
Hartmut Tofaute

Einkommenswirkungen von indirekten Steuern

Dr. Hartmut Tofaute, geb. 1943 in Wiedenbrück, Studium der Volkswirtschaft in München und Münster, von 1971 bis 1996 Referent für Steuer- und Finanzpolitik im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, ist Referatsleiter in der Abteilung Wirtschafts- und Tarifpolitik beim DGB-Bundesvorstand.

Die Frage nach den Einkommenswirkungen indirekter Steuern stellt sich in der gegenwärtigen finanz- und steuerpolitischen Debatte insbesondere aus drei Gründen:

1. Generell wird von einer bestimmten finanzwissenschaftlichen Ausrichtung, als deren Protagonist der Heidelberger Hochschullehrer Manfred Rose bezeichnet werden kann, gefordert, daß die Besteuerung in Deutschland mehr am Konsum und weniger am Einkommen ansetzen soll.¹
2. In Verbindung mit sogenannten versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung wird von vielen Seiten, darunter auch von Gewerkschaftsvertretern, vorgeschlagen, die Finanzierung dieser Leistungen anstatt durch Sozialversicherungsbeiträge durch Steuern und dabei insbesondere durch indirekte Steuern vornehmen zu lassen.²
3. Im Zusammenhang mit der geplanten „Jahrhundertsteuerreform“ 1998/99 ist vorgesehen, zumindest einen Teil der Steuerausfälle, der durch die Senkung der neuen Einkommensteuersätze entsteht, durch die Anhebung der Mehrwertsteuer gegenzufinanzieren.³

Von den Gewerkschaften wurde in Anlehnung an die historische Aussage von Ferdinand Lassalle,⁴ wonach jeden Bürger die indirekten Steuern um so stärker trifft, je ärmer er ist, die Auffassung vertreten, daß indirekte Steuern sozial ungerecht wären, weil sie den einzelnen nicht im Verhältnis zu seinen Einkünften belasten. Gewerkschaftliche Programmaussagen zu diesem Thema waren stets von dieser Grundauffassung geprägt. Entsprechend wurden von der Politik beabsichtigte und durchgeführte Anhebungen von indirekten Steuern in der Regel kritisch und ablehnend beurteilt. Dies betraf so wohl die Mehrwertsteuer als auch andere indirekte Steuern, die unmit-

1 vgl. Manfred Rose, Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem, in: ders. (Hrsg.), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Heidelberg 1991.

2 vgl. z.B. Kurt Vogler-Ludwig, Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: Ifo-Schnelldienst 17-18/1996.

3 vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Reform der Einkommensbesteuerung - Vorschläge der Steuerreformkommission vom 22.01.1997 - „Petersberger Steuervorschläge“.

4 Ferdinand Lassalle, Die indirekte Steuer und die Lage der arbeitenden Klassen. Verteidigungsrede vor dem Königlichen Kammergericht Berlin 1863, abgedruckt in: F. Neumark, Lassalles Steuerstreitschrift, Finanzarchiv N.F. Bd. 23 (1963/64), S. 66ff.

telbar oder mittelbar den privaten Verbrauch trafen. Unter dem Einfluß der Ökosteuerdiskussion hatte sich in den achtziger Jahren allerdings ein gewisser Meinungswandel ergeben.⁵ Außerdem wurden die Gewerkschaften in ihrer Argumentation auch immer wieder mit dem Argument konfrontiert, daß die regressiven Wirkungen der indirekten Steuern, insbesondere aber der Mehrwertsteuer, bei empirischer Betrachtung nicht den Vorstellungen entsprachen, die von den Kritikern dargestellt wurden.

Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Um diesen Einwendungen in der öffentlichen Debatte besser begegnen zu können, hatte der DGB beim WSI eine Studie in Auftrag gegeben, die Einkommenswirkungen von indirekten Steuern zu berechnen und darzulegen. Die Ergebnisse dieser im vergangenen Jahr abgeschlossenen Untersuchung⁶ können dazu beitragen, den Hintergrund der genannten Fragestellungen empirisch aufzuhellen.

Die Arbeit basiert vorrangig auf den Ergebnissen der vom Statistischen Bundesamt in fünfjährigen Abständen durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Zugrundegelegt werden mußte aus datentechnischen Gründen die EVS 1988. Die Stichprobe 1993 war zwar schon durchgeführt worden, es lagen aber noch keine auswertbaren Ergebnisse vor.

