Auszug aus dem BMF-Monatsbericht (Juni 2011):

Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen

Langfristige Trends und aktuelle Entwicklungen unter Einbeziehung der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011

- Die Steuereinnahmen 2011 von Bund, Ländern und Gemeinden liegen mit 555 Mrd. € wieder nahe am Einnahmeniveau 2008. Die Steuerquote wird 21,5 % betragen, nach 21,2 % im Jahr 2010.
- Mittelfristig wird der Anteil der direkten Steuern wieder leicht überwiegen.
- Die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden ist relativ stabil.
- Deutschland hat im internationalen Vergleich weiterhin eine niedrige und unterdurchschnittliche Steuerquote und eine mittlere Abgabenquote.

1. Entwicklung der Steuerquote und der Abgabenquote

Die wirtschaftliche Entwicklung stellt sich gegenwärtig deutlich günstiger dar, als zum Zeitpunkt der letzten Steuerschätzungen (November 2010 für die Jahre 2011 und 2012, Mai 2010 für die Jahre 2013 bis 2014) erwartet worden war. Dies hat den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ zu einer deutlichen Aufwärtskorrektur der geschätzten Steuereinnahmen veranlasst. Der anhaltende Aufschwung beschert Deutschland bereits drei Jahre nach dem Krisenjahr 2009 wieder Steuereinnahmen auf dem Einnahmenniveau 2008. Hierfür ursächlich ist das starke Wirtschaftswachstum von nominal + 4,2 % (2010) und + 3,5 % (2011). Die Steuereinnahmen werden nach Einschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ für 2011 ein Volumen von 555 Mrd. € haben. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2015 erhöhen sich die Steuereinnahmen voraussichtlich um rund 100 Mrd. € auf dann 652 Mrd. €, wobei 2012 ein Wirtschaftswachstum von nominal + 3,5 % und für die Folgejahre bis 2015 von durchschnittlich + ,0 % erwartet wird.

Die volkswirtschaftliche Steuerquote als Verhältnis von Steuereinnahmen in der Abgrenzung der Finanzstatistik zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird sich von 21,2 % im Jahr 2010 auf voraussichtlich 21,5 % im Jahr 2011 leicht erhöhen. Das Steueraufkommen wächst wegen der progressiven Einkommensteuer überproportional mit dem positiven Konjunkturverlauf, so dass die Steuerquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2015 voraussichtlich 22,3 % betragen wird (vergleiche Abbildung 1). Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

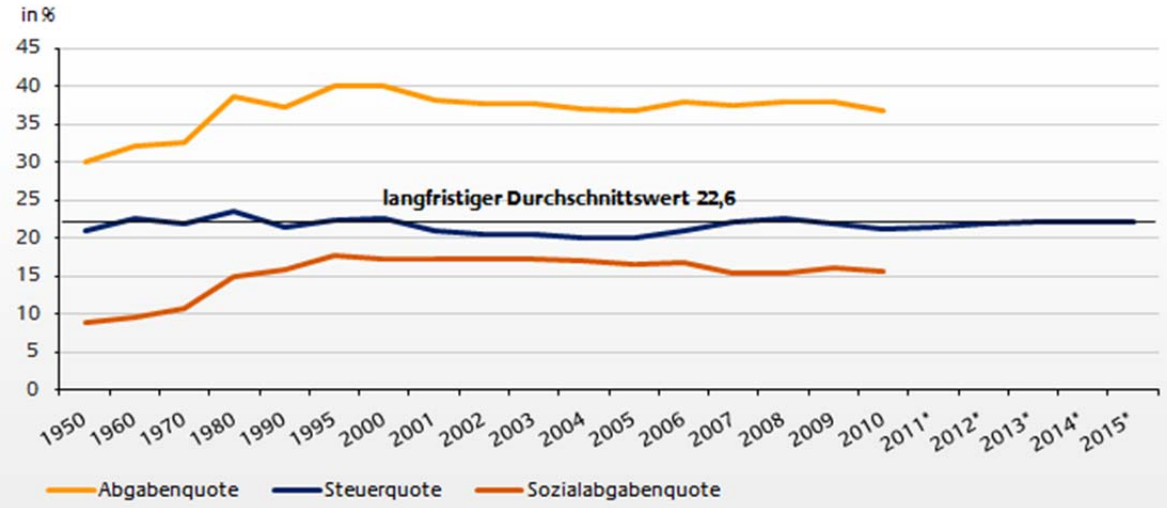
im Jahre 2008 erreichte die Steuerquote einen Wert von 22,6 %. Der langfristige Durchschnittswert beträgt ebenfalls 22,6 %. Der bisher niedrigste Wert war 20,0 % im Jahr 2004.

