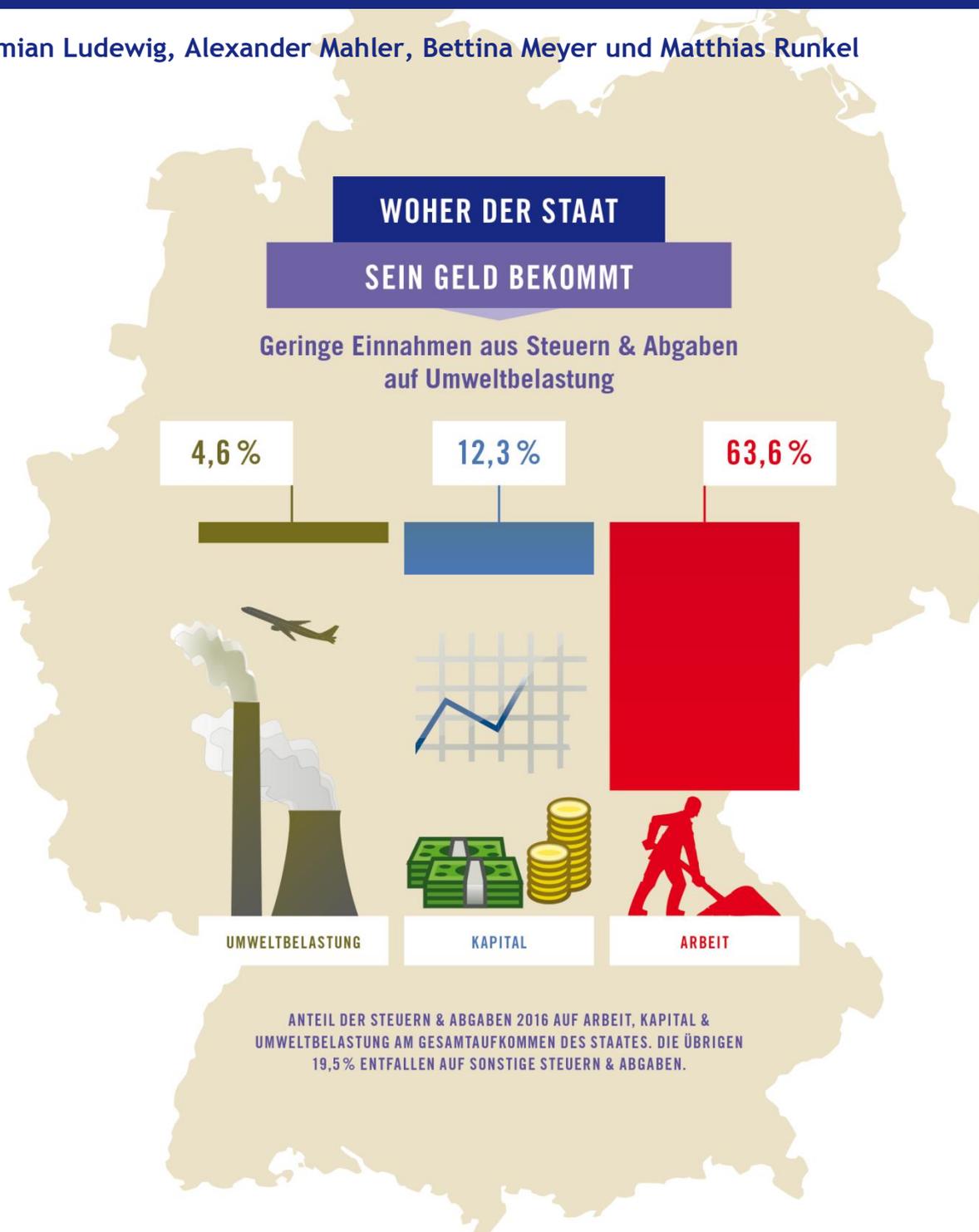


Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung

Damian Ludewig, Alexander Mahler, Bettina Meyer und Matthias Runkel



Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) legt regelmäßig seine Untersuchung der Steuerstruktur Deutschlands vor. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Staat durch Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt Anreize für Wirtschaftsweise und Konsum schafft. Wie in dem vergangenen Jahr geht der Anteil des Steueraufkommens aus Steuern und Abgaben auf Umweltverschmutzung und Ressourcenverbrauch weiter zurück (Kapitel 2.1). Die Gründe dafür sind vor allem die inflatorische Abwertung bestehender Umweltsteuern und mangelnder politischer Gestaltungswille, weitere Potentiale durch die Ausweitung bestehender und Einführung neuer umweltökonomischer Instrumente zu heben (Kapitel 4).

Als relativ junge Umweltsteuer wird die 2011 eingeführte Luftverkehrsteuer in Kapitel 8 beleuchtet. Sie ist ein erster richtiger Schritt, die bestehenden Subventionen im Luftverkehr zu reduzieren, und sollte perspektivisch ausgebaut werden.

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

Schwedenstraße 15a

13357 Berlin

Tel +49 (0)30-7623991 - 30

Fax +49 (0)30-7623991 - 59

www.foes.de • foes@foes.de

Grafik Titelseite: Steffen Kalauch | Visuelle Kommunikation

Druck: die UmweltDruckerei GmbH, Hannover
gedruckt auf 100 % Recyclingpapier,
ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen Blauer Engel



Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind gegenüber Entscheidungsträger_innen und Multiplikator_innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem Zweck werden eigene Forschungsvorhaben durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie die Wirtschaftskraft.

Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital, Umweltverschmutzung

INHALT	SEITE
ZUSAMMENFASSUNG.....	4
1 Durch Steuern zu einer nachhaltigen und gerechten Gesellschaft.....	5
2 Analyse für eine enge Definition von Umweltsteuern.....	5
2.1 Faktor Umwelt zurück auf Vor-Ökosteuer-Niveau.....	5
2.2 Faktor Arbeit hoch belastet.....	8
2.3 Faktor Kapital weiterhin gering belastet.....	10
2.4 Faktorneutrale Steuern unverändert.....	10
3 Analyse für eine weite Definition von Einnahmen des Staates.....	11
4 Ökofiskalische Maßnahmen verschiedener Regierungskoalitionen seit 1998.....	14
5 Umweltrelevante Steuereinnahmen im EU-Vergleich.....	16
6 Zielvorgabe 10 % – Umschichtung der Steuerstruktur.....	17
7 Methodische Erläuterungen.....	19
8 Steuer im Fokus: Die Luftverkehrsteuer.....	20
9 Literaturverzeichnis.....	22
Anhang.....	24

ZUSAMMENFASSUNG

Nach Jahren des steuerpolitischen Stillstands kommt wieder Bewegung in die Debatte um die richtigen fiskalischen Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns. Deutschland steht zweifelsohne vor großen gesellschaftlichen und finanziellen Herausforderungen: Der demografische Wandel mit seinen tiefgreifenden Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, notwendige Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitswesen, der unentbehrliche Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung oder auch die bröckelnde Verkehrsinfrastruktur – die Liste ließe sich beliebig fortsetzen. Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen wird an steuerpolitischen Reformen kein Weg vorbeiführen. Deshalb wird es eine der zentralen Aufgaben der kommenden Bundesregierung sein, die Steuerpolitik nachhaltig und zukunftsfähig auszurichten und insbesondere umweltschädliche Subventionen abzubauen.

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) hat die Beiträge der Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt in der gegenwärtigen Struktur der Steuer- und Abgabenlast für das Jahr 2016 untersucht. Dabei zeigt sich deutlich, dass insbesondere der Anteil des Faktors Arbeit an der Finanzierung des Staates in der Vergangenheit stark zugenommen hat und seit vielen Jahren auf einem sehr hohen Niveau stagniert. Hingegen trägt die Besteuerung des Abbaus unserer natürlichen Ressourcen sowie der Verschmutzung der Umwelt immer weniger bei.

Die zentralen Ergebnisse im Überblick:

- **Besteuerung von Arbeit trägt immer mehr bei, Einnahmen aus Steuern auf Umweltbelastung gehen deutlich zurück:** Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit tragen mit nahezu zwei Dritteln zu den Staatsfinanzen bei; der Faktor Umwelt hingegen leistet in 2016 mit 4,6 % einen geringen, stetig rücklaufenden Beitrag. Der Beitrag des Kapitals bewegt sich seit vielen Jahren in einem engen Rahmen. Das deutsche Steuer- und Abgabensystem setzt damit kaum Anreize, die Verschmutzung der Umwelt und den Verbrauch der Ressourcen zu reduzieren.
- **Umweltsteuern verlieren durch Inflation die gewünschte Lenkungswirkung:** Der Anteil der Einnahmen aus Umweltsteuern und -abgaben ist seit 2003 rückläufig. Er hat sich seitdem um fast ein Drittel verringert (minus 2 Prozentpunkte), obwohl sogar einzelne neue Steuern eingeführt wurden. Durch die Konzipierung der Umweltsteuern als Mengensteuern werden diese schrittweise durch die Inflation abgewertet. Andere europäische Staaten, wie etwa Dänemark, wirken dem Effekt mit einer Indexierung der Steuersätze entgegen.
- **Im europäischen Vergleich ist Deutschland kein Vorreiter:** Der Fahrplan der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ empfiehlt eine deutliche Steigerung des Umweltsteueranteils und setzt als Richtwert einen Anteil von mindestens 10 % bis 2020 an. Im EU-Vergleich schneidet Deutschland unterdurchschnittlich ab.
- **Keine Trendwende durch Große Koalition erfolgt:** Der Umweltsteueranteil fiel 2013 das erste Mal unter das Niveau der Jahre vor der Ökologischen Steuerreform und ist seitdem weiter zurückgegangen. 2016 liegt der Umweltsteueranteil bei 4,6 % - 1998 waren es noch 5,1 %, nach der letzten Stufe der Ökologischen Steuerreform 2003 zwischenzeitlich sogar 6,5 %. Mit einer grundlegenden Ökologisierung der Steuer- und Abgabenpolitik könnte der Staat Anreize für eine nachhaltigere Wirtschaftsweise schaffen. Ein Umweltsteueranteil in Höhe der von der EU empfohlenen 10 % würde jährliche Mehreinnahmen in Höhe von 65 Mrd. EUR mobilisieren. Damit könnten beispielsweise die Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit gesenkt oder die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen an anderer Stelle entlastet werden. Dies würde auch eine Ausrichtung der Steuerpolitik auf die energie-, klima- und umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung bedeuten.

1 Durch Steuern zu einer nachhaltigen und gerechten Gesellschaft

Die Funktionsweisen der Marktwirtschaft sind kein Naturgesetz. Die von der Politik gesetzten Rahmenbedingungen beeinflussen die Entscheidungen aller Marktakteure grundlegend. Insbesondere die Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates schafft eine Anreizstruktur mit enormer Lenkungswirkung und bestimmt die Richtung seiner volkswirtschaftlichen Strategie. Durch die Festsetzung von Steuern und Abgaben wirkt der Staat auf die Kosten von Produktionsfaktoren ein. Wird ein Produktionsfaktor stärker belastet, setzt dies einen Anreiz, die Nutzung des Faktors zu minimieren. Eine Entlastung sorgt dafür, dass der Produktionsfaktor verstärkt eingesetzt wird. So wird eine Erhöhung von Umweltsteuern dazu führen, dass Umweltverschmutzung und Ressourcenverbrauch zurückgehen. Eine Entlastung des Faktors Arbeit führt zu Mehrbeschäftigung. In einer aktiven und an gesellschaftlichen Zielen orientierten Steuerpolitik liegt großes Potential, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz mit ausgewogenen Staatsfinanzen zu verbinden.

2 Analyse für eine enge Definition von Umweltsteuern

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft untersucht regelmäßig – ausgehend von den ersten Untersuchungen zur Steuerstruktur von Lorenz Jarass (Jarass/Obermair 1996) und Kai Schlegelmilch – die steuerlichen Beiträge der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt. Basis für die Analysen der Steuerstruktur sind die Steuerstatistiken des Bundesfinanzministeriums und die regelmäßig von dort beauftragten Steuerschätzungen (BMF 2015). Grundlage für die vorliegende Untersuchung ist das Ergebnis der 148. Steuerschätzung vom 4. Mai 2016. Berechnungen und Aussagen für das Jahr 2016 stützen sich demnach auf eine Frühjahrsschätzung, für die sich gegebenenfalls noch Korrekturen ergeben können. In diesem Abschnitt legen wir bei der Zuordnung der Steuern auf die Produktionsfaktoren eine enge Abgrenzung von Umweltsteuern zugrunde, wie sie auch OECD, EU und das Statistische Bundesamt anwenden. In Deutschland zählen demnach nur die Energiesteuern, die Stromsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Kernbrennstoffsteuer und die Luftverkehrsteuer zu den Umweltsteuern. In Kapitel 3 legen wir eine erweiterte Abgrenzung der umweltbezogenen Instrumente zur Einnahmenerzielung für den Staat zugrunde, bei der wir z. B. auch die Alkoholsteuern, die Lkw-Maut, die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten sowie Gebühren und Sonderabgaben im Wasser- und Abfallbereich berücksichtigen.¹ Die jeweilige Zuordnung der Steuern und weiterer Finanzierungsinstrumente zu den Produktionsfaktoren können den Tabellen 1 und 2 im Anhang entnommen werden.