Die EVS bietet sich vor allem deswegen als Datengrundlage an, weil sie in einer relativ tief gestaffelten Schichtung die Einkommensquellen und Einkommensverwendungsarten (Privater Verbrauch, sonstige Ausgaben, Ersparnisse) der privaten Haushalte detailliert und nach Brutto-, Netto- und verfügbarem Einkommen gegliedert darstellt. Die insgesamt 24677 von der EVS ausgewerteten Haushalte verfügten 1988 über ein durchschnittliches Bruttoeinkommen von 4591 DM im Monat. Nach Abzug der direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge blieben davon netto 3672 DM übrig. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Einnahmen, z.B. aus dem Verkauf von Waren und Vermögensübertragungen, ergab sich dann ein ausgabefähiges Nettoeinkommen von 3808 DM. Von diesem Einkommen wurden durchschnittlich für den Privaten Verbrauch 2860 DM (75,1 Prozent) aufgewendet, und für sonstige Ausgaben wie z. B. Versicherungsbeiträge 503 DM (13,2 Prozent). Als Ersparnis blieben 445 DM (11,7 Prozent) übrig. Während das verfügbare Einkommen in der Einkommensstufe bis 1000 DM fast ausschließlich (97,3 Prozent) für Konsumzwecke ausgegeben wurde, war es in der obersten von der Stichprobe erfaßten Stufe von 10.000 bis 25.000 DM etwa die Hälfte (51,7 Prozent). Dieser Rückgang der Konsumquote entspricht dem Tatbestand, daß

5 vgl. Hartmut Tofaute, Ökosteuern und -abgaben: Wirksame Instrumente des Umweltschutzes - Zur Entwicklung und Beurteilung einer wichtigen Idee in umweltprogrammatischen Aussagen der Gewerkschaften, Trier 1994.

6 vgl. ders., Die Belastung der privaten Haushaltseinkommen mit indirekten Steuern auf spezielle Güter und Dienstleistungen, WSI-Diskussionspapier 28. Juli 1996.

mit zunehmendem Einkommen tendenziell weniger konsumiert und mehr gespart wird.

Belastung der Einkommen mit Mehrwertsteuer

Bei Berechnungen der auf den einzelnen Haushaltsstufen lastenden Mehrwertsteuer ist generell zu berücksichtigen, daß die privaten Verbrauchsausgaben unterschiedlich mit Mehrwertsteuer belastet sind.⁷ So sind z.B. Wohnungsmieten grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit. Dies waren 1988 im Schnitt aller Verbrauchsausgaben 19,3 Prozent. Weitgehend mehrwertsteuerbefreit waren 1988 auch Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen sowie Fernsprechggebühren und Postleistungen. Insgesamt ließ sich aus den EVS-Daten ein Anteil der steuerbefreiten Ausgaben von durchschnittlich 23,1 Prozent am Privaten Verbrauch ermitteln.

Daneben gibt es eine Reihe von Verbrauchsgütern und Dienstleistungen, die 1988 mit dem ermäßigten (und heute noch gültigen) Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent besteuert waren. Darunter fielen insbesondere Lebensmittel (ohne Getränke), Ausgaben für Bücher und Zeitschriften, Entgelte für Kinderbetreuung, Besuche kultureller Veranstaltungen usw. Der Anteil der steuerermäßigten Ausgaben am Privaten Verbrauch lag im Schnitt bei 16,3 Prozent. Voll mit dem damaligen Regelsatz von 14 Prozent (heute 15 Prozent) belastet waren damals nur 6,6 Prozent.

Wie Tabelle 1 zeigt, gilt auch hier die Aussage, daß mit steigendem Einkommen der Anteil steuerpflichtiger Güter am Privatverbrauch zu- und die Anteile der steuerermäßigten bzw. -befreiten Güter und Dienstleistungen abnehmen.

Entsprechend der Zuordnung der Verbrauchsgruppen zu den verschiedenen Mehrwertsteuersätzen ergibt sich die absolute Mehrwertsteuer der jeweiligen Einkommensschicht. Im Durchschnitt haben demnach alle privaten Haushalte 1988 im Monat 243 DM Mehrwertsteuer gezahlt. Bezogen auf das durchschnittliche ausgabefähige Nettoeinkommen waren dies 6,3 Prozent bzw. auf das normale Nettoeinkommen 6,6 Prozent.