Die Aufkommenselastizität als Verhältnis von relativer Veränderung der Steuereinnahmen zu relativer Veränderung des Bruttoinlandsprodukts lag von 2005 bis 2009 erheblich über 1. Bis einschließlich 2008 bedeutete dies, dass das Steueraufkommen bei wachsendem BIP stärker als das BIP wuchs. Ursächlich hierfür sind zum einen Maßnahmen zur Erhöhung des Steueraufkommens (z. B. Anhebung des Umsatzsteuersatzes 2007). Zum anderen trugen das wesentlich über dem BIP-Wachstum liegende Ansteigen der Unternehmens- und Vermögenseinkommen und die Progressivität des Einkommensteuertarifs zu dieser Entwicklung bei. 2009 allerdings ließ das gleiche Ursachenbündel mit umgekehrten Vorzeichen das Steueraufkommen stärker sinken als das BIP.

2010 sind die Steuereinnahmen bei kräftigem Wirtschaftswachstum (nominales BIP: + 4,2 %) vor allem wegen der in Kraft getretenen Steuerentlastungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz) nur um + 1,3 % gestiegen. Die Aufkommenselastizität betrug somit nur + 0,3. Ab 2011 kehrt sich diese Entwicklung wieder um: Die Aufkommenselastizität wird wieder über 1 liegen, d. h. die Steuereinnahmen steigen schneller als das BIP. Im langfristigen Durchschnitt liegt die Aufkommenselastizität etwa bei 1.

Die Einbeziehung der Beiträge zur Sozialversicherung führt zur Abgabenquote als Verhältnis von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zum nominalen BIP. Die Abgabenquote in der Abgrenzung der Finanzstatistik fiel seit 1999 von 40,2 % auf 36,8 % im Jahr 2005. Danach stieg die Abgabenquote um rund 1 Prozentpunkt und betrug 38,0 % im Jahr 2008 (vergleiche Abbildung 1) Während sich die Steuerquote beträchtlich erhöhte, wirkten sich der erhöhte Bundeszuschuss zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung und die mehrmalige Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bei der Sozialabgabenquote niveaumindernd aus. Am aktuellen Rand verringerten sich sowohl Steuer- als auch Sozialabgabenquote und damit auch die Abgabenquote insgesamt (auf 36,9 % im Jahr 2010).