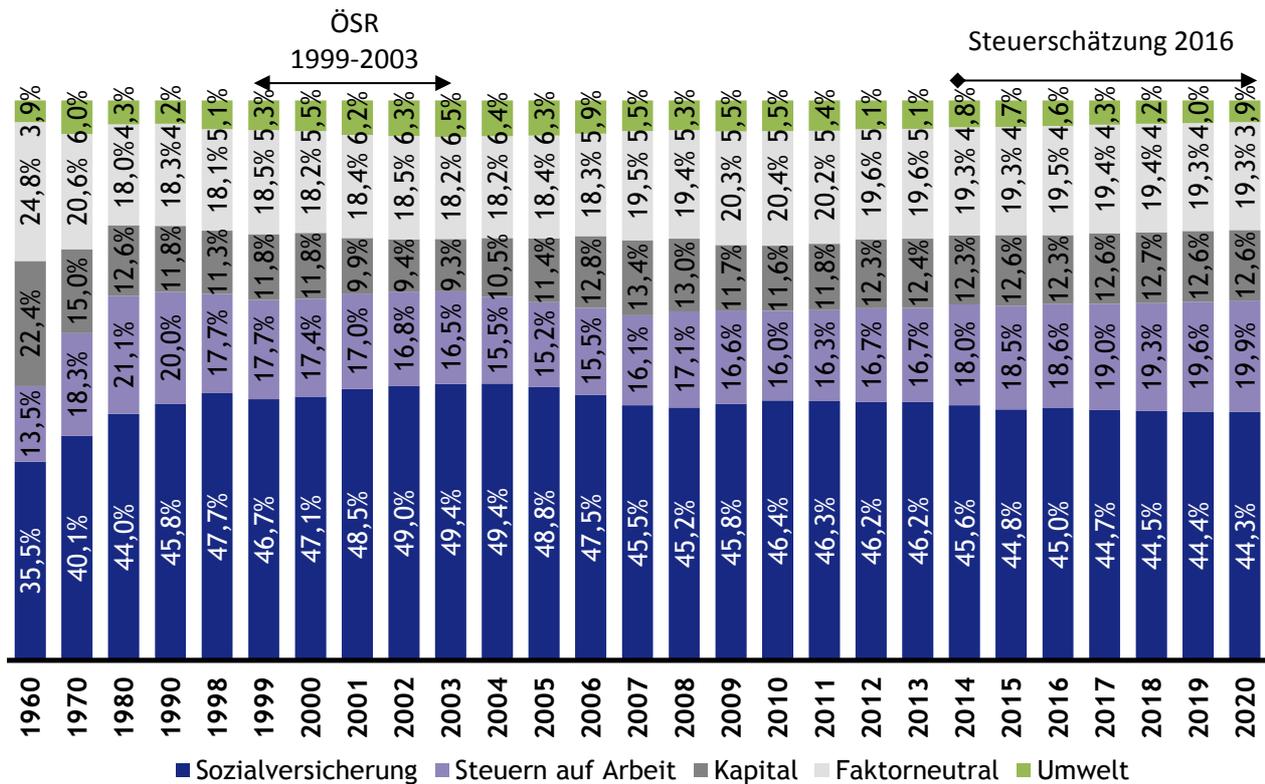
2.1 Faktor Umwelt zurück auf Vor-Ökosteuer-Niveau

Der Anteil der Einnahmen aus Umweltsteuern am Gesamtaufkommen gemäß enger Definition liegt im Jahr 2016 bei 4,6 % und damit unter dem niedrigen Niveau des Jahres 1998 vor der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) (vgl. Abbildung 1). Im Rahmen der ÖSR zwischen 1999 und 2003 konnte der Anteil der auf den Faktor Umwelt erhobenen Steuern kurzzeitig von 5,1 % auf 6,5 % ausgeweitet werden. Vor allem die deutlichen Anstiege der Energie- und Stromsteuersätze führten zu den gewünschten Mehreinnahmen. Seither ist der Umweltsteueranteil rückläufig (-30 % in 13 Jahren) und wird es laut der Steuerschätzung 2016 auch zukünftig bleiben. Für 2020 ergeben die prognostizierten Zahlen der Steuerschätzung einen Anteil von 3,9 %. Der Fahrplan für ein Ressourcenschonendes Europa (eine Leitinitiative der Strategie Europa 2020 der Europäischen Kommission) sieht demgegenüber eine Zielvorgabe von 10 % vor.

¹

Die Preisaufschläge nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sind als Maßnahmen, die nicht über den staatlichen Haushalt laufen, in keiner der beiden Definitionen enthalten.

Abbildung 1: Faktoranalyse - Entwicklung des Aufkommens an Steuern und Abgaben seit 1960



Der stetige Rückgang des Umweltsteueranteils ist unter anderem auf zwei dynamische Prozesse zurückzuführen:

- Zum einen steigen die Einnahmen vieler Steuern im Laufe der Jahre mit der **Wirtschaftsleistung** an, so dass das Gesamtaufkommen stetig zunimmt. Hier sind insbesondere Einkommens- und Mehrwertsteuer zu nennen. In den Jahren 2006, 2007 und 2008 beispielsweise stieg das Gesamtaufkommen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben um 5 %, 6 % und 4 %. Die Einnahmen aus Umweltsteuern hingegen sanken im gleichen Zeitraum um insgesamt 1,6 %. Der Anteil der Umweltsteuern ist also unter anderem deshalb rückläufig, weil andere Einnahmequellen generell dynamischer wachsen.
- Zum anderen führt die **Inflation** zu einer Verschiebung der Steuerlast. Steuern auf die Faktoren Arbeit und Kapital sowie überwiegend auch die faktorneutralen Steuern sind meist als Wertsteuern, also preisbezogen, konzipiert. Einkommens-, Gewerbe-, Mehrwertsteuer usw. berechnen sich prozentual zur Bemessungsgrundlage – sie steigen und fallen daher mit dem Preis des besteuerten Gegenstands. Demgegenüber ist der Verbrauch natürlicher Ressourcen – dort, wo er überhaupt besteuert wird – mit Mengensteuern belegt. Die Steuersätze auf Kraft- und Heizstoffe oder Strom beispielsweise sind unabhängig vom Preisniveau der Güter und bemessen sich an der abgesetzten Menge in Kubikmetern, Tonnen oder Kilowattstunden. Die realen, inflationsbereinigten Sätze der Mengensteuern sinken also bei steigendem Preisniveau und mit ihnen ihr reales Aufkommen. Allein um die Inflation seit der letzten Stufe der Ökologischen Steuerreform 2003 auszugleichen, hätten die Steuersätze um über 18 % steigen müssen. Das jährliche Umweltsteueraufkommen wäre in diesem Fall heute rund 10 Mrd. Euro höher. Tatsächlich liegen die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern 2016 mit 57,56 Mrd. Euro jedoch lediglich 0,9 % über dem Wert von 2003. Real haben sie sogar

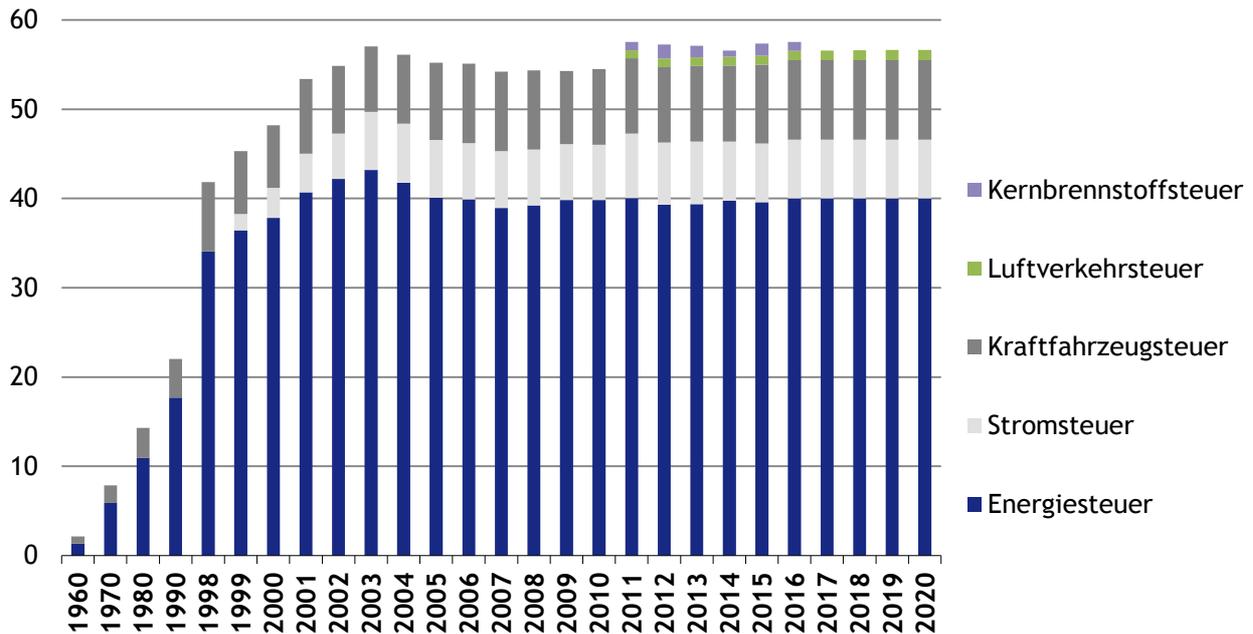
rund 15 % ihres Wertes verloren. In den letzten 13 Jahren sind dem Staatshaushalt aufgrund der Inflation somit Umweltsteuereinnahmen in Höhe von rund 65 Mrd. Euro entgangen.

Um den Effekt der realen Entwertung zu vermeiden, könnten die nominal festgelegten Umweltsteuersätze automatisch an die jährliche Entwicklung des Preisniveaus angepasst werden. Eine solche **Indexierung** wird bereits in mehreren europäischen Ländern (u.a. Dänemark, Niederlande, Schweden) erfolgreich und mit geringem administrativem Aufwand durchgeführt. Würde beispielsweise der Energiesteuersatz auf Benzin der jährlichen Inflation angepasst, hätte er 2015 über 77 Ct/l betragen. Stattdessen ist er (wie viele weitere Energiesteuersätze auch) seit 2003 unverändert und liegt immer noch bei 65,45 Ct/l. Der inflationsbedingte Verlust an realem Wert von rund 15 % schwächt die fiskalische und ökologische Funktion der Umweltsteuern. Das nominale Aufkommen ist zwar seit vielen Jahren relativ konstant (vgl. Abbildung 2), der reale Verlust muss jedoch an anderer Stelle gegenfinanziert werden, da auch die Ausgaben des Staates tendenziell mit dem Preisniveau steigen. Aus ökologischer Sicht sind vor allem der Verlust der Lenkungswirkung hin zu einem effizienteren Umgang mit Ressourcen sowie der rückläufige Internalisierungsgrad der externen Kosten zu kritisieren.

Neben den dynamischen Prozessen (Wirtschaftswachstum und Inflation) verändern natürlich auch bewusste, politische Entscheidungen sowie Veränderungen der Marktverhältnisse die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast:

- Steuererhöhungen (z. B. Anhebung des Mehrwertsteuersatzes im Jahr 2007) und Änderungen im Steuerrecht haben die Belastung der einzelnen Faktoren in der Vergangenheit teils deutlich verschoben. Die meisten Umweltsteuersätze hingegen sind – wie bereits erwähnt – seit 2003 unverändert. Auch die Einführung der Kernbrennstoff- sowie der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 konnte den Rückgang des Umweltsteueranteils nicht stoppen. Mit einem durchschnittlichen jährlichen Aufkommen von jeweils rund 1,1 und 1,0 Mrd. Euro tragen beide Steuern verhältnismäßig wenig zum Steueraufkommen bei.
- Die Ökologische Steuerreform (ÖSR) war in ihrer Lenkungswirkung für den Klimaschutz sehr erfolgreich. So gingen der Kraftstoffverbrauch und damit die Kraftstoffsteuereinnahmen in Deutschland erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik über mehrere Jahre in Folge zurück. Der Anstieg des Rohölpreises zwischen den Finanzkrisen 2000 und 2008, der zunehmende Einsatz der bis 31. Juli 2006 vollständig steuerbefreiten Biokraftstoffe, Tanktourismus, technologischer Fortschritt und konjunkturschwache Jahre trugen ebenfalls zum Sinken der Kraftstoffsteuereinnahmen bei. Der extreme Ölpreisverfall seit Ende 2014 könnte den Trend des sinkenden Kraftstoffverbrauchs bedrohen. Im Wärmesektor ist bereits ein steigender Absatz bei Gas- und Ölheizungen zu verzeichnen, der die Nachfrage nach fossilen Energieträgern auch zukünftig antreiben wird. Im Verkehrssektor schmälert der geringe Preis für Benzin und Diesel die Wettbewerbsfähigkeit alternativer Antriebstechnologien und verzögert somit die nötige Energiewende. Mit seinen Steuer- und Preisinstrumenten könnte der Staat hierbei klare Signale an die Marktteilnehmer_innen senden.
- Gleichzeitig hat sich der Anteil an Fahrzeugen mit Dieselmotor am Pkw-Bestand seit 2003 fast verdoppelt und liegt im Jahr 2016 bei über 32 %. Gründe hierfür sind unter anderem das Engagement deutscher Fahrzeughersteller bei der Entwicklung der Dieselmotor-Technologie sowie deren Vermarktung als besonders sparsam und umweltfreundlich (FÖS/IKEM 2016). Auch die gestiegene Nachfrage nach Geländewagen und hochmotorisierten Fahrzeugen, die meist mit Dieselmotor ausgestattet werden, erklärt den anhaltenden Trend. Diese Entwicklung ist ein wesentlicher Grund für das Sinken der Steuereinnahmen, da der Dieselsteuersatz um 18 Cent/Liter unter dem Steuersatz für Benzin liegt. So entsteht ein sich selbst verstärkender Effekt: Durch die Subventionierung des Diesels gewinnen Dieselfahrzeuge aufgrund der niedrigeren Betriebskosten an finanzieller Attraktivität. Gleichzeitig sinken die Einnahmen aus der Energiesteuer aufgrund des vergleichsweise niedrigeren Steuersatzes. Die höhere Kfz-Steuer auf Dieselfahrzeuge soll diesem Sachverhalt entgegenwirken.

Abbildung 2: Entwicklung des nominalen Aufkommens an Umweltsteuern seit 1960, in Mrd. Euro



Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einnahmen aus Umweltsteuern im Zeitraum 2003 bis 2010 real und nominal gesunken sind. Weil gleichzeitig das Aufkommen aus sonstigen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen wuchs, weist der Anteil der Umweltsteuern am gesamten Aufkommen eine kontinuierlich rückläufige Tendenz auf (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2).

