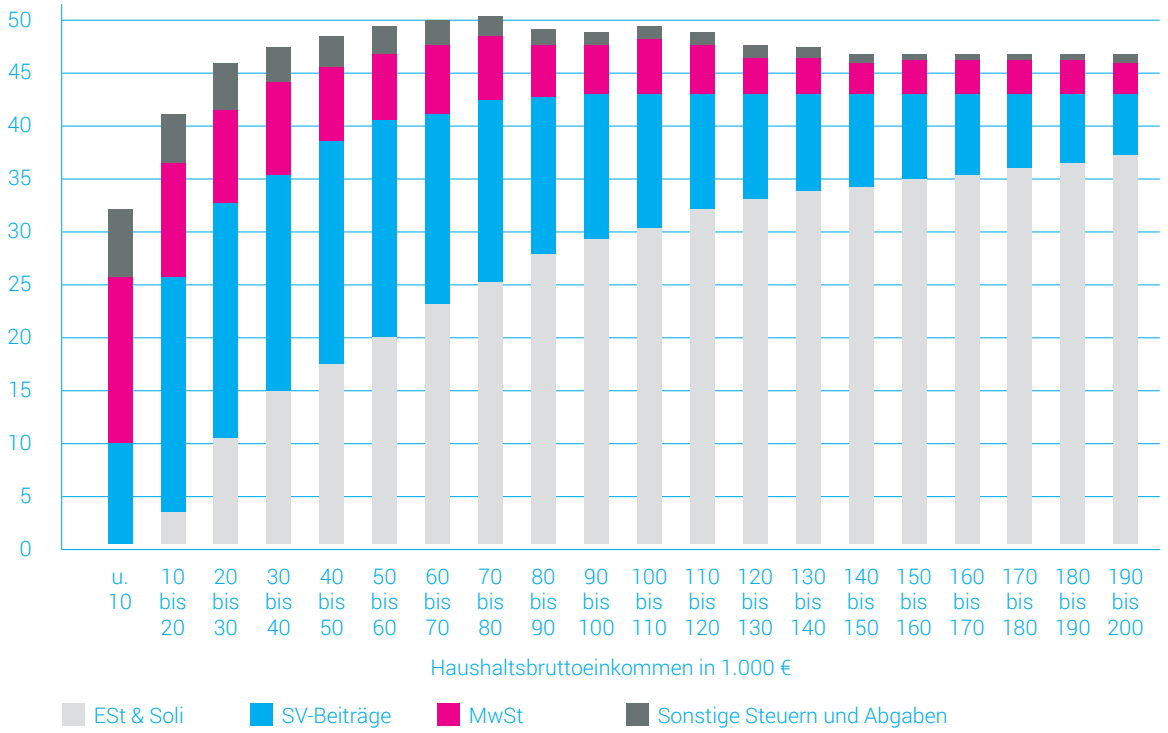
28 Die relativ niedrige Belastung durch die Mehrwertsteuer sowie die sonstigen Abgaben in der Einkommensklasse unter 10.000 € bei Paaren und Alleinerziehenden ist auf die geringe Anzahl an Beobachtungen für diese Haushaltstypen in der EVS zurückzuführen. Um ein valides Ergebnis zu generieren, wurde die niedrigste Einkommensklasse jeweils mit der Einkommensklasse 10.000-20.000 € zusammengelegt. Dies reduziert in der Tendenz die Belastung, da die Belastung durch Mehrwertsteuer und sonstige Abgaben mit steigenden Einkommen sinkt. Alle Klassen, die in der EVS weniger als 30 Beobachtungen aufweisen, wurden mit angrenzenden Klassen summiert betrachtet.