Vergleicht man die relative Mehrwertsteuerbelastung der einzelnen Einkommensklassen, stellt sich eindeutig ein regressiver Effekt dar: Ausgehend von der prozentualen Höchstbelastung bei Haushaltsnettoeinkommen zwischen 3000 und 4000 DM (73 Prozent) sinkt die Mehrwertsteuerquote mit zunehmendem Einkommen. Der niedrigste Wert lag 1988 in der Spitzenklasse zwischen 10.000 und 25.000 DM mit 4,9 Prozent. Daß in der untersten Einkommensgruppe bis 1000 DM die Mehrwertsteuerquote unter dem Spitzenwert von 6,8 bzw. 6,9 Prozent liegt, hängt damit zusammen, daß die betreffenden Haushalte zunächst einmal gezwungen sind, die Grundbedürfnisse Wohnen und Essen abzudecken. Dies nimmt den größten Teil ihres Budgets

⁷ Zur Erläuterung der Rechenschritte im einzelnen vgl. ders., Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer auf private Haushaltseinkommen, in: WSI-Mitteilungen 10/1994, S. 644ff.

Tabelle 1: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte nach der Höhe des monatlichen Einkommens 1988¹

Einkommens- höhe in DM (netto)	Anteile des Privatverbrauchs				Mehrwertsteuerbelastung			
					absolut	in Relation zu		
	Konsum- quote	Vollsteuer- pflichtig	Steuer-erm äßig	Steuer-b efreit		Brutto-ei- n-komme n ²	Netto-ein- kommen ³	Ausgabefähige Einkommen ⁴ und Einnahmen
Prozent	Prozent	Prozent	Prozent	DM	Prozent	Prozent	Prozent	
unter 1.000	97,3	44,8	21,0	34,2	57	6,5	6,8	6,5
1.000- 2.000	90,6	53,5	16,9	29,6	106	6,2	6,9	6,7
2.000- 3.000	85,2	58,2	17,3	24,5	182	6,0	7,3	7,1
3.000- 4.000	80,8	60,6	17,1	22,3	240	5,5	6,9	6,6
4.000- 5.000	75,8	62,0	16,1	21,9	298	5,2	6,7	6,4
5.000- 6.000	72,0	62,7	15,5	21,8	355	5,1	6,5	6,3
6.000- 7.000	68,5	63,0	15,3	21,7	403	4,9	6,2	6,0
7.000- 8.000	65,4	64,2	14,7	21,1	451	4,7	6,0	5,8
8.000- 10.000	62,0	65,3	14,3	20,4	510	4,5	5,8	5,6
10.000- 25.000	51,7	67,3	13,5	19,2	630	3,7	4,9	4,7
Haushalte insgesamt	75,1	60,6	16,3	23,1	243	5,1	6,6	6,4

1 ohne Haushalte mit monatlichem Nettoeinkommen über 25 000 und ohne Personen in Anstalten mit Gemeinschaftsunterkünften; gerundete Werte.

2 Bruttoeinkommen abzüglich direkte Steuern und Pflichtbeiträge /ur Sozialversicherung.

3 Nettoeinkommen zuzüglich Hinnahmen aus dem Verkauf von Waren und Vermögensübertragungen von 2 000 DM und mehr, einschl. stat. Differenz.

4 Versicherungsbeiträge, sonst. Einkommensübertragungen einschl. Zinsen für Baudarlehen u. ü. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

in Anspruch. Erst nach Abdeckung dieser Grundbedürfnisse können die Haushalte die Befriedigung von voll steuerpflichtigen Gütern des gehobeneren Bedarfs ins Auge nehmen.

Tabelle 1 zeigt aber auch an, daß der Regressionsgrad der Mehrwertsteuer nicht die Dimension erreicht, die ihr in vielen Vorstellungen vermutlich zuerkannt worden ist. Denn die Abweichungen vom durchschnittlichen Belastungswert sind in den verschiedenen Größenklassen mit Ausnahme der beiden obersten Einkommensgruppen nicht auffallend hoch. Aus diesen Zahlen muß man den Schluß ziehen, daß man der Mehrwertsteuer eine gewisse soziale Strukturierung nicht absprechen kann.