Infolge des Sparpakets 2010 mit der Einführung der Kernbrennstoffsteuer und Luftverkehrsteuer sowie dem Abbau von Energie- und Stromsteuerermäßigungen stieg das Umweltsteueraufkommen im Jahr 2011 leicht um 3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2). Eine Trendwende haben die Sparbeschlüsse aber nicht herbeigeführt. Bereits 2012 fiel der Anteil an Umweltsteuern am Gesamtaufkommen trotz der Beschlüsse der Union/FDP-Regierung leicht um 0,2 %-Punkte. Darüber hinaus ist die Kernbrennstoffsteuer aktuell bis Ende 2016 befristet. Es muss daher von einem deutlichen Rückgang des Umweltsteueranteils auf 4,3 % in 2017 ausgegangen werden. Eine Entfristung der Kernbrennstoffsteuer wurde zuletzt von Bundesumweltministerin Dr. Barbara Hendricks vorgeschlagen. Zunächst steht jedoch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität der Steuer aus.² Darüber hinaus führen die bereits genannten Effekte dazu, dass der Anteil in den Folgejahren weiter stetig sinken wird. Um den Umweltsteueranteil zu stabilisieren oder auszuweiten, sind dementsprechend weitere Maßnahmen erforderlich.

2.2 Faktor Arbeit hoch belastet

Die Zurechnung der Steuern und Abgaben veranschaulicht die relative Bedeutung und Entwicklung der drei Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt (siehe Abbildung 1). Der Faktor Arbeit erlebte in den letzten Jahrzehnten die stärkste Belastungszunahme. Während der Staat 1960 noch rund 49,0 % seiner Einnahmen mit Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, veranlagter Einkommensteuer (anteilig) und Sozialversiche-

²

Die Kernbrennstoffsteuer muss aktuell von Atomkraftwerksbetreibern entrichtet werden. Nach Klagen der Betreiber hat der Europäische Gerichtshof die Steuer im Juni 2015 für mit dem EU-Recht vereinbar erklärt. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität steht noch aus.

rungsbeiträgen generierte, stieg der Anteil der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit bis 1998 auf 65,5 %. Seither ist dieser Wert relativ konstant und steht 2016 bei 63,6 %.

Nicht nur im zeitlichen, auch im internationalen Vergleich ist die Belastung des Faktors Arbeit in Deutschland hoch (OECD 2016). Sozialversicherungsbeiträge (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung) sind dabei für mehr als zwei Drittel der Faktorbelastung verantwortlich (vgl. Abbildung 1). Problematisch ist daran, dass die Beitragssätze der Sozialversicherung im Gegensatz zur Einkommensteuer nicht progressiv mit dem Einkommen steigen und die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler_innen nicht in gleichem Maße berücksichtigen. Darüber hinaus sind die Beiträge aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze gedeckelt, was einkommensstärkere Haushalte entlastet. Vor dem Hintergrund der Verteilungsdebatte ist diese Aufteilung innerhalb des Faktors Arbeit kritisch zu betrachten.

Eine Umschichtung der Faktorenbelastung mit einem höheren Umweltsteueranteil kann dem Sachverhalt entgegenwirken: Der Anstieg der Belastung des Faktors Arbeit zwischen 1960 und den 1990ern beispielsweise wurde im Rahmen der ÖSR – sowie der parallel eingeleiteten umfassenden Einkommen- und Unternehmenssteuersenkungen – gestoppt. Der Anteil der den Faktor Arbeit belastenden Steuern und Abgaben konnte bis zum Jahr 2005 bei 64 bis 66 % stabilisiert werden. Trotzdem ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge (und insgesamt auch der Anteil der auf den Faktor Arbeit entfallenden Steuern und Abgaben) am gesamten Aufkommen im Zeitraum 1999 bis 2003 trotz des Beitrags der ÖSR zur Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge gestiegen. Das hat zwei Ursachen:

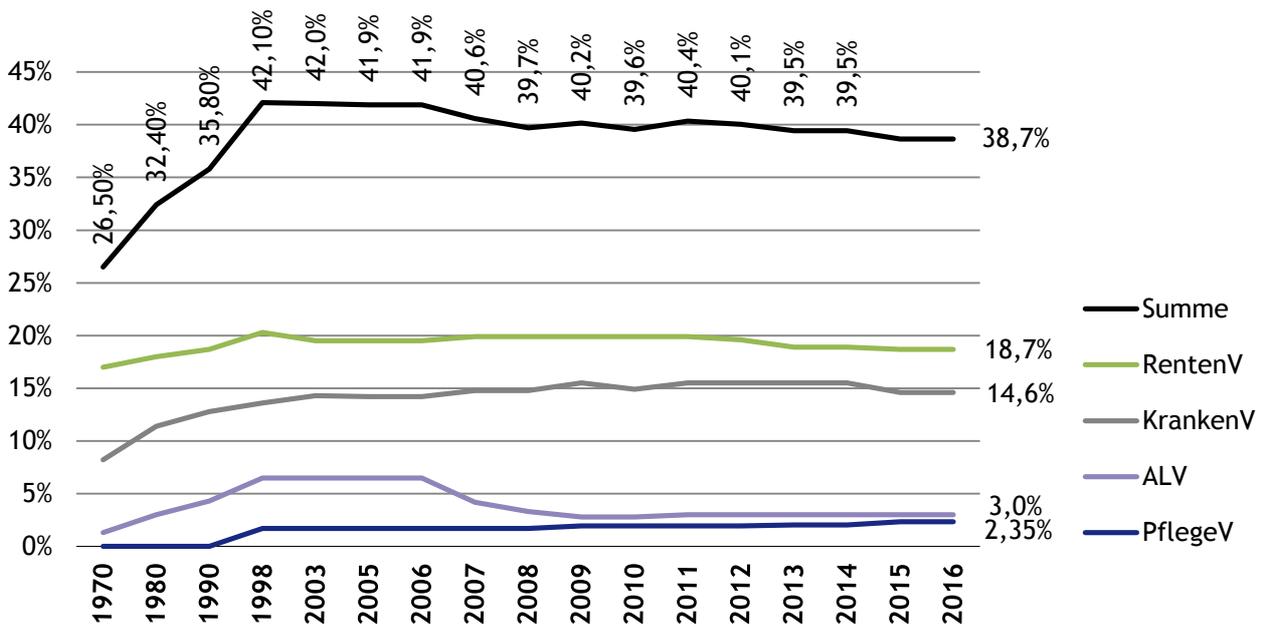
- Abbildung 3 zeigt, dass der Impuls der ÖSR zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge (um 1,7 %-Punkte) überlagert wurde durch den Anstieg der Anforderungen an die Rentenversicherung (durch den demografischen Wandel und die Arbeitslosigkeit) sowie den Anstieg der Krankenversicherungsbeiträge. Die Summe aller Beitragssätze zu den Sozialversicherungen war im Jahre 2003 mit 42,0 % nur 0,1 %-Punkte geringer als 1998 (42,1 %). 2007 ist die Summe der Beitragssätze durch die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung (die den weiteren Anstieg der Krankenversicherungsbeiträge überkompensierte) auf 40,6 % gesunken. 2010 betrug die Summe der Beitragssätze nur noch 39,6 %, da der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung in zwei Schritten auf 2,8 % gesenkt und 2011 wieder leicht auf 3,0 % erhöht wurde.

2013 und 2014 lag die Summe der Beitragssätze bei jeweils 39,5 %, da der Beitrag zur Rentenversicherung am 1. Januar 2013 auf 18,9 % gesenkt wurde. Auch im Jahr 2015 gab es Anpassungen: die Beitragssätze für Renten- und Krankenversicherung wurden gesenkt (abgesehen von der Möglichkeit des Zusatzbeitrages, den die Arbeitnehmerseite alleine trägt), während der der Pflegeversicherung leicht stieg. In der Summe sanken die Sozialversicherungsbeiträge auf 38,7 %.

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

Als Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass die ÖSR von 1999 bis 2003 den Trend eines Anstiegs der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben nur bremsen, aber nicht umkehren konnte. Die Ursachen dafür liegen jedoch nicht primär bei der Entwicklung der Ökosteuern.

Abbildung 3: Entwicklung der Beitragssätze in den Sozialversicherungen seit 1970



2.3 Faktor Kapital weiterhin gering belastet

In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 brachen die Einnahmen aus Gewerbe- und Körperschaftsteuer in Deutschland vorübergehend ein. Erst 2012 konnte das Ausgangsniveau wieder erreicht werden; die Einnahmen wachsen seither stetig. Das Aufkommen aus der Abgeltungssteuer liegt 2016 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und eines Systemwechsels im Jahr 2009 immer noch rund 42 % unter dem Wert von 2007. Insgesamt liegt der Anteil des Faktors Kapital am gesamten Steueraufkommen mit 12,3 % rund einen Prozentpunkt unter dem Vorkrisenniveau von 2007 (13,4 %). Auch für die nächsten Jahre bis 2020 wird von keinem großen Zuwachs ausgegangen. Die Besteuerung von Unternehmen wird zwar häufig als besonders verzerrend betrachtet (OECD 2010), jedoch ist die Besteuerung von privaten Kapitaleinkünften und Erbschaften ein wichtiges Instrument der Verteilungspolitik, da solche Einkünfte maßgeblich zur Einkommens- und Vermögensungleichheit beitragen.

Zuvor war es bereits 2001 – ebenfalls aus konjunkturellen Gründen sowie durch die Reformen der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung – zu einem Einbruch der Einnahmen aus den Steuern auf den Faktor Kapital gekommen. Der auf den Faktor Kapital entfallende Anteil (11,9 % in 2000) sank in den Folgejahren drastisch; 2003 betrug er lediglich 9,3 %. 2007 lag der Anteil wieder bei 13,4 %, bevor die Unternehmenssteuerreform zum 1. Januar 2008 den Faktor Kapital um rund 5 Mrd. Euro entlastete und anschließend die Finanz- und Wirtschaftskrise die Märkte erneut erschütterte.

2.4 Faktorneutrale Steuern unverändert

Faktorneutrale Steuern tragen im Jahr 2016 rund 245 Mrd. Euro (19,5 %) zum Staatshaushalt bei. Fast 90 % des Aufkommens wird dabei mit der Umsatzsteuer bzw. Mehrwertsteuer generiert (219,5 Mrd. Euro). Die Umsatzsteuer ist damit die mit Abstand aufkommensstärkste Steuer in Deutschland – noch vor der Lohnsteuer (184,85 Mrd. Euro).

Aufgrund der Konjunkturabhängigkeit und Aufkommensstärke der Umsatzsteuer steigen und fallen die faktorneutralen Steuereinnahmen meist mit dem Gesamtaufkommen, so dass sich ihr Anteil über die Jahre

nur geringfügig verändert hat. Der letzte signifikante Anstieg ist auf die Anhebung des Regelsatzes der Umsatzsteuer von 16 auf 19 % zum 1. Januar 2007 zurückzuführen. Diese bewirkte einen Anstieg des Anteils von 18,3 auf 19,5 %, der seitdem weitestgehend konstant geblieben ist. Darüber hinaus ist die Umsatzsteuer als Wertsteuer konzipiert und erhält daher – im Gegensatz zu den Umweltsteuern – auch bei Inflation den realen Wert ihrer Einnahmen. Steigen die Preise, nehmen die Umsatzsteuereinnahmen – bei unverändertem Konsumverhalten – im gleichen Maße zu. Auch deshalb ist das nominale Aufkommen der Steuer seit 2003 in 13 aufeinanderfolgenden Jahren gestiegen.

Das Umsatzsteuersystem erlaubt einige Ausnahmen und ermäßigte Steuersätze. Besonders gesellschaftsrelevante Produkte und Dienstleistungen, wie z. B. die meisten Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Güter, Bücher und Zeitungen, kulturelle Veranstaltungen sowie Sozialdienstleistungen, werden mit 7 statt 19 % besteuert oder sind steuerbefreit. Einige dieser Ausnahmen sind unter umweltpolitischen Gesichtspunkten zu kritisieren und im Einzelfall zu prüfen, weil sie den Preiswettbewerb mit konkurrierenden Produkten verzerren. Beispielsweise zieht die Produktion tierischer Lebensmittel (z. B. Milch und Fleisch) eine hohe Klimabelastung und weitere negative Umweltwirkungen nach sich. Für Alternativprodukte (z. B. aus Soja) gilt häufig der Regelsteuersatz, was sie im Vergleich deutlich verteuert. Darüber hinaus hat die Umsatzsteuer eine tendenziell regressive Verteilungswirkung, weil sie nicht nach der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler_innen differenziert.

3 Analyse für eine weite Definition von Einnahmen des Staates

Für die Analyse in Kapitel 1 wurde die Abgrenzung von Umweltsteuern verwendet, wie sie auch OECD, EU und das Statistische Bundesamt anwenden. In Deutschland zählen demnach nur Energiesteuer, Stromsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Luftverkehrssteuer und Kernbrennstoffsteuer zu den Umweltsteuern.

Neben den beschriebenen Umweltsteuern existieren weitere Steuern, die das Erreichen von gesellschaftlichen Zielen stützen. In einer Alternativrechnung zählen wir daher nun Steuern mit Lenkungszweck auf die menschliche Gesundheit hinzu, nämlich die Alkoholsteuern (auf Schaumwein, Branntwein, Alkohol, Bier und Alkopops) sowie die Tabaksteuer. Auch hier führt eine Verteuerung zu einem Konsumrückgang und kann Kosten durch erhöhte Risiken von Folgeerkrankungen internalisieren. Außerdem beziehen wir einige nichtsteuerliche staatliche Einnahmen aus marktwirtschaftlichen Instrumenten (im Folgenden kurz Umwelteinnahmen genannt) ein:

- die erstmals 2008 erzielten Versteigerungseinnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel (EU-ETS);
- die Abwasser- und Abfallgebühren, die vom Statistischen Bundesamt erst seit 1995 erfasst werden, obwohl sie schon deutlich länger existieren;
- die seit dem 1. Januar 2005 erhobene und seit dem mehrfach erweiterte Lkw-Maut.

Diese ähneln in ihrer preislichen Wirkung Umweltsteuern. In Abbildung 4 wird der zeitliche Verlauf der nominalen Umwelteinnahmen gezeigt. Gut zu sehen ist, dass die zusätzlich berücksichtigte Summe weiterer Umwelteinnahmen deutlich unter den Einnahmen der Umweltsteuern (Energie-, Strom-, Kfz-, Luftverkehrs- und Kernbrennstoffsteuer) liegt.³ Insbesondere der minimale Beitrag des Europäischen Emissionshandels ist vor dem Hintergrund der Bedeutung, die ihm für den Klimaschutz beigemessen wird, kritisch zu betrachten. Der niedrige Zertifikatspreis (Stand 24. Mai 2016: 5,73 Euro je Tonne CO₂) begründet einerseits die geringen Einnahmen und zeugt andererseits von der geringen Lenkungswirkung des Instruments.