Schaubild 9

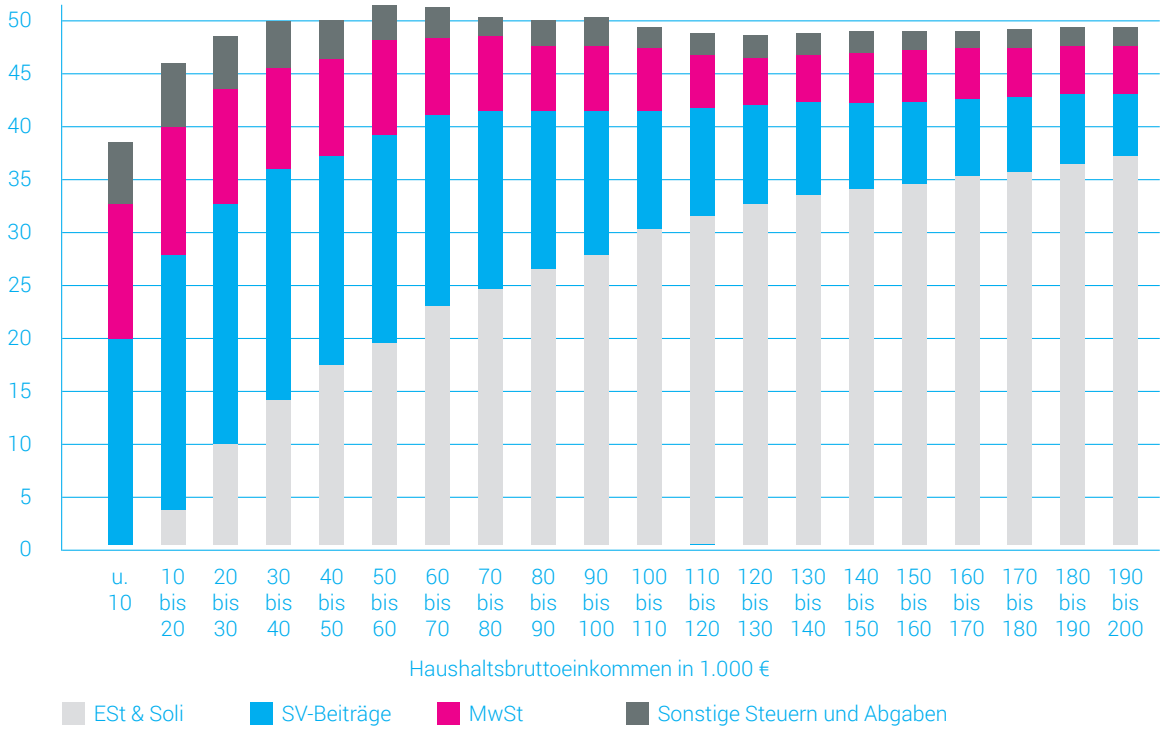
Relative Einkommensbelastung bei Arbeitnehmerhaushalten nach Haushaltstypen in %