Da für diese Berechnung aus den o.g. Gründen die Daten der EVS 1993 nicht mehr zugrundegelegt werden konnten, berücksichtigen die wiedergegebenen Ergebnisse auch nicht die 1993 erfolgte Anhebung des Mehrwertsteuernormalsteuersatzes von 14 auf 15 Prozent. Wären die Einkommens- und Verbraucherstrukturen 1993 in etwa so geblieben wie in 1988, hätte sich die Regressionswirkung der Mehrwertsteuer tendenziell entschärft. Denn von der Anhebung des Regelsteuersatzes um einen Prozentpunkt sind die oberen Einkommen relativ stärker betroffen als die unteren. Wegen der in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegenen Mieten dürfte der Anteil der steuerbefreiten Ausgaben am Privatverbrauch sogar noch zugenommen haben, so daß sich hieraus rechnerisch eine relative Reduzierung der Mehrwertsteuerbelastung der unteren Einkommen ergeben könnte.

Belastung in Abhängigkeit vom sozialen Status

Zur Kenntnis genommen, speziell aus gewerkschaftlicher Sicht, müßte auch ein anderes Teilergebnis der Untersuchung. Die Berechnungen offenbarten nämlich darüber hinaus, daß die Mehrwertsteuer insbesondere Arbeitnehmerhaushalte trifft. Zunächst einmal ergab die Analyse der Belastungswirkung der Mehrwertsteuer nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes, daß die Durchschnittsbelastung aller Haushalte von insgesamt 6,4 Prozent identisch war mit der der Angestelltenhaushalte. Die Mehrwertsteuerquote insbesondere bei Haushalten von Landwirten (5,8 Prozent), von Selbständigen (5,1 Prozent), aber auch noch von Beamten (6,0 Prozent) lag eindeutig unter dieser Marke. Dagegen kommen Arbeiter- und Arbeitslosenhaushalte auf eine Quote von 6,9 Prozent. Nichterwerbstätigenhaushalte wiesen eine Quote von 6,5 Prozent auf.

Da bei dieser Gesamtbetrachtung der Faktor Einkommen den Faktor sozialer Status überlagert, wurden zur Ausschaltung dieses Effektes in der Einkommensklasse von 3000 bis 4000 DM die Belastung der sozialen Gruppen miteinander verglichen. Für diese Einkommensgruppe lag die Mehrwertsteuerbelastung im Durchschnitt bei 6,9 Prozent. Während die Quote bei den Haushalten von Beamten (6,9 Prozent), von Angestellten (7,2 Prozent) und von Arbeitslosen (7,0 Prozent) entweder dieser Marge ent-

sprach oder niedriger war, lag auch hier die Mehrwertsteuerquote von Landwirten (6,6 Prozent) sowie von Selbständigen (6,3 Prozent) deutlich darunter. Insgesamt lassen die Ergebnisse der Analyse daher die Aussage zu, daß von der Mehrwertsteuer Arbeitnehmer- und Arbeitslosenhaushalte unabhängig von ihrer Einkommenssituation stärker betroffen sind als Haushalte von Landwirten und Selbständigen. Auch insofern erfüllt die Mehrwertsteuer nicht das Gebot der sozialen Gerechtigkeit.

Belastung mit speziellen Verbrauchsteuern

Neben der Mehrwertsteuer als „klassischer“ Verbrauchsteuer gibt es in Deutschland eine Reihe unterschiedlicher indirekter Steuern, die beim Verbrauch oder bei der Produktion spezieller Güter und Dienstleistungen anfallen. Teilweise ist es sogar so, daß neben der speziellen Verbrauchsteuer auch noch die Mehrwertsteuer vom Käufer getragen werden muß. Wer zum Beispiel Kraftstoff tankt, zahlt neben der Mineralölsteuer auf Benzin auch noch die darauf lastende Mehrwertsteuer. Dagegen sind z.B. die Versicherungssteuer und die Kfz-Steuer nicht zusätzlich mit Mehrwertsteuer belastet. Vom gesamtwirtschaftlichen Aufkommen reichen diese Steuern zwar nicht an die Mehrwertsteuer heran, die im Jahr 1988 ein Kassenergebnis von 123,3 Mrd. DM erzielte. Aber die knapp 62 Mrd. DM, welche die Mineralöl-, Tabak-, Kfz-, Versicherungs- sowie sonstige Steuern auf Nahrungsmittel und Getränke im Jahr 1988 erbrachten, können auch nicht als zu vernachlässigende Größe bezeichnet werden.