Abbildung 1: Steuer- und Abgabenquote in Deutschland



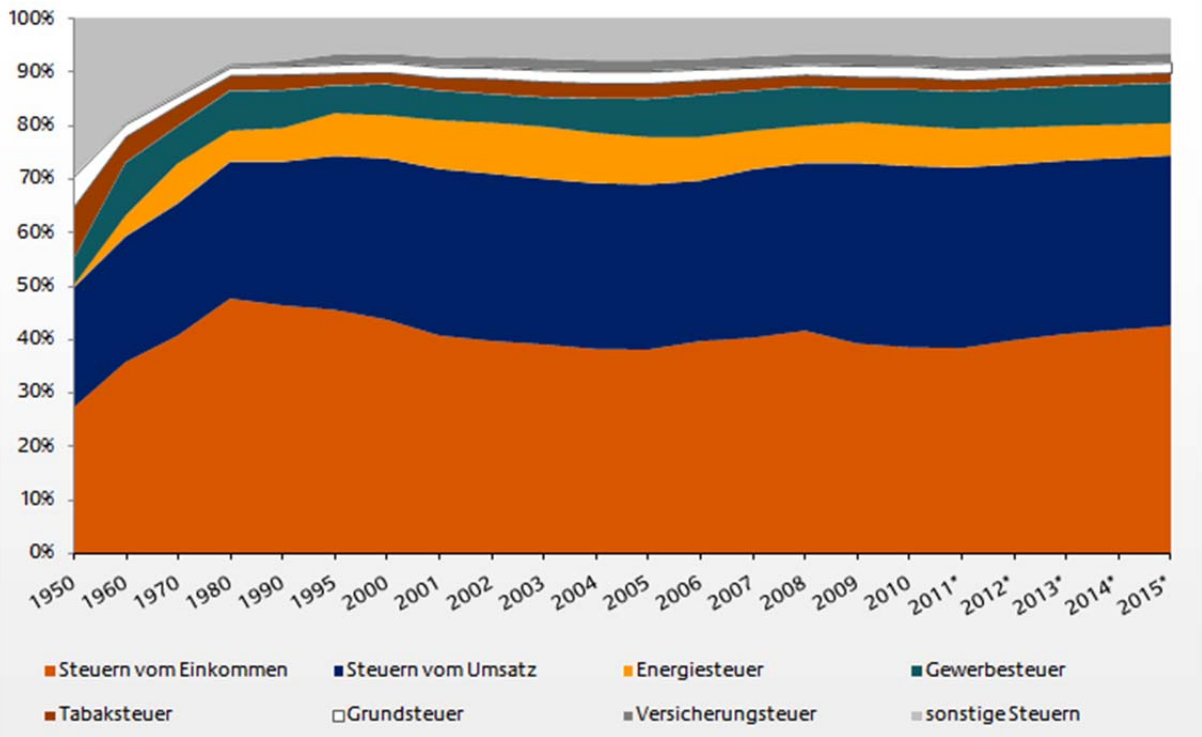
* Steuerschätzung 10. bis 12. Mai 2011.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

2. Struktur des Steueraufkommens

Die Analyse von Steuer- und Abgabenquoten liefert noch keine Aufschlüsse über die Struktur unseres Steuersystems. Dazu sind Betrachtungen des Aufkommens und der Entwicklung einzelner Steuerarten nötig. So machen 2010 allein die Steuern vom Einkommen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag) und die Steuern vom Umsatz bereits gut 72 % der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden aus. Zusammen mit der Energiesteuer und der Gewerbesteuer steigt dieser Anteil auf fast 87 %. Werden noch die Tabaksteuer und die Grundsteuer hinzugezählt, dann entfallen über 91 % der gesamten Steuereinnahmen auf die acht größten Steuern (vergleiche Abbildungen 2 bis 3).