Einkommensklassen nach Haushaltsbruttoeinkommen in 1.000 €

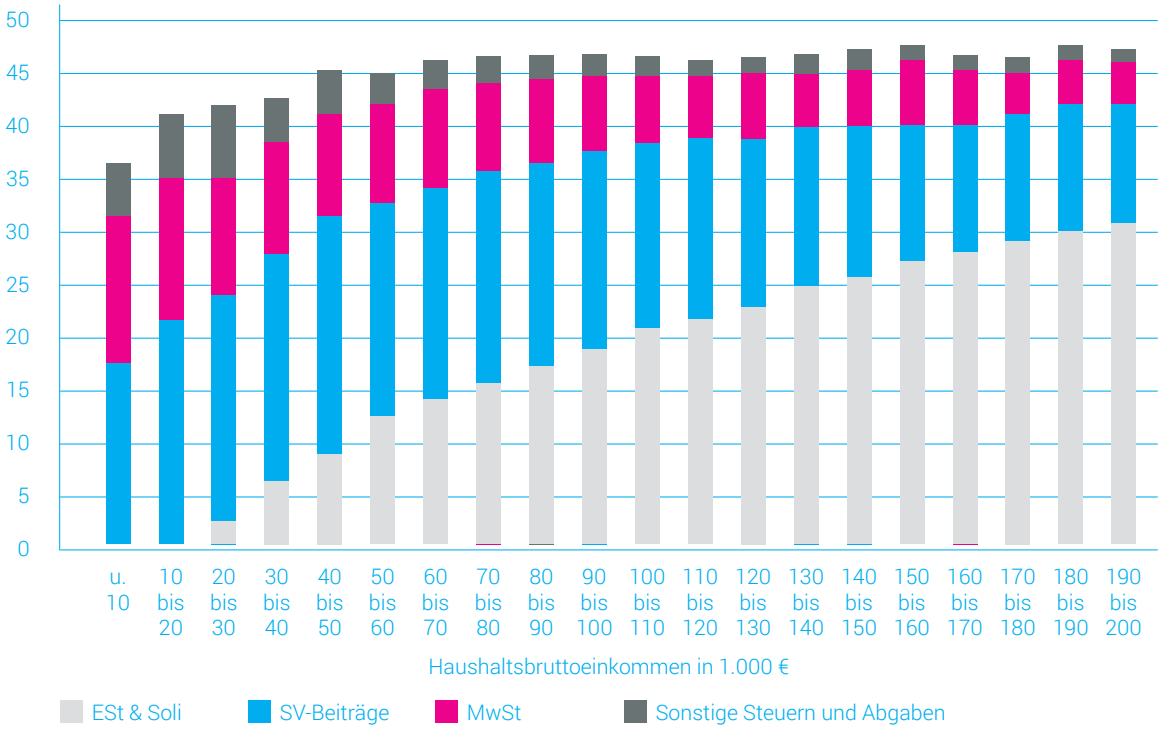
→ Alleinlebend



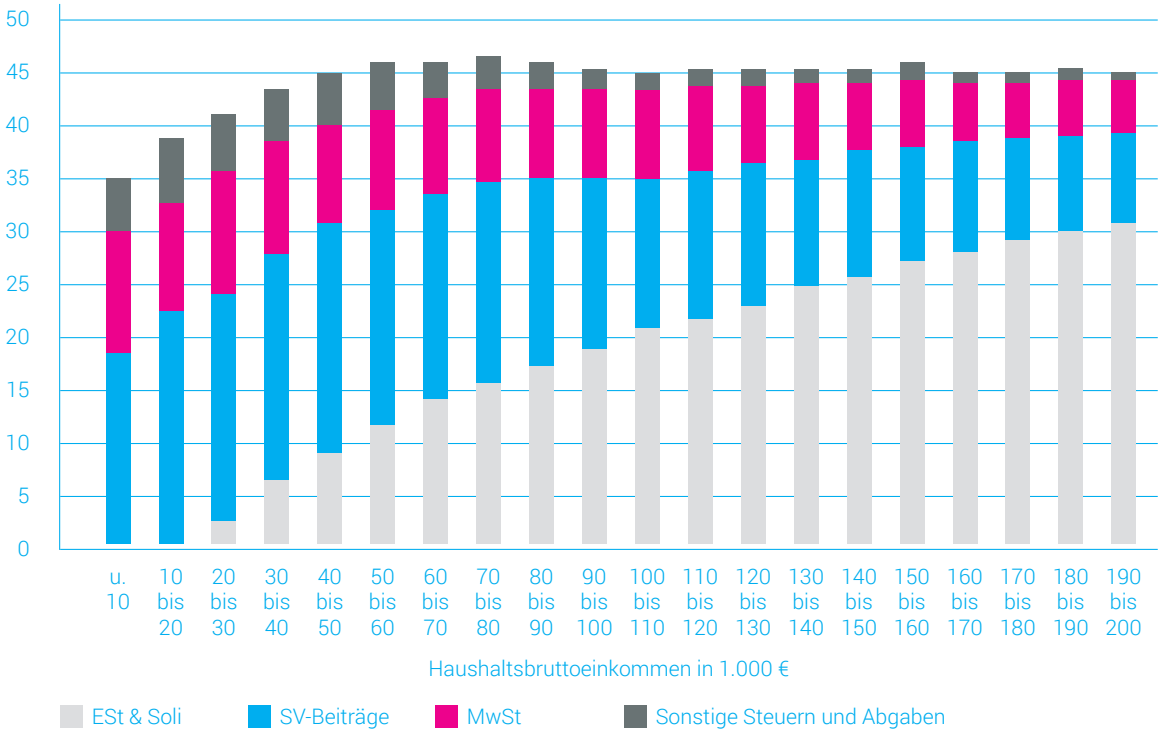
→ Alleinerziehend



→ Paar ohne Kinder



→ Paar mit Kindern



Eigene Berechnungen mithilfe des RWI-ESt-Mikrosimulationsmodells (Bechara et al. 2015) und RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells (Siemers 2014).

Die Sozialversicherungsbeiträge zeigen ein differenziertes Bild. Paare in höheren Einkommensklassen weisen eine relativ hohe Belastung auf. Darin kommt zum Ausdruck, dass mit steigendem Haushaltseinkommen die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass beide Partner einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen und daher zweimal Sozialbeiträge anfallen. Zudem gilt die Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherungsbeiträge individuell, sodass diese von Doppelverdiener-Paaren erst bei höheren Haushaltseinkommen erreicht wird. Bei geringeren Einkommen ist die Sozialversicherungsbelastung über Haushaltstypen dagegen relativ ähnlich.

In der Gesamtschau unterliegen Alleinerziehende mit einem Einkommen um 70.000 € der höchsten Belastung (knapp 52 %) durch Steuern und weitere Abgaben aus gesetzlich veranlassten Zahlungsverpflichtungen. Dabei ist über alle Einkommensklassen hinweg die Belastung am höchsten. Zum Teil ist dies allerdings insofern ein statistisches Artefakt, als die Bezugsgröße für die Berechnung der Belastungen der Gesamtbetrag der Einkünfte ist, der bei Alleinerziehenden bereits um den „Entlastungsbetrag für Alleinerziehende“ vermindert wurde.