Die einzelne Verbrauchsteuerbelastung mußte hier mit Hilfe der in der EVS gemachten Mengen- und Wertangaben einerseits sowie mit Hilfe der 1988 geltenden Steuersätze andererseits berechnet werden.⁸ Da für die verschiedenen Warengruppen z.T. unterschiedliche Steuersätze existierten, waren vielfach Durchschnittssteuersätze und Durchschnittswerte anzusetzen. Nicht berücksichtigt wurden diejenigen Anteile von speziellen Steuern, die, wie z.B. die Mineralöl- oder die Kfz-Steuer, von Unternehmen und staatlichen Einrichtungen gezahlt wurden. Zwar wäre hier die Hypothese, daß die von Nichthaushalten gezahlte Steuer irgendwie und irgendwann auf die Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte überwälzt werden, gerechtfertigt, um sich jedoch nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Ergebnisse der Untersuchung manipuliert zu haben, wurde auf die Berechnung dieser Lasteneffekte verzichtet.

Das Ergebnis der umfangreichen Berechnungen ist in Tabelle 2 wiedergegeben. Im Durchschnitt haben demnach die in der EVS 1988 erfaßten Haushalte für die genannten ausgewählten Steuern 106,76 DM gezahlt. Bezogen auf das durchschnittliche Nettoeinkommen betrug diese so definierte Verbrauchsteuerquote 2,9 Prozent. Vergleicht man die relative Belastung der durchschnittlichen Nettoeinkommen der verschiedenen Einkommens-

8 vgl. hierzu auch ders., Die Belastung der privaten Haushaltseinkommen mit speziellen Verbrauchsteuern, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, S. 616ff.

größtenklassen, stellt sich ein ähnlicher Verlauf wie bei der Mehrwertsteuer fest: Mit steigendem Einkommen sinkt die Belastung tendenziell ab. Die Gleichmäßigkeit des Rückgangs wird lediglich in den unteren Einkommen unterbrochen. Hierfür ist in der Einkommensgruppe bis 1000 DM der überproportional hohe Anteil der Ausgaben für Tabak und Spirituosen verantwortlich. Darüber hinaus macht sich offensichtlich erst ab einem Nettoeinkommen zwischen 2000 und 3000 DM das Halten eines Kraftfahrzeugs bemerkbar, was aus der ab hier sprunghaft steigenden Mineralöl- und Kfz-Steuerquote erkennbar ist.

Einkommenswirkungen einzelner Verbrauchsteuern

Was die Regressionswirkungen der einzelnen Steuern betrifft, so fallen diese recht unterschiedlich aus. Einen nahezu proportionalen Verlauf weisen die Versicherungsteuer und die Steuern auf den Verzehr von Getränken in Gaststätten und im Urlaub auf. Eine klassische regressive Wirkung in bezug auf die Einkommen haben die Tabak-, Kaffee- und Biersteuer.

Unter den hier bisher untersuchten speziellen Verbrauchsteuern zählt die Mineralölsteuer (Benzin, Diesel, Heizöl) mit zu denjenigen, die zunächst progressiv in bezug auf das Nettoeinkommen wirkt. Die Steuerquote steigt beginnend von der Einkommenstufe unter 1000 DM bis zur Gruppe von 4000 bis 5000 DM zunächst überproportional von 0,8 auf 1,7 Prozent an. Danach allerdings schwenkt sie wieder auf einen abfallenden Kurs ein. Die Belastungsquote für den Schnitt aller Haushalte von 1,4 Prozent wird mit 1,3 Prozent erst ab der Einkommenskategorie von 8000 DM knapp unterboten. Wie bei nahezu allen hier zur Diskussion gestellten Verbrauchsteuern stellt die Gruppe der Höchsteinkommensbezieher von 10.000 bis 25.000 DM monatlichem Nettoeinkommen wieder die „Ausreißerklasse“. Hier sinkt die Mineralölsteuerbelastung trotz der absolut höchsten Ausgaben für Kraftstoffe und Heizöl von 121,94 DM/Monat relativ rapide auf 0,9 Prozent ab. Ganz offensichtlich werden in diesen Einkommenszonen Sättigungsgrenzen sowohl beim Autofahren als auch beim Heizölverbrauch erreicht. Auf keinen Fall kann man die Mineralölsteuer als eine Abgabe bezeichnen, die vorwiegend von finanziell besser situierten Haushalten gezahlt wird. Eher das Gegenteil ist der Fall. Die Höchststeuerquote von 1,6 bzw. 1,7 Prozent zahlten die Haushalte in der mittleren Einkommensschicht zwischen 3000 und 5000 DM.⁹