³ Alle Aufkommensschätzungen sind im Anhang in Tabelle 2 dokumentiert. Während bei Steuern auf die Steuerschätzung des BMF zurückgegriffen werden kann, muss bei den weiteren Umwelteinnahmen auf einzelne Quellen bzw. eigene Schätzungen zurückgegriffen werden.

Abbildung 4: Entwicklung des gesamten nominalen umweltbezogenen Aufkommens seit 1960/1998, in Mrd. Euro

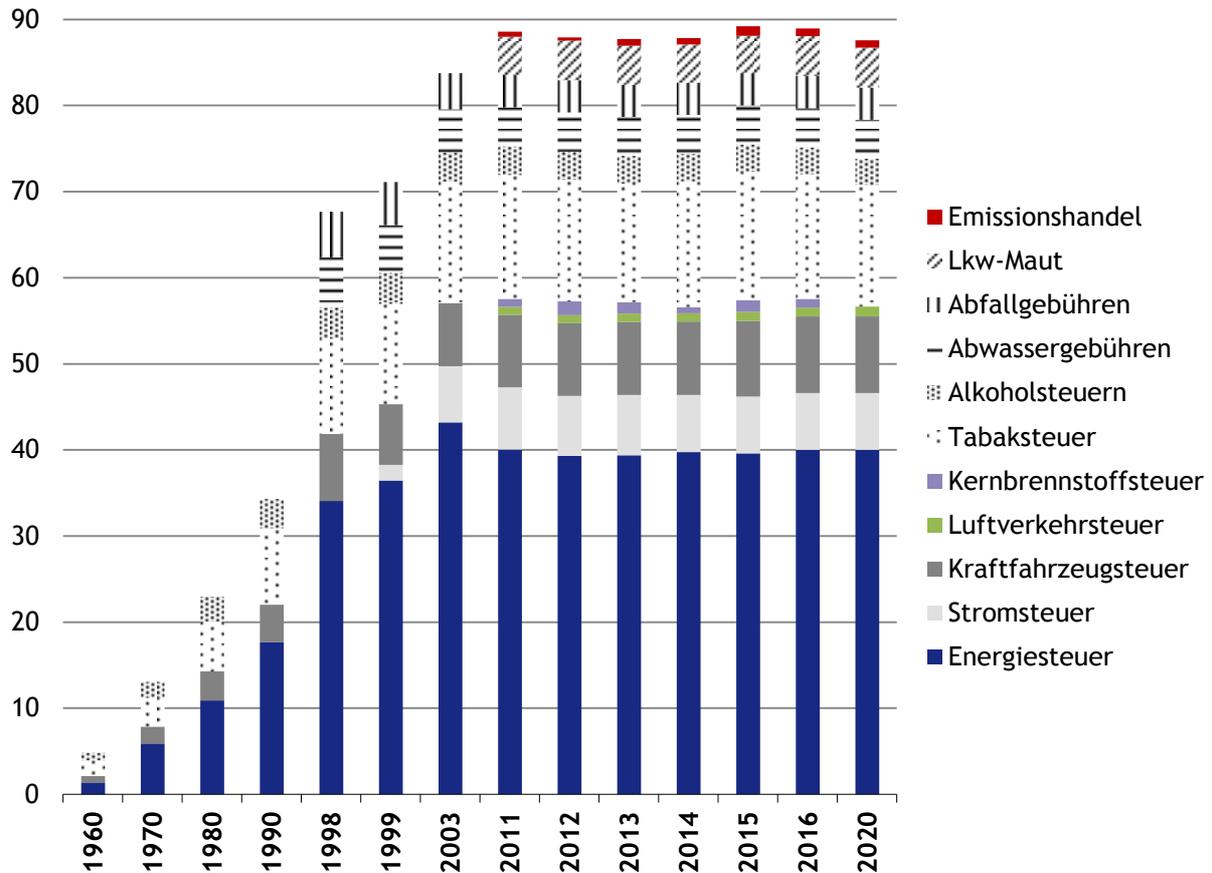
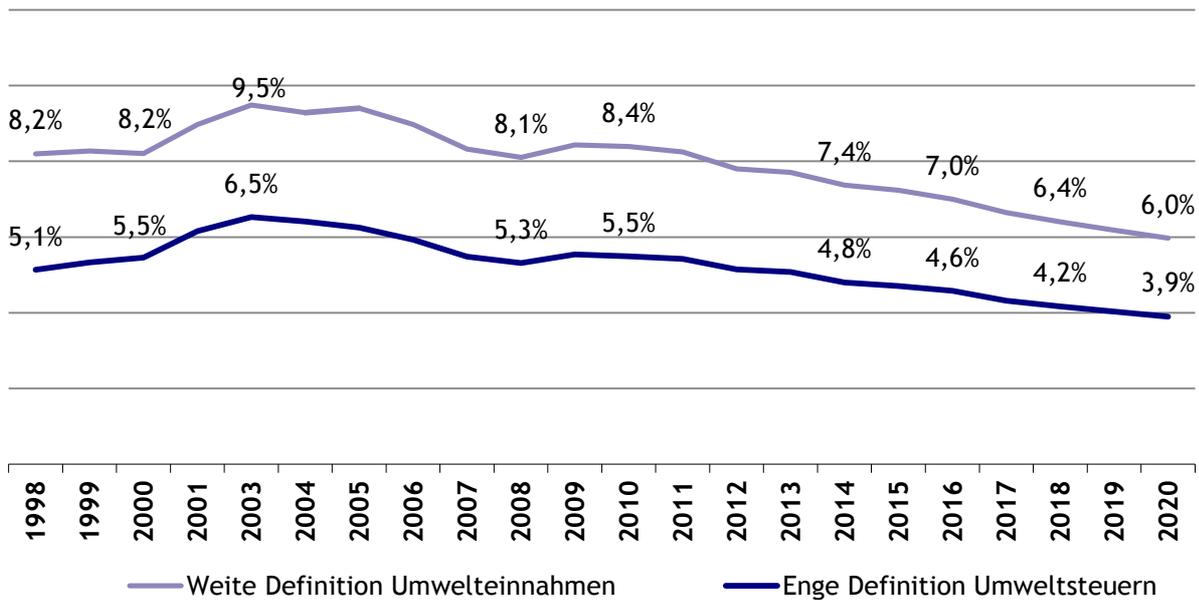


Abbildung 5 verdeutlicht, dass die Berücksichtigung von weiteren Umwelteinnahmen zwar den jeweiligen Anteil am Gesamtaufkommen erhöht, aber nur geringe Auswirkungen auf den zeitlichen Verlauf hat. Insbesondere gilt die Aussage eines nach 2003 sinkenden Anteils an Umwelteinnahmen auch weiterhin unter Berücksichtigung neuer Umweltinstrumente. In der weiten Definition von Umwelteinnahmen lag der Anteil bereits im Jahr 2012 unter dem Niveau von vor der Ökologischen Steuerreform. Die 10 %-Zielvorgabe der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ bis 2020 wird auch unter dieser weiten Definition nicht erreicht.

Abbildung 5: Entwicklung des relativen umweltbezogenen Aufkommens seit 1998



Hintergrund der in Abbildung 5 abgezeichneten Entwicklung ist, dass die Einnahmen aus Abwasser- und Abfallgebühren gegenüber 2003 auch nominal gefallen sind und der sukzessive Anstieg und die Ausweitung der Lkw-Maut bis 2016 quantitativ bislang wenig bedeutend sind. Die geplanten Mehreinnahmen der bevorstehenden Ausweitung der Lkw-Maut im Jahr 2018 sind dabei noch nicht berücksichtigt. Aktuell stehen zusätzliche Einnahmen von jährlich bis zu 2 Mrd. Euro ab 2018 im Raum, die einen Unterschied von 0,1 %-Punkten beim Umweltanteil (weite Definition) bewirken würden.

Es stellt sich bei der Betrachtung der weiten Definition allerdings generell die Frage, ob nicht auch bei den anderen Faktoren Arbeit, Kapital und Neutral ähnliche „steuerähnliche“ Instrumente existieren, die konsequenterweise ebenfalls in diese Definition einbezogen werden müssten. In diesem Fall wäre der Umweltsteueranteil vermutlich deutlich geringer.

Exkurs: EEG-Umlage als Preisbelastung des Faktors Umwelt

Im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) wird die Förderung erneuerbarer Energien über eine Umlage auf den Strompreis finanziert. Die Finanzierung ist dabei völlig unabhängig von öffentlichen Haushalten organisiert, da die Einnahmen und Ausgaben des sogenannten „EEG-Kontos“ von den Übertragungsnetzbetreibern verwaltet werden. Somit handelt es sich bei der EEG-Umlage weder um eine Steuer oder Abgabe noch um eine „nichtsteuerliche staatliche Einnahme“ aus marktwirtschaftlichen Instrumenten. Aus diesem Grund beziehen wir die EEG-Umlage weder bei der engen noch bei der weiten Definition von Umweltsteuern ein.

Allerdings lässt sich argumentieren, dass es sich um eine Art „Umwelteinnahe“ handelt. Die Förderung erneuerbarer Energien dient eindeutig dem Zweck des Umweltschutzes und wirkt durch die Umlage auf den Strompreis wie ein ökonomisches Instrument. Zudem hängt die Höhe der Umlage entscheidend von der Bepreisung von CO₂ ab: Die Förderung erneuerbarer Energien ist vor allem deshalb notwendig, weil konventionelle Energieträger wie Kohle und Gas bisher nicht für alle verursachten Folgekosten aufkommen

müssen. Die Förderung gleicht also z. B. die bisher zu niedrigen Zertifikatspreise im Rahmen des Europäischen Emissionshandels aus.

Aus diesen Gründen soll kurz dargestellt werden, wie man die EEG-Umlage in die Berechnung des „erweiterten Umweltsteueraufkommens“ einbeziehen könnte und wie sich das auf das Ergebnis auswirken würde. Wie zuvor erwähnt, müssten bei einer konsequenten Auslegung der weiten Definition auch „steuerähnliche“ Instrumente der anderen Faktoren Arbeit, Kapital und Neutral berücksichtigt werden.

- **„Zusätzliche“ EEG-Differenzkosten**

Angerechnet werden kann die Förderung erneuerbarer Energien als Differenz zum Strompreis (EEG-Differenzkosten, rund 22,9 Mrd. Euro im Jahr 2016) abzüglich des sogenannten „Merit-Order-Effekts“ von rund 3 Mrd. Euro (angenommener Wert auf Grundlage 2013 (FÖS 2015)). Damit ist die Wirkung herausgerechnet, mit der erneuerbare Energien den Strompreis an der Börse um rund 0,6 Ct/kWh senken und dadurch die Differenzkosten steigern. Das hier anrechenbare Aufkommen liegt demnach bei rund 20 Mrd. Euro.

- **Ergebnis für den Umweltsteueranteil**

Bezieht man die 20 Mrd. Euro in die weite Definition von „Einnahmen des Staates“ ein, erhöht sich der Anteil an Umweltsteuern im Jahr 2016 von 7,0 auf 8,4 % bzw. von 89 auf 109 Mrd. Euro. Er wäre damit zwar deutlich höher, aber immer noch weit hinter den Anteilen der anderen Faktoren Arbeit, Kapital und Neutral sowie unter dem Umweltsteueranteil von 2003 (vgl. Abbildung 5).

4 **Ökofiskalische Maßnahmen verschiedener Regierungskoalitionen seit 1998**

Ökofiskalische Maßnahmen wurden bei weitem nicht nur von der rot-grünen Bundesregierung umgesetzt – wenn auch damals in bisher größtem Umfang und mit der größten öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Zuordnung der Reformwirkungen auf die Regierungen erfolgt im Folgenden nach Verantwortung für die gesetzliche Umsetzung, nicht dem Jahr der vollen Aufkommenswirkung der getroffenen Entscheidungen. Dies lässt sich am besten am Beispiel der Kohlesubventionen erläutern: Ihre Abschaffung wurde 2007 von der Großen Koalition beschlossen, der stufenweise Abbauplan reicht aber bis ins Jahr 2018. Bei allen Maßnahmen wird die volle Jahreswirkung bei vollständiger Umsetzung derjenigen Regierung zugeordnet, die die politische Entscheidung darüber verantwortet hat. Einnahmenseitig wird im Folgenden die weite Definition zugrunde gelegt. Es werden ebenfalls Änderungen auf der Ausgabenseite berücksichtigt, sofern sie umweltschädliche Subventionen betreffen.

Die bedeutendste ökofiskalische Einzelmaßnahme war die Ökologische Steuerreform, die von der rot-grünen Bundesregierung 1999 umgesetzt wurde. In mehreren Schritten wurden im Zeitraum von 1999 bis 2003 die Steuern auf fossile Energieträger erhöht und eine Stromsteuer eingeführt sowie im Gegenzug die Beitragssätze zur Rentenversicherung gesenkt. Diese Reform hatte einen sichtbaren Effekt auf die Steuerstruktur (Abbildung 1, Seite 6). So stieg der Anteil der Umweltsteuern von 5,1 % im Jahr 1998 auf 6,5 % im Jahr 2003. Weitere Maßnahmen unter der Koalition aus SPD und Bündnis 90 / Die Grünen verbesserten ebenfalls die ökologischen Anreize der Einnahmen- und Ausgabenstruktur, wie z.B. die Einführung der Lkw-Maut, die Reduzierung der Eigenheimzulage und der Entfernungspauschale sowie der Abbau von Kohlesubventionen. Die Reformen der rot-grünen Koalition haben ein gesamtes Volumen von 27,4 Mrd. Euro Jahreswirkung (vgl. Abbildung 7).