Berücksichtigt man diesen Entlastungsbetrag, so dürften bei einem Haushalt mit durchschnittlichem Einkommen etwa zwei %-Punkte der im Vergleich zu anderen Gruppen höher erscheinenden Belastung auf diesen Effekt zurückzuführen sein. Der Effekt kommt bei geringeren Einkommen stärker zum Tragen. In der Einkommensklasse unter 10.000 € wird die Belastung der Alleinerziehenden um überschlägig acht %-Punkte überschätzt. Sobald ein Einkommen von etwa 30.000 € überschritten ist, liegt die Belastung der verschiedenen Haushaltstypen sehr ähnlich zwischen etwa 45 % und 52 %.

4 Zusammenfassung und Fazit

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote übertraf 2016 mit 23,3 % erstmals den bisherigen Höchststand im wiedervereinigten Deutschland aus dem Jahr 2000. Die Abgabenquote, die neben den Steuern auch die Sozialabgaben enthält, liegt mit 40 % dank gesunkener Sozialbeiträge zwar noch unter dem damaligen Höchstwert. Allerdings zeichnet sich bei unveränderter Politik ein Anstieg ab, insbesondere wenn ab 2020 die Beitragssätze der Rentenversicherung, wie in den Modellrechnungen der Bundesregierung unterstellt, aus demografischen Gründen steigen. Erweitert man die gesamtwirtschaftliche Analyse um steuerähnliche Abgaben und kalkulatorische Sozialbeiträge und bereinigt sie andererseits um Zahlungsströme innerhalb des Staatssektors, so lag die entsprechend modifizierte Abgabenquote im Jahr 2015 mit 41,3 % deutlich über der aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgeleiteten, und sie war 1,6 %-Punkte höher als im Jahr 2010. Da viele der in der modifizierten Quote berücksichtigten Abgaben wie die EEG-Umlage, die LKW-Maut und die Bankenabgabe jüngeren Datums sind, dürfte die modifizierte Abgabenquote in längerer Perspektive deutlich gestiegen sein.