Abbildung 2: Anteil einzelner Steuern am Steueraufkommen

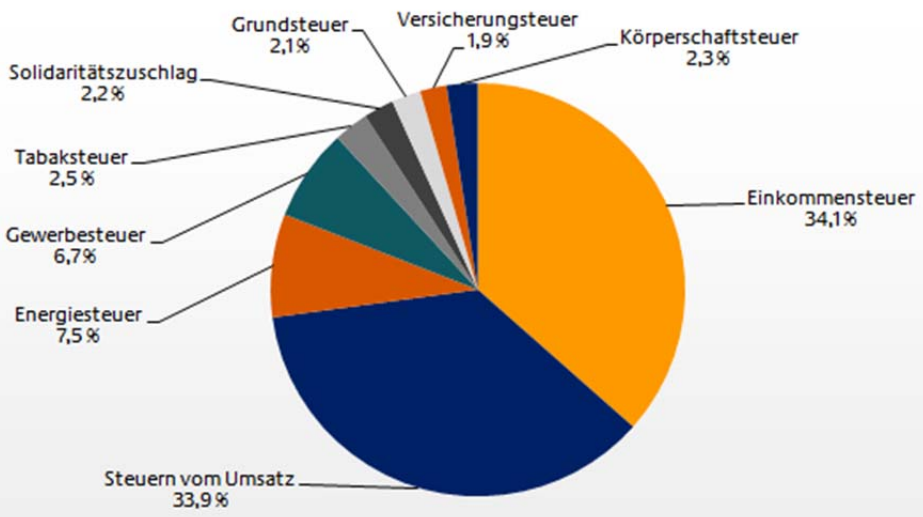


* Steuerschätzung 10. bis 12. Mai 2011.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

2010 betrug der Anteil der Steuern vom Einkommen 38,5 %; er verringerte sich damit seit 2000 um gut 5 Prozentpunkte und seit 1990 sogar um fast 8 Prozentpunkte. Dieser Anteil wird ab 2012 voraussichtlich wieder steigen auf dann 39,9 %. Hierzu gegenläufig erhöhte sich der Anteil der Steuern vom Umsatz seit 2000 um knapp 4 Prozentpunkte und seit 1990 sogar um gut 7 Prozentpunkte. 2010 entsprach ein Anteil von 33,9 % gut einem Drittel der Steuereinnahmen. Die Ursachen für diese gegenläufigen Entwicklungen sind in den Tarifsenkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und den Regelsteuersatzerhöhungen bei der Umsatzsteuer zu sehen.

Abbildung 3: Anteil einzelner Steuerarten am Steueraufkommen 2010

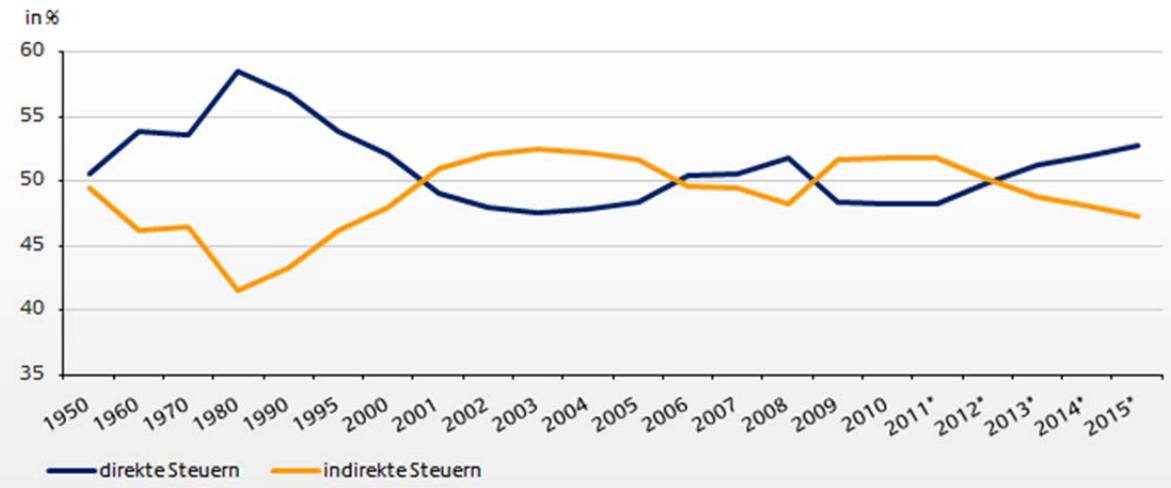


Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise wirkte sich negativ auf das Körperschaftsteueraufkommen aus: 2008 mit - 31 % und 2009 mit weiteren - 55 %. Auch das Einkommensteueraufkommen sank 2009 um - 19 %. Bei der für die Gemeinden wichtigen Gewerbesteuer war 2009 der größte Einnahmerückgang festzustellen mit - 21 %. Dagegen weist das Aufkommen der Steuern vom Umsatz – trotz Rezession – keine Rückgänge auf. Dies kann auf die relativ stabile Entwicklung des inländischen Konsums zurückgeführt werden.