Die Große Koalition hat im Zeitraum 2005 bis 2009 weitere Bausteine einer Ökologischen Steuerreform umgesetzt. Sie stabilisierte das Aufkommen der Energiesteuer mit einer Quotenregelung für Biokraftstoffe in Verbindung mit einer Vollbesteuerung der zur Quotenerfüllung eingesetzten Biokraftstoffe und einer ansteigenden Teilbesteuerung von Biokraftstoffen außerhalb der Quote. Zudem wurde mit Umsetzung der

EU-Energiesteuerrichtlinie 2003 eine Kohlesteuer für Heizzwecke eingeführt. Negative ökologische Anreize ergeben sich allerdings aus der Ausweitung von Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen, die im Zuge der Gesetzgebungsverfahren zur Energiesteuer ebenfalls verabschiedet wurden. Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage ab 2006 knüpfte die Große Koalition an die Reformrichtung der Vorgängerregierung an. Eine wesentliche Errungenschaft war darüber hinaus der Beschluss zur Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus bis zum Jahr 2018 im Rahmen des Steinkohlefinanzierungsgesetzes. Bei Berücksichtigung der von der Großen Koalition gesetzlich geregelten, teilweise weit in die Zukunft reichenden Umsetzungsstufen (bei Quotenregelung Biokraftstoffe und Kohlesubventionen) haben die Maßnahmen ein finanzielles Volumen von 9,8 Mrd. Euro (Angabe pro Jahr nach Umsetzung aller Reformstufen) (FÖS 2008).⁴

Die umgesetzten ökofiskalischen Maßnahmen der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP zwischen den Jahren 2009 und 2013 bleiben mit einem finanziellen Aufkommen von 3,1 Mrd. Euro deutlich hinter den beiden Vorgängerregierungen zurück. Im September 2010 verabschiedete die Regierung das Haushaltsbegleitgesetz, in dessen Rahmen ein Sparpaket mit einem Volumen von rund 20 Mrd. Euro (Jahreswirkung) beschlossen wurde. Inhalt dieses Pakets waren auch einige Elemente einer ökologischen Haushaltskonsolidierung. So setzte die Regierung eine Kernbrennstoffsteuer, eine Luftverkehrsteuer, den Abbau von Ökosteuer-Ausnahmen sowie weitere kleine Schritte bei Mautausweitung und Absenkung der Kohlesubventionen um. Insbesondere die Einführung von zwei neuen Ökosteuern ist – gerade auch mit Blick auf die vorherige politische Positionierung von CDU/CSU und FDP zur Ökologischen Steuerreform – sehr bemerkenswert; quantitativ ist die Bedeutung der umgesetzten ÖFR-Bausteine jedoch gering.

Zusätzlich wurde im August 2012 die Lkw-Maut auf 1.100 km Bundesstraßen mit autobahnähnlichem Standard ausgeweitet. Trotzdem sanken die Einnahmen von 4,48 auf 4,36 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr. Gleichzeitig konnten die in der Steuerschätzung erwarteten Einnahmen von jährlich 1 Mrd. Euro durch die Luftverkehrsteuer nicht vollständig realisiert werden. Seit 2010 beliefen diese sich bislang auf rund 900 bis 980 Millionen Euro. Hintergrund ist, dass die Sätze der Steuer aufgrund des Starts des europäischen Emissionshandels für den Luftverkehr gesetzlich abgesenkt wurden. Die Summe der Kosten beider Instrumente für den Luftverkehr ist auf eine Mrd. Euro begrenzt (FÖS 2012).⁵ Dieser Betrag wird durch den aktuellen Zertifikatspreis und die Aufweichung des EU-ETS für Airlines jedoch nicht realisiert.

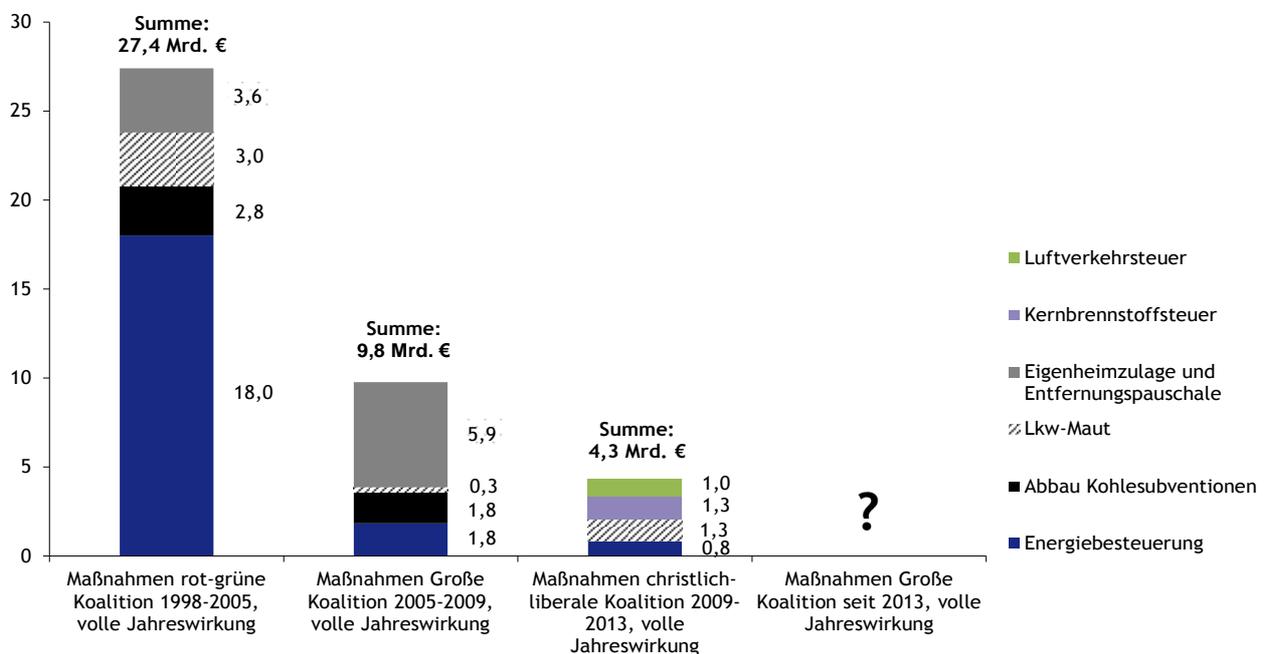
Ein umstrittenes Vorhaben der aktuellen Großen Koalition ist sicherlich die Einführung einer Vignettenpflicht für Pkw auf deutschen Straßen. Deutsche Autofahrer_innen sollen durch diese nicht zusätzlich belastet werden, weshalb die Kosten für die Vignette über die Kfz-Steuer verrechnet werden sollen. Die Einnahmen aus der Steuer würden sich dementsprechend verringern und als Einnahmen aus der Vignette an neuer Stelle geführt werden. Mehreinnahmen sollen lediglich über ausländische Pkw generiert werden. Schätzungen für die Höhe dieser Mehreinnahmen nach Abzug der Systemkosten variieren jedoch stark. Während das Bundesverkehrsministerium von bis zu 500 Millionen Euro an Einnahmen ausgeht, erwarten einige Verbände einen hohen administrativen Aufwand, der keinerlei Mehreinnahmen zuließe. Aufgrund der Diskriminierung ausländischer Autofahrer_innen blockiert die Europäische Kommission die bereits beschlossene Maßnahme, die eine Einführung der Vignette zum 1. Januar 2016 vorsah. Eine Einigung zeichnet sich bislang nicht ab. Aktuell könnte der Streit auf eine Klage beim Europäischen Gerichtshof hinauslaufen, wenn die deutsche Regierung ihre Pläne nicht entsprechend an die Vorschläge der Kommission anpasst.

⁴ Eine Analyse der ökofiskalischen Maßnahmen unter rot-grüner und Großer Koalition bietet FÖS (2008): Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform, abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2008-05-Diskussionspapier-Thesen-Bausteine-OEFR.pdf

⁵ Eine ausführliche Kritik an der Systematik der Luftverkehrsteuer übt das FÖS in seiner Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2012-11-05-Stellungnahme-LuftVSt.pdf

Für die Lkw-Maut wurden in den Jahren 2015 und 2016 gleich mehrere Änderungen durchgeführt. So wurden zu Beginn des Jahres 2015 die Mautsätze gesenkt, da aufgrund des niedrigen Zinsniveaus die Kapitalkosten in der Wegekostenrechnung gesunken waren. Die Mindereinnahmen für den Bund werden auf etwa 460 Millionen Euro bis 2017 geschätzt. Zur Mitte des Jahres wurde das Maut-Netz von 1.200 km auf 2.300 km Bundesstraßen ausgeweitet (seit 1. Juli 2015) sowie die Mautpflicht von 12 auf 7,5 Tonnen Fahrzeuggewicht abgesenkt (seit 1. Oktober 2015). Hierdurch sollen Mehreinnahmen in Höhe von 875 Millionen Euro realisiert werden. Im Mai 2016 beschloss die Bundesregierung die Ausweitung der Maut auf alle Bundesstraßen (39.000 km) ab 2018. Diese Maßnahme soll jährlich rund 2 Mrd. Euro zusätzlich einbringen. Die für 2015 geplanten Einnahmen fielen aufgrund der niedrigeren Mautsätze, im Vergleich zu den tatsächlichen Einnahmen im Jahr 2014, zunächst von 4.464 auf 4.340 Mio. Euro. Für die Jahre 2016 und 2017 wird aktuell von Einnahmen in Höhe von 4.629 Mio. Euro ausgegangen. Im Jahr 2018 sollten die Einnahmen mit der Ausweitung auf alle Bundesstraßen dann noch einmal deutlich steigen.

Abbildung 6: Finanzielle Effekte ökofiskalischer Maßnahmen der Regierungskoalitionen seit 1998



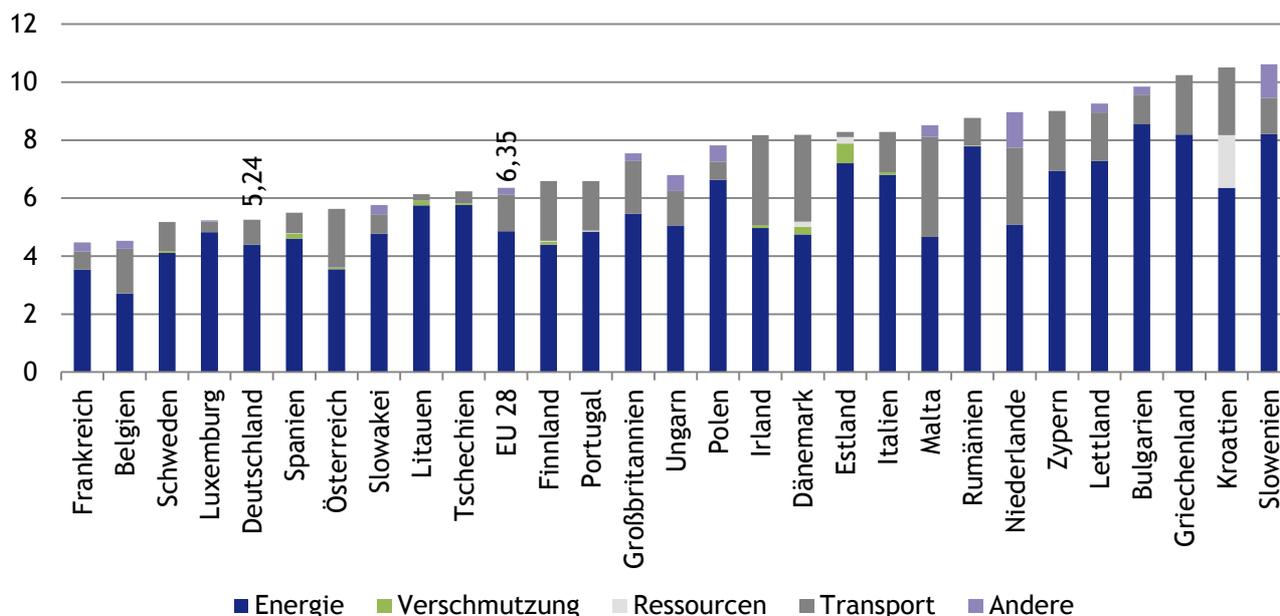
5 Umweltrelevante Steuereinnahmen im EU-Vergleich

Der Anteil der Umweltsteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben wird auch von der Europäischen Union als wichtiger Indikator betrachtet und beispielsweise im Scoreboard zur Ressourceneffizienz (Europäische Kommission 2016) geführt. Das Scoreboard hat unter anderem zum Ziel, die Implementierung des Fahrplans zu einem Ressourcenschonenden Europa, eine Leitinitiative der Strategie Europa 2020, zu überwachen. Der Umweltsteueranteil wird hier als Indikator der Preiskorrektur im Bereich „Umwandlung der Wirtschaft“ eingeordnet. Nur mit korrekten Preissignalen, die auch die externen Umweltkosten unseres Wirtschaftens widerspiegeln, ermöglichen die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens eine Transformation hin zu einer emissionsarmen Marktwirtschaft.

Der Fahrplan der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ empfiehlt eine deutliche Steigerung des Umweltsteueranteils und setzt einen Richtwert von mindestens 10 % bis 2020 an. Im Jahr 2014 lag der Wert für die 28 Mitgliedstaaten der EU im Durchschnitt (gewichtet nach Steuereinnahmen) bei lediglich 6,35 % und ist damit im Vergleich zu 2004 sogar rückläufig (Eurostat 2016a).

Im EU-Vergleich schneidet Deutschland mit 5,24 % unterdurchschnittlich ab (vgl. Abbildung 7). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass hohe Umweltsteueranteile häufig auf eine hohe Abhängigkeit von Energiesteuern (insbesondere auf Kraftstoffe) zurückzuführen sind. Energiesteuern sind vergleichsweise einfach zu erheben und machen allein deshalb in vielen Ländern mit weniger fortschrittlichen Steuersystemen einen hohen Anteil aus. Als Zeichen guter Umweltpolitik sind sie daher nicht zwangsläufig zu bewerten.