Auf einen wichtigen Unterschied für die Interpretation der Daten bei der Mehrwertsteuer und bei der speziellen Verbrauchsteuer muß allerdings hingewiesen werden. Während mehr oder weniger alle Haushalte Mehrwertsteuer zahlen müssen und die hier genannten Steuerquoten die Realität

⁹ Dieses Ergebnis geht nicht ganz konform mit einer Studie der Universität Potsdam, wonach eine Erhöhung der Mineralölsteuer zum Schutz der Umwelt Niedrigverdiener nicht mehr belasten soll als die Bezieher hoher Einkommen; vgl. Höhere Mineralölsteuern belasten „Reiche“ mehr als Niedrigverdiener, in: Handelsblatt, 12.04.1996.

Tabelle 2: Belastung der privaten Haushalte mit ausgewählten Verbrauchsteuern nach der Höhe des monatlichen Einkommens 1988¹

Einkommenshöhe (netto) von ... bis unter	Monatliche Belastung in DM und in Prozent des Nettoeinkommens											
	Durchschnitts-Nettoeinkommen in DM	Tabaksteuer	Zuckersteuer	Kaffeesteuer	Teessteuer	Branntweinsteuer ²	Bierssteuer	Sektsteuer	Getränksteuer ²	Mineralölsteuer	Kfz-Steuer	Versicherungssteuer
unter 1000	9,62	0,09	2,30	0,15	3,88	0,72	0,27	1,97	7,10	(2,35)	0,50	(28,95)
844	1,1	-	0,3	-	0,5	0,1	-	0,2	0,8	(0,3)	0,1	3,4
1000-2000	11,74	0,08	3,27	0,13	2,91	0,69	0,80	3,53	15,20	5,28	1,11	44,74
1.534	0,8	-	0,2	-	0,2	-	0,1	0,2	1,0	0,3	0,1	2,9
2000-3000	16,24	0,11	4,19	0,17	3,88	1,08	1,06	6,14	35,95	11,87	2,35	83,04
2.484	0,7	-	0,2	-	0,2	-	-	0,2	1,4	0,5	0,1	3,3
3000-4000	19,45	0,15	5,14	0,24	6,78	1,55	1,86	7,06	56,31	16,84	3,34	118,72
3.489	0,6	-	0,1	-	0,2	-	0,1	0,2	1,6	0,5	0,1	3,4
4000-5000	20,97	0,15	5,54	0,25	5,81	1,71	1,86	9,92	75,27	19,31	4,05	144,84
4.470	0,5	-	0,1	-	0,1	-	-	0,2	1,7	0,4	0,1	3,2
5000-6000	19,86	0,15	5,73	0,29	6,78	1,85	2,13	10,94	84,19	22,57	4,66	159,15
5.462	0,4	-	0,1	-	0,1	-	-	0,2	1,5	0,4	0,1	2,9
6000-7000	19,37	0,18	5,96	0,32	6,78	2,16	2,39	12,07	94,76	24,45	5,22	173,66
6.459	0,3	-	0,1	-	0,1	-	-	0,2	1,5	0,4	0,1	2,7
7000-8000	18,13	0,17	6,33	0,39	6,78	2,00	2,39	12,61	102,16	25,19	5,66	181,81
7.464	0,2	-	0,1	-	0,1	-	-	0,2	1,4	0,3	0,1	2,5
8 000 - 10 000	18,35	0,18	5,76	0,34	7,75	2,17	3,19	15,57	112,03	26,63	6,10	198,07
8825	0,2	-	0,1	-	0,1	-	-	0,2	1,3	0,3	0,1	2,2
10.000-25.000	14,88	0,18	6,22	0,40	7,75	1,89	3,72	19,19	121,94	26,66	6,68	209,51
12.892	0,1	-	-	-	0,1	-	-	0,1	0,9	0,2	0,1	1,6
Haushalte insgesamt	16,76	0,12	4,65	0,22	4,85	1,35	1,60	7,59	51,87	14,69	3,06	106,76
3672	0,4	-	0,1	-	0,1	-	-	0,2	1,4	0,4	0,1	2,9

1 Ohne Haushalt mit monatlichem Nettoeinkommen über 25.000 DM sowie ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften; gerundete Werte.