Die beschriebenen Entwicklungen der Steuern vom Einkommen und der Steuern vom Umsatz prägen aufgrund ihrer Größe auch das Verhältnis der Anteile von direkten und indirekten Steuern. Während der Anteil der indirekten Steuern von 2001 bis 2005 bereits erstmalig über dem Anteil der direkten Steuern lag, sank er infolge des mit der konjunkturellen Entwicklung verbundenen Anstiegs des Aufkommens der Steuern vom Einkommen von 2006 bis 2008 unter den Anteil der direkten Steuern. Seit 2009 ist der Anteil der indirekten Steuern am Steueraufkommen wieder größer und beträgt 2010 insgesamt 51,8 % (vergleiche Abbildung 4). Hierin spiegeln sich neben der Krise sowohl die das Aufkommen erheblich mindernden Steuerrechtsänderungen bei der Einkommens- und der Unternehmensbesteuerung als auch die Stabilität des Aufkommens bei den Steuern vom Umsatz wider. Ab 2013 wird der Anteil der direkten Steuern mit 51,2 % aber wieder größer sein als der Anteil der indirekten Steuern.

Abbildung 4: Anteil der direkten und indirekten Steuern am Steueraufkommen

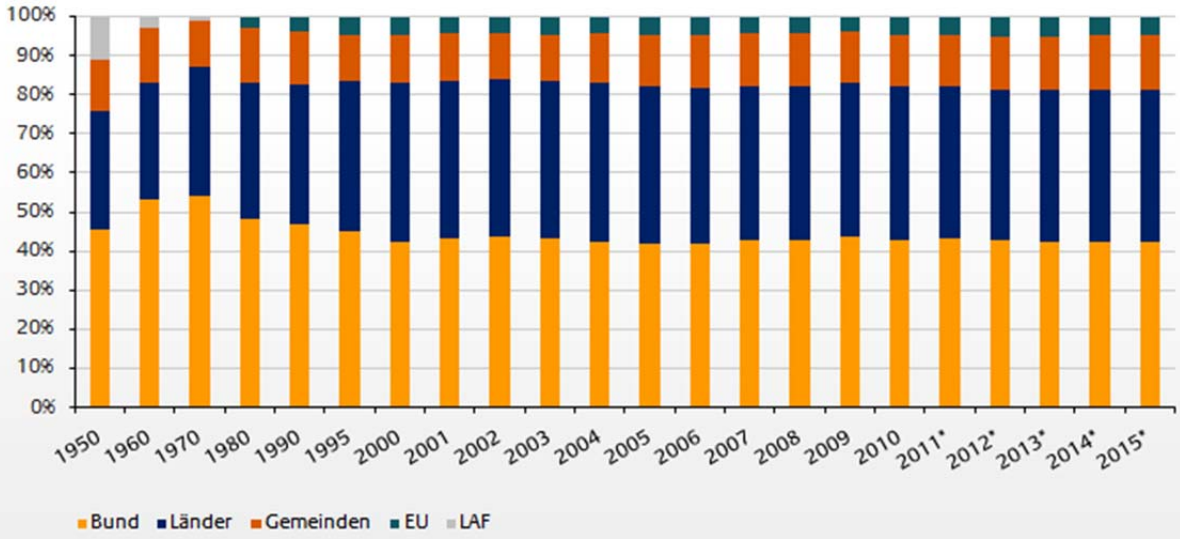