Abbildung 7: Anteil der Umweltsteuereinnahmen am Gesamtaufkommen 2014 (inkl. Sozialabgaben), in Prozent



Quelle: Eurostat

Energiesteuern sowie Transportsteuern (darunter fallen z. B. Kfz-Steuer und Zulassungssteuern) werden in allen 28 Ländern erhoben und generieren rund 77 % beziehungsweise 20 % aller Umweltsteuereinnahmen in der EU. Eine Besteuerung von Ressourcenverbrauch oder Verschmutzung erfolgt hingegen sehr viel seltener, weshalb die Einnahmen meist gering sind. Die Umweltkosten der Extraktion vieler natürlicher Ressourcen sowie die Kosten der Umweltverschmutzung werden in nur wenigen Fällen verursachergerecht angelastet. Positive Beispiele für eine Besteuerung solcher Aktivitäten finden sich unter anderem in Kroatien. Hier machen Ressourcensteuern 1,82 % aller Steuereinnahmen aus. Sie stammen großenteils aus der Besteuerung der Wasserentnahme und -nutzung (European Environment Agency 2013). In Estland existieren unter anderem Steuern für Abfall, Luft- und Wasserverschmutzung sowie Verpackungen (Statistics Estonia 2016). Die in Deutschland erhobenen Abwasser- und Abfallgebühren werden von Eurostat nicht berücksichtigt, da es sich bei ihnen nicht um Steuern handelt.

6 Zielvorgabe 10 % – Umschichtung der Steuerstruktur

Um das Ziel der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“, einen Umweltsteueranteil von über 10 % bis zum Jahr 2020, zu erreichen, müssten die aktuellen Werte für Deutschland von 2015 etwas mehr als verdoppelt werden. Zusätzliche Umweltsteuereinnahmen in Höhe von rund 65 Mrd. Euro würden mobilisiert. Zum Vergleich, im Jahr 2016 lagen die Einnahmen bei 57,6 Mrd. Euro. Eine deutliche Anhebung der bereits existierenden und/oder die Einführung weiterer Umweltsteuern wäre erforderlich. Daneben kön-

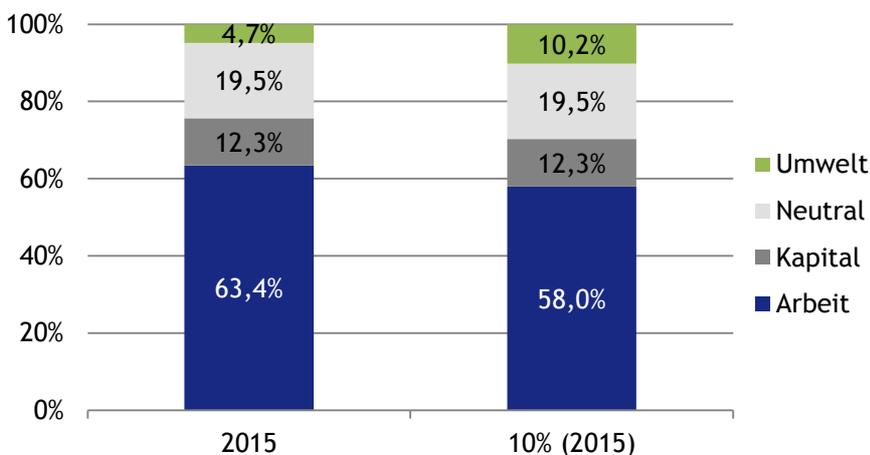
nen Ausgaben bzw. Mindereinnahmen durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen reduziert werden.

Das FÖS hat in einer Vielzahl von Studien verschiedene konkrete Maßnahmen und Instrumente untersucht, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann.⁶ In den Sektoren Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Ressourcen besteht dringender Handlungsbedarf, zu dessen Beseitigung zahlreiche Ansatzpunkte für den (erweiterten) Einsatz umweltökonomischer Instrumente existieren. In der Energiebesteuerung bestehen weitreichende umweltschädliche Ausnahmen und Vergünstigungen, die abgebaut werden können. Die Folgekosten der Atom- und Kohleenergie sollten verursachergerecht finanziert werden. Solange der Emissionshandel nicht wirkt, sollte er mit einer CO₂-Steuer oder einem CO₂-Mindestpreis ergänzt werden. Im Verkehrssektor könnten u.a. das Dieselprivileg und milliardenschwere Steuerausnahmen im Luftverkehr (Energie- und Mehrwertsteuer) abgebaut werden, um zu mehr Kostengerechtigkeit zwischen den Verkehrsträgern und -technologien beizutragen. Für eine nutzungsgerechte Finanzierung der Infrastruktur bedarf es darüber hinaus der Ausweitung intelligenter Mautsysteme (sowohl Lkw als auch Pkw). In der Agrarwirtschaft kann die Beihilfepolitik umweltgerechter ausgestaltet werden, um die externen Kosten und Nutzen der Landwirtschaft besser abzubilden. Der Pestizideinsatz sowie Stickstoffüberschüsse können mit Steuerinstrumenten geregelt werden. Natürliche Ressourcen müssen angemessen bepreist werden, so dass ihre Extraktion auf ein gesellschaftliches Optimum reduziert wird.

Im Sinne einer Ökologischen Steuerreform ist die Umschichtung der Steuerbelastung zwischen den Faktoren einer einfachen Mehrbelastung des Faktors Umwelt vorzuziehen. Die zusätzlichen Umweltsteuereinnahmen könnten beispielsweise zum Abbau der Schuldenlast oder zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden. Auf diese Weise würden bestehende Hemmnisse und Belastungen abgebaut. Auf der anderen Seite könnten die Einnahmen die Auszahlung von Öko-Bonus/Ressourcen-Dividende oder Zukunftsinvestitionen finanzieren und somit eine umwelt- und sozialverträgliche Transformation der Wirtschaft beschleunigen.

Abbildung 8 stellt eine Umschichtung der Steuerbelastung dar, in der die hypothetischen Mehreinnahmen von 65 Mrd. Euro zu 100 % dem Faktor Arbeit zugutekommen. Aufgrund des höheren Umweltsteueranteils kann der Faktor Arbeit deutlich entlastet werden – sein Anteil beträgt dann 58 %. Dies käme einer Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge um fast 5 Prozentpunkte gleich (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 8: Umschichtung der Steuerstruktur



⁶

Diese können unter www.foes.de/publikationen/ abgerufen werden.

7 Methodische Erläuterungen

Für die als Anlage beigefügten Tabellen wurden die in Deutschland erhobenen Steuern und Abgaben auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt zugerechnet. So kann der laufende Anstieg der auf den Faktor Arbeit erhobenen Steuern seit den 1960er-Jahren und die zwischenzeitliche leichte Trendumkehr durch die Ökologische Steuerreform veranschaulicht werden. Die zweite Spalte der Tabelle zeigt die Zuordnung der Steuern und Abgaben. Die Daten zum Steueraufkommen stammen aus den vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten Steuerschätzungen und Steuerstatistiken. Da einige Gebühren und umweltökonomische Instrumente hierin nicht berücksichtigt werden, greift das FÖS darüber hinaus auf weitere Quellen und eigene Berechnungen zurück.⁷

Der Begriff der umwelt- und lenkungsbezogenen Steuern wurde in Tabelle 1 - angelehnt an die Methodik von OECD und Statistischem Bundesamt - eng ausgelegt. In Tabelle 2 wird demgegenüber eine erweiterte Definition von Einnahmen aus umweltpolitischen Instrumenten angewendet. Damit werden weitere aufkommensstarke Instrumente erfasst - auch diese Zusammenstellung ist aber noch nicht vollständig. Das FÖS strebt künftig eine Alternativrechnung an, bei der alle Umweltabgaben im weiteren Sinne erfasst werden, soweit die entsprechenden Daten beschafft werden können. Weiterhin zu berücksichtigen wären:

- der bis 1996 erhobene Kohlepfennig (Sonderabgabe)
- Abwasserabgabe (Sonderabgabe)
- Abgaben der Länder auf Entnahme von Grund- und/oder Oberflächenwasser
- Umlage für das Duale System Deutschland (DSD)
- Start- und Landengebühren im Flugverkehr

Beim Umfang mit Steuerstrukturdaten ist es generell wichtig, ihren Aussagewert und seine Grenzen zu kennen. **Beispielsweise muss beachtet werden, dass die in den Tabellen ausgewiesene Steuerbelastung der Faktoren wenig mit den Verteilungswirkungen bezogen auf Unternehmen und Verbraucher_innen zu tun hat.**

Letztlich müssen alle Steuern von natürlichen Personen getragen werden. „Die Umwelt“ kann keine Steuerbelastung tragen, sondern die auf den Faktor Umwelt erhobenen Steuern belasten teilweise Unternehmen, teilweise die privaten Haushalte. Für eine Analyse der personellen (bezogen auf die Einkommenschichten) oder funktionalen (bezogen auf Arbeit und Kapital) Verteilungswirkungen einer Ökologischen Finanzreform müsste eine andere Zuordnung vorgenommen werden. Insbesondere müssten die hierbei dem Faktor Umwelt zugeordneten Steuern und Abgaben auf Haushalte und Unternehmen aufgeteilt werden. Ein zweites Beispiel: Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen wird in der Abbildung 1 (Seite 4) voll dem Faktor Arbeit zugerechnet, entlastet aber zur Hälfte Unternehmen. Diese Entlastung der Unternehmen, die die Belastung des Faktors Kapital niedriger ausfallen lässt, ist in der Grafik ebenfalls nicht abgebildet.

⁷

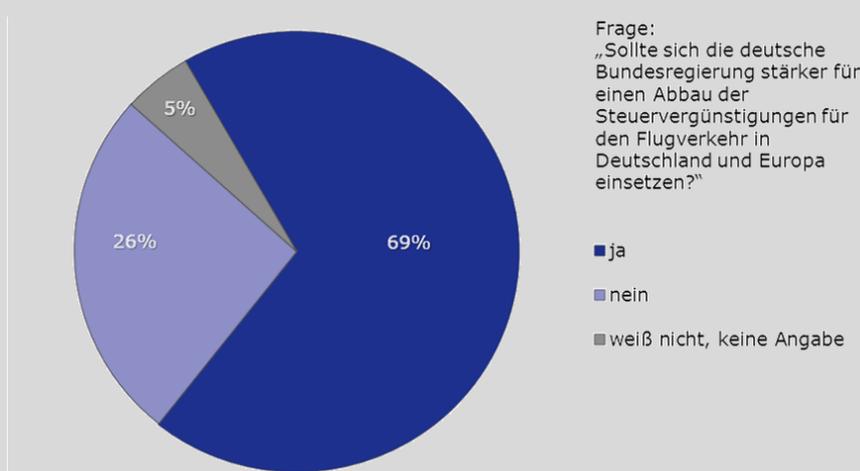
So stammen die Angaben zu Abwasser- und Abfallgebühren vom Statistischen Bundesamt. Da diese nicht jährlich ermittelt werden, wurde das Aufkommen von 2011 für die folgenden Jahre fortgeschrieben. Es ist allerdings zu erwarten, dass das tatsächliche Aufkommen (dem Trend folgend) sogar noch leicht darunter liegt/liegen wird. Für die Berechnung der Einnahmen aus dem Emissionshandel wurde die zu versteigernde Zertifikatsmenge (gemäß Auktionskalender 2016) mit dem durchschnittlichen Zertifikatspreis von 5,67 Euro (Stand 24.5.2016) multipliziert.

8 Steuer im Fokus: Die Luftverkehrsteuer

Fliegen ist die mit Abstand klimaschädlichste Art der Fortbewegung (UBA 2012) und wird dennoch mit milliardenschweren Steuerbefreiungen subventioniert. Allein die Energiesteuerbefreiung von gewerblich genutztem Kerosin sowie die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Tickets ergeben in der Summe ein Subventionsvolumen von über 10 Mrd. Euro jährlich (UBA 2014). Hinzu kommt die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur zur Anbindung von Flughäfen z. B. an das Straßen- und Schienennetz, deren Kosten meist von Kommunen, Ländern oder dem Bund getragen werden. Auch ist die öffentliche Hand häufig als Gesellschafterin, Kreditgeberin oder Bürgin an Bau und Betrieb vieler Flughäfen beteiligt – und das insbesondere bei Regionalflughäfen meist mit großen Verlusten.

Die Begünstigungen fördern das klimaschädliche Wachstum im Luftverkehr und verzerren den Wettbewerb zu weniger klimaschädlichen Verkehrsalternativen. In einer Umfrage kritisierte der Großteil der Befragten vor allem die Energiesteuerbefreiung und forderte von der Bundesregierung mehr Einsatz für den Subventionsabbau (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Fast 70 % der Bürger_innen fordern verstärkten Subventionsabbau



Quelle: FÖS/VCD 2014

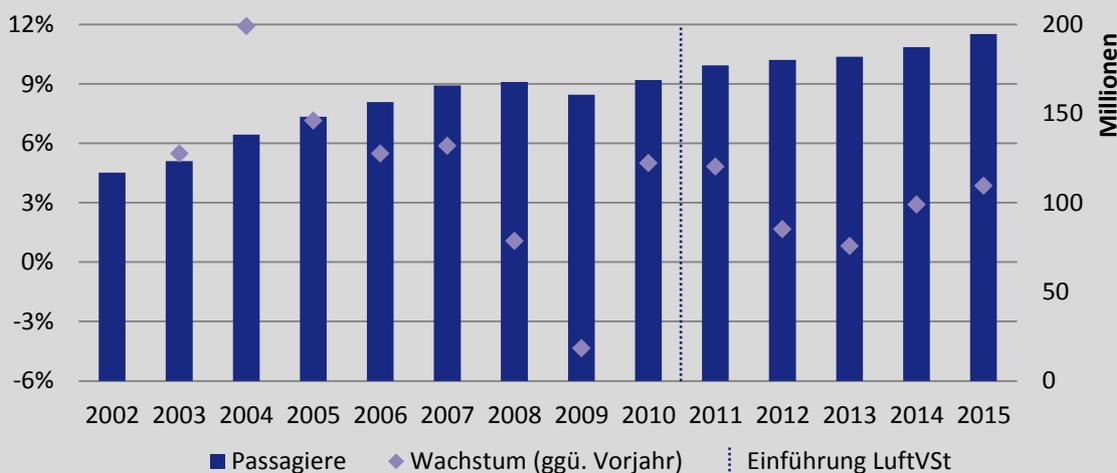
Anfang 2011 wurde in Deutschland eine Luftverkehrsteuer eingeführt, die sich an der Anzahl der beförderten Passagiere bemisst und für alle Abflüge von einem inländischen Standort gilt. Die Höhe der Steuersätze je Passagier ist abhängig von der Entfernung Deutschlands zum größten Flughafen des Ziellands und beträgt aktuell 7,50 Euro für Kurzstrecken (z.B. alle EU-Länder, Russland, Grönland), 23,43 Euro für Mittelstrecken (z.B. Ghana, Pakistan) oder 42,18 Euro für Langstrecken (z.B. Australien, China, USA). Gezahlt wird die Steuer von den Luftverkehrsunternehmen (inländisch und ausländisch), die den entsprechenden Betrag mit dem Flugticket an die Passagiere weitergeben.