Gegeben diese gesamtwirtschaftlichen Quoten untersucht die vorliegende Studie in ihrem zweiten Teil, wie hoch die Abgabenbelastung speziell der privaten Haushalte in Relation zu deren verfügbaren Einkommen ist und wie sich die Belastung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe darstellt. Die Simulationsrechnungen mit dem Einkommensteuer- und dem (um andere Abgaben erweiterten) Umsatzsteuersimulationsmodell zeigen, dass die Gesamtbelastung der verfügbaren Einkommen

- **bereits ab einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 35.700 € bei knapp 45 % liegt – bei Arbeitnehmern sogar ab 30.000 €,**
- **bei Arbeitnehmern ab einem Einkommen von 30.000 € generell den Wert von 45 % der Einkünfte übersteigt,**
- **bereits in den untersten Einkommensklassen (unter 10.000 €) bei Arbeitnehmern fast 35 % beträgt, wobei hier allein die Sozialversicherungsbeiträge und die indirekten Steuern zu Buche schlagen,**
- **bei Arbeitnehmerhaushalten, deren Einkommen zwischen 40.000 und 80.000 € liegt, mit rund 48 % die höchsten Werte erreicht.**

Unterteilt man die Haushalte weiter nach dem Familienstand, um homogene Vergleichsgruppen zu schaffen, so zeigt sich, dass sowohl bei Singles und Alleinerziehenden, wie auch bei Paaren mit und ohne Kindern die jeweils durchschnittlichen Einkommensbezieher bereits sehr nah an der stärksten Belastung durch Steuern und Abgaben sind. Zu beachten ist dabei, dass diese Berechnungen die tatsächliche Belastung eher unterschätzen dürften, da nicht alle Abgaben bestimmten Einkommensklassen zugerechnet werden können.

Eine normative Antwort, ob die gefundenen Quoten mit Blick auf wachstumspolitische Erfordernisse oder verteilungspolitische Zielsetzungen zu hoch sind, will und kann die Studie allerdings nicht geben. Die Höhe der Quote hängt wesentlich von den gesellschaftlichen Präfenzen ab. Vor diesem Hintergrund ist die Frage wichtig, ob bei einer gegebenen Abgabenquote diesen Präferenzen effizient entsprochen werden kann. Die Fokussierung auf die Einnahmenseite des Staatshaushaltes zeichnet mithin nur ein unvollständiges Bild der Belastung der Abgabenpflichtigen, denn ein Teil der dem privaten Sektor über Zwangsabgaben entzogenen Ressourcen fließt über Transfers und Subventionen wieder an ihn zurück. Daneben wird das Steuer- und Beitragsaufkommen auch dazu verwandt, um öffentliche Güter und Dienstleistungen (Infrastruktur, innere und äußere Sicherheit, soziale Sicherung) zu finanzieren, die allen Bürgern und Unternehmen zugutekommen.

Literaturverzeichnis

Bach, St. und B. Bartholmai (2000), Möglichkeiten zur Modellierung hoher Einkommen auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik. DIW Diskussionspapier 212, Berlin.

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2016), Erneuerbare Energien und das EEG: Zahlen, Fakten, Grafiken (2016). https://www.bdew.de. Download am 20.1.2017.

Bechara, P., T. Kasten und S. Schaffner (2015), Dokumentation des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells (EMSIM). RWI-Materialien 86, Essen.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015), 25. Subventionsbericht - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), EEG in Zahlen: Vergütungen, Differenzkosten und EEG-Umlage 2000 bis 2017.

Breidenbach, P., R. Döhrn und T. Kasten (2014), Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen, RWI Position 60.

Bundeskartellamt (2012), Sektoruntersuchung duale Systeme - Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung. Abschlussbericht Dezember 2012.