* Steuerschätzung 10. bis 12. Mai 2011.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die Aufkommenselastizität der direkten Steuern bezüglich des BIP wird im Zeitraum 2012 bis 2015 deutlich größer sein als die der indirekten Steuern. Dies ist auf den progressiven Einkommensteuertarif und die mittelfristig erwartete starke Entwicklung der Bemessungs-grundlagen der gewinnabhängigen Steuern zurückzuführen. Der Anteil der direkten Steuern am Steueraufkommen wird sich daher auf Basis des unterstellten positiven Konjunkturverlaufs 2015 voraussichtlich auf 52,7 % erhöhen.

Abbildung 5: Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften
in % des Steueraufkommens



* Steuerschätzung 10. bis 12. Mai 2011.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

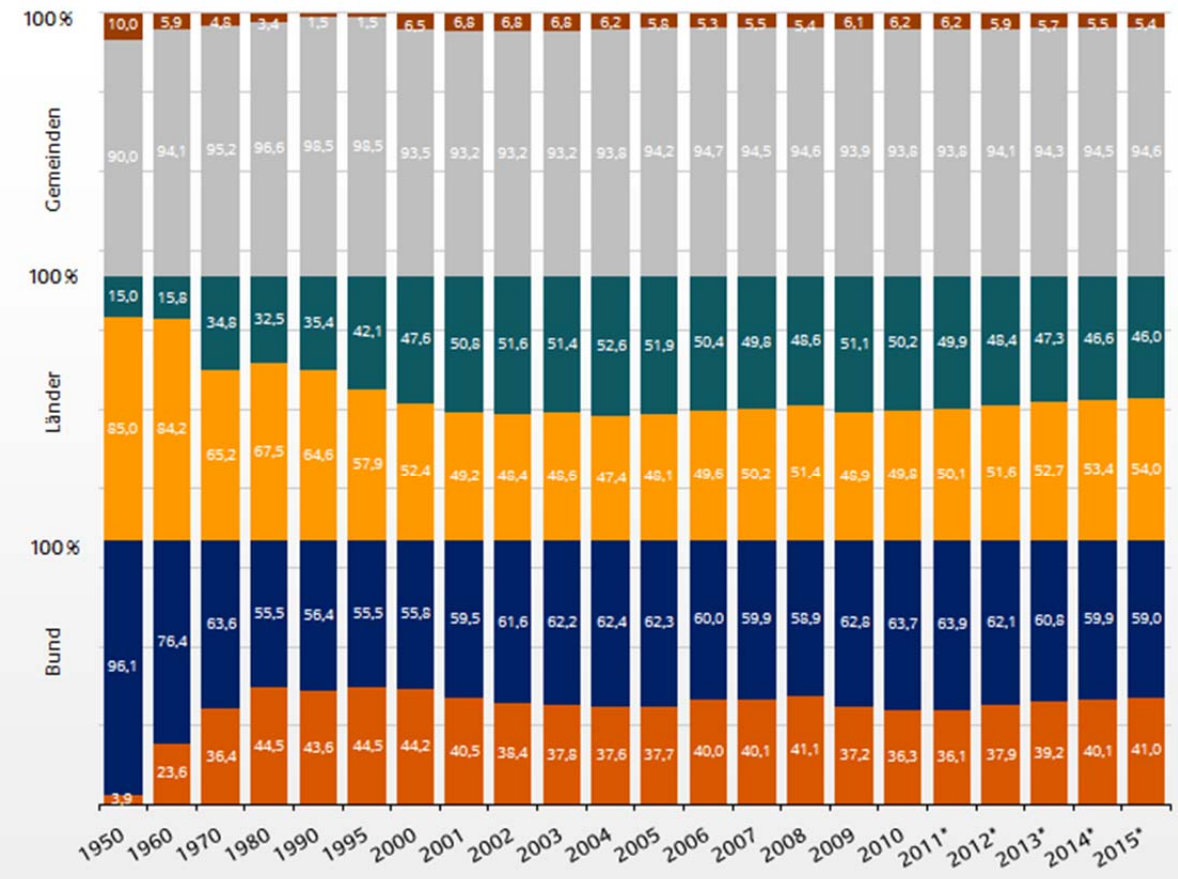
3. Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften dokumentiert Abbildung 5. Im Jahr 2010 stellen sich die Anteile der Ebenen wie folgt dar: Bund 42,9 % (- 0,6 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr), Länder 39,3 % (- 0,2 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr) und Gemeinden 13,3 % (+ 0,2 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr).