Die Sätze der Luftverkehrsteuer wurden 2012 abgesenkt, als der Luftverkehr europaweit in das Emissionshandel (EU-ETS) einbezogen und die Einnahmen beider Instrumente aneinander gekoppelt wurden. In der Summe sollen die Einnahmen 1 Mrd. Euro nicht überschreiten. Im Fall einer Überschreitung dieser Obergrenze werden die Steuersätze der Luftverkehrsteuer entsprechend abgesenkt. Den Subventionen von über 10 Mrd. Euro steht also ein maximales Aufkommen aus Luftverkehrsteuer und EU-ETS in Höhe von maximal 1 Mrd. Euro gegenüber – ein erster, jedoch kleiner Schritt hin zu Subventionsabbau und einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrssektor.

Neben dem fiskalischen Ziel zusätzlicher Steuereinnahmen, beabsichtigt die Luftverkehrssteuer ausdrücklich „das Verhalten der potenziellen Luftverkehrsnutzer_innen und mittelbar auch das der Luftverkehrsunternehmen über steuerliche Anreize zu einem möglichst effektiven und umweltschonenden Einsatz von Luftfahrzeugen im gewerblichen Passagierverkehr zu beeinflussen“ (Bundesregierung 2012).

Die Luftverkehrswirtschaft beklagt, dass die Steuer zu einer Abwanderung von Passagieren in Nachbarländer führe. Ein Gutachten der Technischen Universität Chemnitz (Thießen/Haucke 2013) schlussfolgert jedoch, dass die Entwicklung der Passagierzahlen nicht auf die Einführung der Steuer, sondern auf andere Faktoren wie das Wirtschaftswachstum oder längerfristige Trends zurückzuführen sei. Seit 2011 ist die Zahl der Passagiere in Deutschland jährlich um durchschnittlich 3 % gestiegen.

Abbildung 10: Entwicklung der Passagierzahlen im Luftverkehr in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Daten von Eurostat (2016b)

Vor dem Hintergrund des hohen Subventionsvolumens und den hohen externen Kosten des Flugverkehrs ist über eine ökologische und soziale Ausweitung der Steuer nachzudenken. Beispielsweise könnten die Steuersätze auf ein verursachergerechtes Maß angehoben und in Abhängigkeit der Sitzklassen gestaffelt werden, um die anteilig höhere Inanspruchnahme an Raum und Gewicht der höheren Klassen zu berücksichtigen. Auch könnte die Steuer pro Sitzplatz und nicht pro Passagier erhoben und auf den Luftfrachtverkehr ausgeweitet werden, um einen stärkeren Anreiz für die Airlines zur effizienteren Auslastung ihrer Flugzeuge zu setzen.

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) hat sich verpflichtet, 2016 ein globales marktbasierendes Klimaschutzinstrument zu entwickeln. Aus ökologischer und sozialer Perspektive muss ein Instrument eine effektive, nachprüfbare CO₂-Reduktion gewährleisten, die gleichzeitig sozial nachhaltig ist. Offsetting-Mechanismen alleine werden diesem Anspruch nicht gerecht werden können.

9 Literaturverzeichnis

- BMF (2015): Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Pressemitteilungen) seit 1971. Abrufbar unter:
www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/ergebnisse-des-arbeitskreises-steuerschaetzungen-seit-1971.html.
Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Bundesregierung (2012): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer. Abrufbar unter:
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/102/1710225.pdf>. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- European Environment Agency (2013): Assessment of cost recovery through pricing of water. Technical report No 16/2013. Abrufbar unter: eea.europa.eu/publications/assessment-of-full-cost-recovery. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Eurostat (2016a): Environmental taxes in the EU. Environmental taxes made up 6.3% of tax revenues in the EU in 2014. Taxes on energy contributed most in all Member States. Abrufbar unter:
ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7236510/8-22042016-BP-EN.pdf/b910e804-e410-4b9c-b9ab-1893398e2a2d. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Eurostat (2016b): Air passenger transport by reporting country. Abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/AVIA_PAOC. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- FÖS (2008): Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform. Kiel.
- FÖS (2012): Stellungnahme zum Änderungsantrag der CDU/CSU und FDP zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes“: „Anpassungen des Luftverkehrsteuergesetzes aufgrund europarechtlicher Vorgaben sowie Entwicklungen aufgrund der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Berlin.
- FÖS (2015): Was Strom wirklich kostet. Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten konventioneller und erneuerbarer Energien - Langfassung, überarbeitete und aktualisierte Auflage 2015 -. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2015-01-Was-Strom-wirklich-kostet-lang.pdf. Letzter Zugriff am: 26.10.2015.
- FÖS, IKEM (2016): Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen. Bewertung der externen Kosten der Dieseltechnologie im Vergleich zu anderen Kraftstoffen und Antrieben. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2016_05_Umweltwirkung%20Diesel.pdf. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- FÖS, VCD (2014): Steuern und Abgaben im Luftverkehr. Wir haben gefragt: Ist das fair?. Abrufbar unter: www.foes.de/pdf/2014-03-17-PM-Luftverkehrsbranche-Infografik.pdf. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Jarass, L., Obermair, G. M. (1996): Manual: Statistics on Environmental Taxes. Abrufbar unter: www.jarass.com/atw-forschung.de/dat/pub/0000/ecommission.pdf. Letzter Zugriff am: 28.1.2016.
- OECD (2010): Tax Policy Reform and Economic Growth. Abrufbar unter: www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en. Letzter Zugriff am: 29.9.2015.
- OECD (2016): Taxing Wages 2016. Abrufbar unter: www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2016_tax_wages-2016-en. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Statistics Estonia (2016): Environmental taxes. Abrufbar unter: stat.ee/environmental-taxes. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.
- Thießen, F., Haucke, A. (2013): Die Luftverkehrsteuer. Auswirkungen auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland – Schlussfolgerungen aus den Jahren 2011 und 2012. Abrufbar unter:

www.foes.de/pdf/2013-11-20_Gutachten_TUChemnitz_Luftverkehrsteuer.pdf. Letzter Zugriff am: 27.7.2015.

UBA (2012): Daten zum Verkehr. Ausgabe 2012. Abrufbar unter: www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4364.pdf. Letzter Zugriff am: 29.6.2016.

UBA (2014): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2014. Abrufbar unter: www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2014. Letzter Zugriff am: 27.7.2015.

ANHANG

Tabelle 1: Verteilung der Steuer- und Abgabenlast auf die Faktoren – enge Definition

	Faktor	1960	1970	1980	1990	1998	1999	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
Arbeit															
Sozialversicherungsbeiträge (SVB)	A	19,21	52,56	146,80	242,45	388,80	396,23	431,25	514,00	519,56	537,02	546,4	566,3	585,1	644,0
Lohnsteuer	A	4,12	17,94	57,04	92,58	132,05	133,81	133,09	149,06	148,80	167,98	178,89	184,85	196,90	231,25
Solidaritätszuschlag	A/K	0,00	0,49	0,02	0,00	10,51	11,27	10,29	13,62	14,38	15,05	15,93	16,40	17,35	19,60
Veranlagte Einkommensteuer	A/K	4,58	8,18	18,81	18,67	5,68	10,89	4,57	37,26	39,89	45,61	48,58	51,60	53,75	60,55
Kapital															
Gewerbesteuer	K	3,47	5,49	13,85	19,84	25,82	27,06	24,14	42,34	43,03	43,76	45,74	44,95	49,85	54,65
Körperschaftsteuer	K	3,33	4,46	10,90	15,39	18,51	22,36	8,28	16,93	18,29	20,04	19,58	20,62	24,28	28,40
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	K	0,43	1,03	2,14	5,54	11,63	11,31	9,00	20,06	16,29	17,42	17,94	17,25	18,04	21,43
Versicherungsteuer	K	0,11	0,32	0,91	2,27	7,13	7,12	8,87	11,14	11,55	12,05	12,42	12,72	13,02	13,98
Zinsabschlag	K	0,00	0,00	0,00	0,00	6,08	6,04	7,63	8,23	8,56	7,81	8,26	6,45	6,19	6,50
Grundsteuer	K	0,83	1,37	2,97	4,46	8,30	8,64	9,66	12,02	12,38	12,69	13,21	13,46	13,63	14,13
Gründerwerbsteuer	K	0,19	0,54	1,20	2,15	5,68	6,26	4,84	7,39	8,39	9,34	11,25	12,26	12,62	13,61
Erbschaftsteuer	K	0,10	0,27	0,52	1,55	2,46	3,06	3,37	4,30	4,56	5,45	6,29	5,91	5,36	5,46
Vermögenssteuer	K	1,37	2,16	2,42	3,24	0,54	0,54	0,23	-1,00	-0,60	-2,60	-1,30	0,00	0,00	0,00
Lotteriesteuer	K	0,14	0,29	0,66	1,06	1,63	1,72	1,86	1,43	1,64	1,67	1,71	1,75	1,75	1,77
Feuerschutzsteuer	K	0,02	0,05	0,12	0,20	0,33	0,31	0,33	0,38	0,39	0,41	0,41	0,42	0,42	0,44
Sonstige Steuern auf Kapital	K	0,74	1,14	0,81	0,96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Neutral															
Mehrwertsteuer	N	7,58	13,70	27,02	43,28	104,14	111,60	103,16	142,44	148,32	154,23	159,02	166,40	173,15	192,15
Einfuhrumsatzsteuer	N	0,64	5,80	20,76	35,76	23,79	25,56	33,83	52,20	48,53	48,88	50,91	53,10	55,30	61,35
Zölle	N	1,35	1,47	2,35	3,67	3,32	3,19	2,88	4,46	4,23	4,55	5,16	5,40	5,65	6,40
Kaffeesteuer	N	0,35	0,54	0,76	0,99	1,08	1,11	0,98	1,05	1,02	1,02	1,03	1,04	1,04	1,04
Tabaksteuer	N	1,81	3,34	5,77	8,90	11,07	11,65	14,09	14,14	13,82	14,61	14,92	14,46	14,37	14,13
Branntweinsteuer	N	0,52	1,14	1,99	2,16	2,26	2,23	2,20	2,12	2,10	2,06	2,07	2,06	2,04	1,98
Alkopopsteuer	N								0,002	0,002	0,002	0,001	0,002	0,002	0,002
Biersteuer	N	0,36	0,60	0,65	0,72	0,85	0,85	0,79	0,70	0,87	0,88	0,88	0,87	0,86	0,85
Schaumweinsteuer	N	0,03	0,12	0,27	0,49	0,53	0,55	0,43	0,45	0,43	0,41	0,43	0,41	0,41	0,41
Sonstige faktorneutrale Steuern	N	0,77	0,33	0,40	0,65	0,66	0,67	0,66	1,05	1,16	1,29	1,45	1,48	1,51	1,59
Umwelt															
Energiesteuer	U	1,36	5,89	10,92	17,70	34,09	36,44	43,19	39,30	39,36	39,76	39,59	40,00	40,00	40,00
Stromsteuer	U	0	0	0	0	0	1,82	6,53	6,97	7,01	6,64	6,59	6,60	6,60	6,60
Kraftfahrzeugsteuer	U	0,75	1,96	3,37	4,31	7,76	7,04	7,34	8,44	8,49	8,50	8,80	8,90	8,90	8,90
Luftverkehrssteuer	U								0,95	0,98	0,99	1,02	1,06	1,10	1,16
Kembrennstoffsteuer	U								1,58	1,29	0,71	1,37	1,00	0,00	0,00
Steuern (Summe)		34,97	78,59	186,62	286,53	425,91	453,07	442,22	599,05	604,95	641,02	671,96	691,21	723,88	808,10
Aufkommen Steuern & SVB gesamt		54,2	131,1	333,4	529,0	814,7	849,3	873,5	1.113,0	1.124,5	1.178,0	1.218,4	1.257,5	1.309,0	1.452,1
Davon nach Faktoren in Mrd. €															
Arbeit	A	26,5	76,6	217,0	348,1	533,2	546,7	575,8	700,0	707,8	749,0	772,1	800,4	833,5	933,3
Kapital	K	12,1	19,7	42,1	62,2	91,9	99,9	81,6	137,1	139,3	144,7	153,3	154,5	164,8	182,4
Neutral	N	13,4	27,0	60,0	96,6	147,7	157,4	159,0	218,6	220,3	227,7	235,7	245,0	254,1	279,7
Umwelt	U	2,1	7,8	14,3	22,0	41,8	45,3	57,1	57,2	57,1	56,6	57,4	57,6	56,6	56,7
Davon nach Faktoren in %		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Arbeit	A	49,0%	58,4%	65,1%	65,8%	65,5%	64,4%	65,9%	62,9%	62,9%	63,8%	63,4%	63,8%	63,7%	64,3%
Kapital	K	22,4%	15,0%	12,6%	11,8%	11,3%	11,8%	9,3%	12,3%	12,4%	12,3%	12,6%	12,3%	12,6%	12,6%
Neutral	N	24,8%	20,6%	18,0%	18,3%	18,1%	18,5%	18,2%	19,6%	19,6%	19,3%	19,3%	19,5%	19,4%	19,3%
Umwelt	U	3,9%	6,0%	4,3%	4,2%	5,1%	5,3%	6,5%	5,1%	5,1%	4,8%	4,7%	4,6%	4,3%	3,9%
Bruttoinlandsprodukt		154,8	345,3	752,6	1.240,4	1.942,6	1.974,2	2.182,2	2.749,9	2.820,8	2.915,7	3.025,9	3.135,9	3.240,0	3.566,0
Anteil Steuern und SVB am BIP		35,0%	38,0%	44,3%	42,6%	41,9%	43,0%	40,0%	40,5%	39,9%	40,4%	40,3%	40,1%	40,4%	40,7%
Anteil SVB am BIP	A	12,4%	15,2%	19,5%	19,5%	20,0%	20,1%	19,8%	18,7%	18,4%	18,4%	18,1%	18,1%	18,1%	18,1%
Veränderung ggü. 1998							2,6%	-4,6%	-3,5%	-4,9%	-3,7%	-4,0%	-4,4%	-3,7%	-2,9%
Umweltsteuern in Prozent am BIP															
Energiesteuer		0,9%	1,7%	1,5%	1,4%	1,8%	1,8%	2,0%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%
Stromsteuer		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Kraftfahrzeugsteuer		0,5%	0,6%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
Luftverkehrssteuer		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kembrennstoffsteuer		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Quellen: Zahlen zum Steueraufkommen bis 2001 aus BMF-Zeitreihe Steuern, Stand 21.7.2003; 2002-2020 aus Steuerschätzungen 5/2004-5/2016

Zahlen zu den Beitragseinnahmen der Sozialversicherung bis 2007 gemäß Sozialbudget; ab 2008 geschätzt unter Verwendung der in der Steuerschätzung erwarteten BIP-Wachstumsrate.