Buschle, N. (2009), Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2004. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Döhrn et a. (2016), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Expansion bleibt robust. RWI Konjunkturberichte 67 (3): 25-64.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2016), Nichtsteuerliche Abgaben – Sonderproblem Quasi-Steuern. Schrift Nr. 4, Berlin.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017), Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, ifo Schnelldienst 70 (03), 2017, 28-39.

Heilemann, U., H. Gebhardt und H.D. von Loeffelholz (2003), Wirtschaftspolitische Chronik 1949–2002. UTB 2495, Stuttgart.

Gebhardt, H. (2012), Steuerschätzung 2012 bis 2017: günstige Aufkommensperspektiven. Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (12): 809-814.

Gebhardt, H. (2011), Eröffnen die erwarteten Steuermehreinnahmen budgetäre Spielräume für Steuersenkungen? Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (12): 843-848.

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (2015), Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2015. GDV, Berlin.

Kordsmeyer, V. (2004), Die Einkommensteuerstatistik als Mikrodatenfile, in Merz, J. und M. Zwick (2004), MIKAS – Mikroanalysen und amtliche Statistik. Statistik und Wissenschaft 1: 157-166.

Lietmeyer, V., V. Kordsmeyer, Ch. Gräb und D. Vorgrimler (2005), Jährliche Einkommensteuer-statistik auf Basis der bisherigen Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung. Statistik und Wissenschaft 7: 671–682.

Merz, J., D. Vorgrimler und M. Zwick (2004), Faktisch anonymisiertes Mikrodatenfile der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998. Wirtschaft und Statistik 10: 1079-1091.

Merz, J. und M. Zwick (2001), Über die Analyse hoher Einkommen mit der Einkommensteuerstatistik – Eine methodische Erläuterung zum Gutachten „Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung" zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Wirtschaft und Statistik 7: 513–523.

RWI (2017), Der Ökonomische Nutzen des Dualen Systems. RWI-Projektberichte. Erscheint demnächst.

RWI (2016), Kompass Kommunalfinanzen – Finanzpolitische Profile der Städte- und Gemeinden im Bezirk der Niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg Wesel Kleve zu Duisburg. RWI-Projektbericht, Essen.

RWI (2015), Fiskalische Auswirkungen eines schrittweise auslaufenden Solidaritätszuschlags, Forschungsvorhaben im Auftrag der FDP-Landtagsfraktion NRW, Endbericht. RWI Projektberichte, Essen.

RWI, C. Böhringer und W. Wiegard (2013), Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungskonzepten, Endbericht. RWI Projektberichte, Essen.

RWI (2011), Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten. RWI Position 43, Essen.

RWI (2010), Varianten für einen Einkommensteuertarif 2011, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Endbericht. RWI Projektberichte, Essen.

RWI (2009), Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009 – Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP. RWI Materialien 55, Essen.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2017), Ökonomische Perspektiven des Kunststoffrecyclings - die Rolle des dualen Systems. Projektbericht für die Duales System Deutschland GmbH.

Siemers, L.H. R. (2014), A General Microsimulation Model for the EU VAT with a specific Application to Germany, International Journal of Microsimulation 7(2): 40-93.

Statistisches Bundesamt (2016), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, Vierteljahresergebnisse, Fachserie 18 Reihe 1.2. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015), Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), online verfügbar: https://www destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/MethodischesEVSWohnen html [15. April 2015]. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2007), FAST 2001:. Neue Mikrodaten der Einkommensteuerstatistik als Scientific Use File verfügbar. Pressemitteilung vom 17. Juli 2007, online verfügbar: http://www.destatis.de [15. Juli 2009]. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Schwabbacher, W. (2013), Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2007, online verfügbar: http://www.forschungsdatenzentrum.de/bestand/ lest/suf/2007/fdz_fast2007_suf_anonymisierungskonzeption.pdf [28. Januar 2014]. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Weitere Informationen unter

www.freiheit.org