Der Bundesanteil hat sich im Vergleich zum Länderanteil nach 1970 erheblich verringert. Dies kann insbesondere auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: Zum einen ging der Anteil des Bundes am Aufkommen der Steuern vom Umsatz erheblich zurück (von 70 % im Jahr 1970 auf 53,9 % im Jahr 2009), während der auf die Länder entfallende Anteil anstieg (von 30 % im Jahr 1970 auf 44,1 % im Jahr 2009). Zum anderen mindern ab 1975 die EU-Eigenmittel den Anteil des Bundes am Steueraufkommen, da die Abführungen an die EU allein aus dem Bundeshaushalt geleistet werden. Die EU erhielt 2010 mit 4,6 % des Steueraufkommens deutlich mehr (+ 0,7 Prozentpunkte) als im Vorjahr.

Die Struktur der Steueranteile bei Bund und Ländern hat sich im Laufe der Jahrzehnte erheblich verändert (vergleiche Abbildung 6). Während beim Bund 2010 der Anteil der indirekten Steuern knapp 64 % erreichte, haben die Länder ein nahezu ausgeglichenes Verhältnis von direkten und indirekten Steuern. Der höhere Anteil der indirekten Steuern am Aufkommen des Bundes ist auf die erhebliche Bedeutung der reinen Bundessteuern für das Aufkommen des Bundes zurückzuführen, die alle zu den indirekten Steuern gerechnet werden. Dagegen erhalten die Gemeinden ihren Anteil am Steueraufkommen zum überwiegenden Teil aus direkten Steuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer); 2010 waren es knapp 94 %.

Abbildung 6: Struktur der Steueranteile der Gebietskörperschaften



* Steuerschätzung 10. bis 12. Mai 2011.

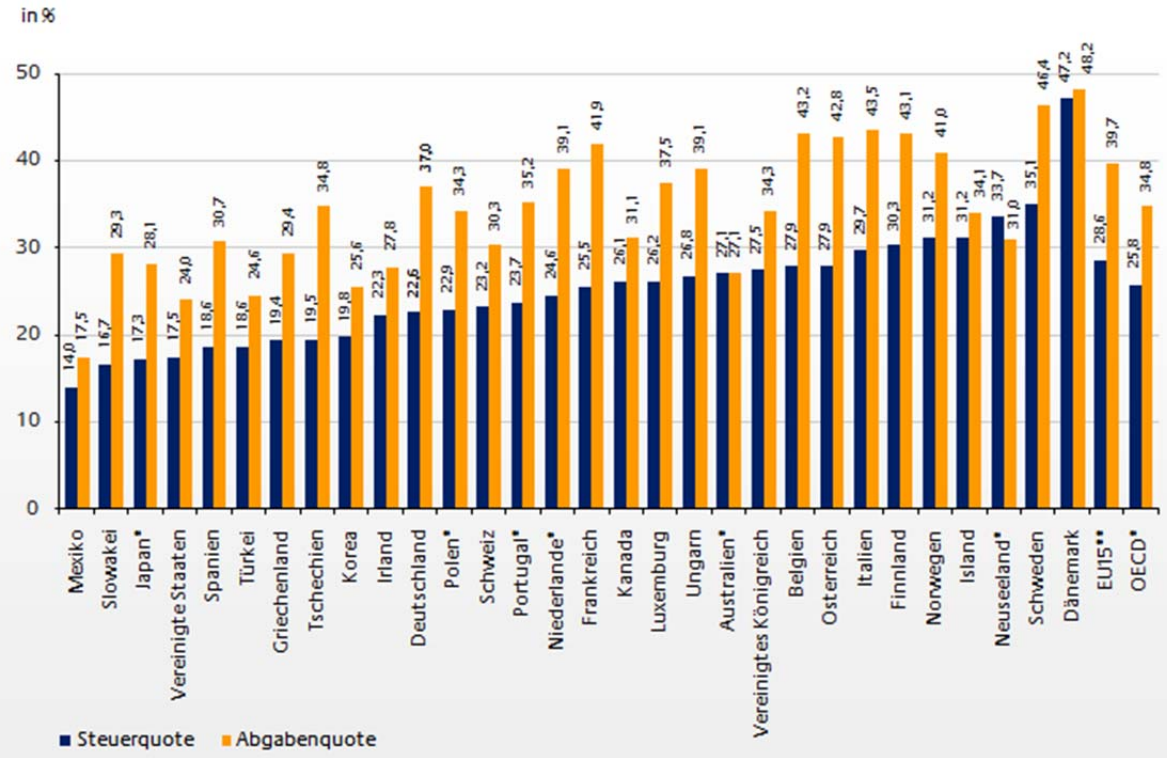
Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