Veranlagte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag wurden gemäß grober Schätzung auf die Faktoren Arbeit und Kapital aufgeteilt (70% zu 30% bzw. 80% zu 20%)

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

Tabelle 2: Verteilung der Steuer- und Abgabenlast auf die Faktoren – weite Definition

	Faktor	1960	1970	1980	1990	1998	1999	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
Arbeit															
Sozialversicherungsbeiträge (SVB)	A	19,21	52,56	146,80	242,45	388,80	396,23	431,25	514,00	519,56	537,02	546,4	566,30	585,1	644,0
Lohnsteuer	A	4,12	17,94	57,04	92,58	132,05	133,81	133,09	149,06	148,80	167,98	178,89	184,85	196,90	231,25
Solidaritätszuschlag	A/K	0,00	0,49	0,02	0,00	10,51	11,27	10,29	13,62	14,38	15,05	15,93	16,40	17,35	19,60
Veranlagte Einkommensteuer	A/K	4,58	8,18	18,81	18,67	5,68	10,89	4,57	37,26	39,89	45,61	48,58	51,60	53,75	60,55
Kapital															
Gewerbesteuer	K	3,47	5,49	13,85	19,84	25,82	27,06	24,14	42,34	43,03	43,76	45,74	44,95	49,85	54,65
Körperschaftsteuer	K	3,33	4,46	10,90	15,39	18,51	22,36	8,28	16,93	18,29	20,04	19,58	20,62	24,28	28,40
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	K	0,43	1,03	2,14	5,54	11,63	11,31	9,00	20,06	16,29	17,42	17,94	17,25	18,04	21,43
Versicherungsteuer	K	0,11	0,32	0,91	2,27	7,13	7,12	8,87	11,14	11,55	12,05	12,42	12,72	13,02	13,98
Zinsabschlag	K	0,00	0,00	0,00	0,00	6,08	6,04	7,63	8,23	8,56	7,81	8,26	6,45	6,19	6,50
Grundsteuer	K	0,83	1,37	2,97	4,46	8,30	8,64	9,66	12,02	12,38	12,69	13,21	13,46	13,63	14,13
Grundwerbsteuer	K	0,19	0,54	1,20	2,15	5,68	6,26	4,84	7,39	8,39	9,34	11,25	12,26	12,62	13,61
Erbschaftsteuer	K	0,10	0,27	0,52	1,55	2,46	3,06	3,37	4,30	4,56	5,45	6,29	5,91	5,36	5,46
Vermögenssteuer	K	1,37	2,16	2,42	3,24	0,54	0,54	0,23	-1,00	-0,60	-2,60	-1,30	0,00	0,00	0,00
Lotteriesteuer	K	0,14	0,29	0,66	1,06	1,63	1,72	1,86	1,43	1,64	1,67	1,71	1,75	1,75	1,77
Feuerschutzsteuer	K	0,02	0,05	0,12	0,20	0,33	0,31	0,33	0,38	0,39	0,41	0,41	0,42	0,42	0,44
Sonstige Steuern auf Kapital	K	0,74	1,14	0,81	0,96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Neutral															
Mehrwertsteuer	N	7,58	13,70	27,02	43,28	104,14	111,60	103,16	142,44	148,32	154,23	159,02	166,40	173,15	192,15
Einfuhrumsatzsteuer	N	0,64	5,80	20,76	35,76	23,79	25,56	33,83	52,20	48,53	48,88	50,91	53,10	55,30	61,35
Zölle	N	1,35	1,47	2,35	3,67	3,32	3,19	2,88	4,46	4,23	4,55	5,16	5,40	5,65	6,40
Kaffeesteuer	N	0,35	0,54	0,76	0,99	1,08	1,11	0,98	1,05	1,02	1,02	1,03	1,04	1,04	1,04
Sonstige faktorneutrale Steuern	N	0,77	0,33	0,40	0,65	0,66	0,67	0,66	1,05	1,16	1,29	1,45	1,48	1,51	1,59
Umwelt															
Energiesteuer	U	1,36	5,89	10,92	17,70	34,09	36,44	43,19	39,30	39,36	39,76	39,59	40,00	40,00	40,00
Stromsteuer	U	0	0	0	0	0	1,82	6,53	6,97	7,01	6,64	6,59	6,60	6,60	6,60
Kraftfahrzeugsteuer	U	0,75	1,96	3,37	4,31	7,76	7,04	7,34	8,44	8,49	8,50	8,80	8,90	8,90	8,90
Luftverkehrssteuer	U	0	0	0	0	0	0	0	0,95	0,98	1	1,02	1	1,10	1,16
Kembrennstoffsteuer	U	0	0	0	0	0	0	0	1,58	1,29	1	1,37	1	0,00	0,00
Tabaksteuer	U	1,81	3,34	5,77	8,90	11,07	11,65	14,09	14,14	13,82	14,61	14,92	14,46	14,37	14,13
Branntweinsteuer	U	0,52	1,14	1,99	2,16	2,26	2,23	2,20	2,12	2,10	2,06	2,07	2,06	2,04	1,98
Alkopopsteuer	U	0	0	0	0	0	0,00	0	0,002	0,002	0,002	0,001	0,002	0,002	0,002
Biersteuer	U	0,36	0,60	0,65	0,72	0,85	0,85	0,79	0,70	0,67	0,68	0,68	0,67	0,66	0,65
Schaumweinsteuer	U	0,03	0,12	0,27	0,49	0,53	0,55	0,43	0,45	0,43	0,41	0,43	0,41	0,41	0,41
Emissionshandel	U								0,36	0,79	0,75	1,11	0,91	0,90	0,85
Abwassergebühren	U					5,80	5,54	5,02	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54
Abfallgebühren	U					5,32	5,00	4,16	3,73	3,73	3,73	3,73	3,73	3,73	3,73
Lkw-Maut	U								4,61	4,52	4,46	4,34	4,63	4,63	4,63
Steuern (Summe)		34,97	78,59	186,62	286,53	437,03	463,60	451,40	612,29	618,54	654,51	685,68	705,02	737,68	821,85
Aufkommen Steuern & SVB gesamt		54,2	131,1	333,4	529,0	825,8	859,8	882,7	1.126,3	1.138,1	1.191,5	1.232,1	1.271,3	1.322,8	1.465,8
Davon nach Faktoren in Mrd. €		54,2	131,1	333,4	529,0	825,8	859,8	882,7	1.126,3	1.138,1	1.191,5	1.232,1	1.271,3	1.322,8	1.465,8
Arbeit	A	26,5	76,6	217,0	348,1	533,2	546,7	575,8	700,0	707,8	749,0	772,1	800,4	833,5	933,3
Kapital	K	12,1	19,7	42,1	62,2	91,9	99,9	81,6	137,1	139,3	144,7	153,3	154,5	164,8	182,4
Neutral	N	10,7	21,8	51,3	84,3	133,0	142,1	141,5	201,2	203,3	210,0	217,6	227,4	236,7	262,5
Umwelt gesamt	U	4,8	13,0	23,0	34,3	67,7	71,1	83,7	87,9	87,7	87,9	89,2	89,0	87,9	87,6
Umweltsteuern i.e.S.	U	2,1	7,8	14,3	22,0	41,8	45,3	57,1	57,2	57,1	56,6	57,4	57,6	56,6	56,7
Weitere Umwelteinnahmen	U	2,7	5,2	8,7	12,3	25,8	25,8	26,7	30,7	30,6	31,3	31,8	31,4	31,3	30,9
Anteil sonstige Umwelteinnahmen	U	56%	40%	38%	36%	38%	36%	32%	35%	35%	36%	36%	35%	36%	35%
Davon nach Faktoren in %		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Arbeit	A	49,0%	58,4%	65,1%	65,8%	64,6%	63,6%	65,2%	62,2%	62,2%	62,9%	62,7%	63,0%	63,0%	63,7%
Kapital	K	22,4%	15,0%	12,6%	11,8%	11,1%	11,6%	9,2%	12,2%	12,2%	12,1%	12,4%	12,2%	12,5%	12,4%
Neutral	N	19,7%	16,6%	15,4%	15,9%	16,1%	16,5%	16,0%	17,9%	17,9%	17,6%	17,7%	17,9%	17,9%	17,9%
Umwelt gesamt	U	8,9%	9,9%	6,9%	6,5%	8,2%	8,3%	9,5%	7,8%	7,7%	7,4%	7,2%	7,0%	6,6%	6,0%
Umweltsteuern	U	3,9%	6,0%	4,3%	4,2%	5,1%	5,3%	6,5%	5,1%	5,0%	4,7%	4,7%	4,5%	4,3%	3,9%
Weitere Umwelteinnahmen	U	5,0%	4,0%	2,6%	2,3%	3,1%	3,0%	3,0%	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%	2,5%	2,4%	2,1%
Bruttoinlandsprodukt		154,8	345,3	752,6	1.240,4	1.942,6	1.974,2	2.182,2	2.749,9	2.820,8	2.915,7	3.025,9	3.135,9	3.240,0	3.566,0
Anteil Steuern und SVB am BIP		35,0%	38,0%	44,3%	42,6%	42,5%	43,6%	40,4%	41,0%	40,3%	40,9%	40,7%	40,5%	40,8%	41,1%
WR BIP ggü. Vorspalte			123,1%	118,0%	64,8%	56,6%	1,6%	5,2%	5,4%	2,6%	3,4%	3,8%	3,6%	14,9%	13,7%
Zusätzlich erfasste Umweltabgaben		0,00	0,00	0,00	0,00	11,12	10,54	9,18	13,24	13,59	13,49	13,72	13,81	13,80	13,75
Probe: Abweichung bei Summe Aufkommen		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alkoholsteuer		0,91	1,86	2,91	3,38	3,64	3,62	3,42	3,27	3,21	3,16	3,18	3,13	3,11	3,03
		1960	1970	1980	1990	1998	1999	2003	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020

Quellen: Zahlen zum Steueraufkommen bis 2001 aus BMF-Zeitreihe Steuern, Stand 21.7.2003; 2002-2020 aus Steuerschätzungen 5/2004-5/2016

Zahlen zu den Beitragseinnahmen der Sozialversicherung bis 2007 gemäß Sozialbudget; ab 2008 geschätzt unter Verwendung der in der Steuerschätzung erwarteten BIP-Wachstumsrate.

Veranlagte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag wurden gemäß grober Schätzung auf die Faktoren Arbeit und Kapital aufgeteilt (70% zu 30% bzw. 80% zu 20%)

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

Interesse am FÖS?

Wenn Sie die Ziele des FÖS unterstützen möchten und sich gemeinsam mit uns für eine Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft stark machen wollen, freuen wir uns über Ihren Antrag auf Mitgliedschaft oder Fördermitgliedschaft. Bei allen Fragen rund um die Mitgliedschaft berät sie die FÖS-Geschäftsstelle gerne.

Weitere Informationen finden Sie auch auf unserer Webseite unter: www.foes.de/mitglied-werden/.

Spenden

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.

IBAN DE87430609678043713000

Kontonummer: 804 371 3000

BLZ 430 609 67, GLS Gemeinschaftsbank eG

oder ganz einfach über unsere Website unter: www.foes.de/spenden/

Kontakt

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V.

Schwedenstraße 15a

13357 Berlin

Fon: 030-76 23 991-30

Fax: 030-76 23 991-59

www.foes.de

foes@foes.de



www.facebook.com/foes.news



www.twitter.com/foes_news



www.youtube.com/foesnews

**„Wo immer es sinnvoll und möglich ist, werden wir verstärkt marktorientierte
umweltpolitische Instrumente einsetzen. Wir wollen die Chancen des Marktes nutzen
und umweltfreundliches Verhalten belohnen.“**

Beschluss des 22. Parteitages der CDU, 2008

**„Doch eine ihrer [der Sozialen Marktwirtschaft] wesentlichen Aufgaben besteht darin,
Rahmenbedingungen und Anreize für die Marktteilnehmer so zu setzen,
dass wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiges Verhalten sich mehr auszahlt
als nichtnachhaltiges Verhalten.“**

Regierungsprogramm der SPD, 2009

**„DIE LINKE tritt für ökologische Steuern mit einer
wirksamen Lenkungsfunktion in Richtung
Senkung des Ressourcenverbrauchs ein.“**

Grundsatzprogramm DIE LINKE, 2011

**„Wer umweltfreundlich produziert und konsumiert, soll weniger bezahlen als jene,
die Umwelt und Klima verschmutzen.“**

Wahlprogramm Bündnis 90 / Die Grünen, 2009

**„Dazu bedarf es des Einsatzes marktwirtschaftlicher
Instrumente, insbesondere auch der Einführung von
Umweltzertifikaten und einer Reform des Steuersystems,
in der die Belastung von Arbeitsplätzen (...) abgebaut und
dafür die steuerliche Belastung umweltschädigenden Verbrauchs erhöht wird.“**

Wiesbadener Programm der FDP, 1997

Die Publikation wurde gefördert von:



HAMBURGER KLIMASCHUTZ-FONDS E.V.

Die vertretenen Inhalte stimmen nicht notwendigerweise mit den Positionen des Förderers überein.