4. Internationaler Kontext

Im internationalen Vergleich (nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD) hat Deutschland 2009 mit 22,6 % weiterhin eine niedrige und unterdurchschnittliche Steuerquote. Von den EU-Staaten in der OECD belegt Deutschland erneut Platz 6; nur die Slowakei mit 16,7 %, Spanien mit 18,6 %, Griechenland mit 19,4 %, Tschechien mit 19,5 % und Irland mit 22,3 % weisen niedrigere Werte auf (vergleiche Abbildung 7). Mit einer Abgabenquote von 37,0 % liegt Deutschland auch 2009 international weiterhin auf einem mittleren Niveau, zwar über dem Durchschnittswert der OECD-Staaten (2008: 34,8 %), aber unter dem Durchschnittswert der EU15-Staaten (2007: 39,7 %). Die Abgabenquoten von Spanien, Griechenland und Irland, deren Haushaltslage derzeit problematisch erscheint, liegen - wie auch die jeweiligen Steuerquoten - mit 30,7 %, 29,4 % und 27,8 % unter der von Deutschland. Damit findet bei diesen Staaten keine Kompensation der niedrigen Steuerquoten durch vergleichsweise höhere Sozialversicherungsbeiträge statt.

Sowohl die internationalen Vergleiche als auch die zeitliche Entwicklung von Steuer- und Abgabenquoten machen deutlich, dass Deutschland auf die gesamte Volkswirtschaft bezogen kein Steuerlastproblem, sondern eher ein Sozialabgabenproblem hat. Dies belegt auch der aktuelle internationale Vergleich „Taxing Wages“ der OECD für das Jahr 2010. Danach führt erst die Einbeziehung der Sozialversicherungsbeiträge in den OECD-Vergleich zu einer überdurchschnittlich hohen effektiven Belastung des Faktors Arbeit in Deutschland. Deutlich wird, dass die steuerlichen Entlastungsmaßnahmen 2009 und 2010 (Tarif, Erhöhung des Kindergeldes, verbesserte Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen) die steuerliche Belastung 2010 nochmals in erheblichem Umfang verringert haben. Die Problematik der Sozialabgabenbelastung bleibt hiervon allerdings unberührt.

Abbildung 7: Steuer- und Abgabenquote im internationalen Vergleich (OECD, 2009)



* Werte für 2008.
** Werte für 2007.

Quelle: OECD, Revenue Statistics 1965-2009, Paris 2010.