2 Steuern auf Verzehr von Kaffee und Tee sowie alkoholischen Getränken in Gaststätten u.a. und im Urlaub. Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

zumindest in der Tendenz richtig wiedergeben, ist dies bei den speziellen Verbrauchsteuern anders. Ein Haushalt ohne Auto zahlt z.B. weder Benzin- noch Kfz-Steuer. Ein Nichtraucherhaushalt zahlt keine Tabak-, ein Antialkoholikerhaushalt keine Branntweinsteuer auf Spirituosen usw. In der hier vorgenommenen Durchschnittsbetrachtung fallen diese singulären Merkmale jedoch unter den Tisch. Daher sind die in der Tabelle 2 wiedergegebenen Unterschiede für diejenigen Haushalte, die aufgrund ihrer Verbrauchsgewohnheiten Mineralöl-, Kfz-, Tabak-, Branntweinsteuern zahlen, um so prägnanter.

Belastung in Abhängigkeit vom sozialen Status

Wenn die Belastung der Verbrauchsteuer nach sozialer Zuordnung des Haushaltsvorstandes analysiert und dabei signifikante Unterschiede zwischen den sozialen Gruppen festgestellt werden, so ist dies für die Würdigung der Einkommenswirkungen von Bedeutung. Genau dieses Ergebnis hat die WSI-Untersuchung aufgezeigt. Insbesondere die Haushalte von Arbeitnehmern und Arbeitslosen sind - wie bei der Mehrwertsteuer - von speziellen Verbrauchsteuern überproportional betroffen: Während die Durchschnittsbelastung für alle Haushalte einen Wert von 2,9 Prozent aufzeigt, geben die Arbeiterhaushalte 3,7 Prozent und die Arbeitslosenhaushalte sogar 5,4 Prozent ihres Nettoeinkommens für die hier angeführten speziellen Verbrauchsteuern aus. Die Feststellung gilt nicht nur bei der Gesamtbetrachtung aller in der EVS berücksichtigten Haushalte, sondern auch für die Haushalte mit annähernd gleichem Nettoeinkommen: Die Gesamtbelastung der privaten Haushalte mit monatlichen Nettoeinkommen zwischen 3000 und 4000 DM mit speziellen Verbrauchsteuern in Höhe von 3,4 Prozent wird von Arbeiter- (3,9 Prozent) und Arbeitslosenhaushalten (4,3 Prozent) deutlich übertroffen. Insbesondere von der Mineralölsteuer sind diese Haushaltstypen überproportional betroffen.

Als Gesamtergebnis kann somit festgehalten werden, daß sowohl die Mehrwertsteuer trotz ihrer sozial wirkenden Komponenten (Steuerfreiheit z.B. für Mieten, ermäßigter Steuersatz z.B. für Lebensmittel) als auch die speziellen Steuern auf den privaten Verbrauch vorrangig die unteren und mittleren Einkommen belasten. Mit steigendem Einkommen und fallender Konsumquote nimmt die Belastung tendenziell ab. Insbesondere bei der Mehrwertsteuer fällt der Regressionsgrad aber nicht so schroff aus, wie es in manchen Bewertungen zum Ausdruck kommt. Auch gutverdienende Haushalte tragen wegen ihres überproportional großen Verbrauchs von Gütern und Dienstleistungen, die mit dem Normalsteuersatz besteuert werden, eine Mehrwertsteuerbelastung, die nicht stark unter dem Durchschnitt aller Haushalte liegt. Erst in den ganz hohen Einkommenslagen, 1988 beginnend mit einem Nettoeinkommen ab 7000 DM, sinkt die Belastung signifikant stärker ab.

Diese Feststellung läßt sich im großen und ganzen auch für die hier berücksichtigten speziellen Verbrauchsteuern treffen, wobei einige Steuern wie z.B.

auf Tabak, Branntwein, Mineralöl und Kfz-Haltung eine besondere Rolle spielen. Was die Betroffenheit der Haushalte in Abhängigkeit von ihrer sozialen Einteilung betrifft, so sind Arbeitnehmerhaushalte generell, aber insbesondere Arbeiter- und Arbeitslosenhaushalte überdurchschnittlich mit Mehrwertsteuer und speziellen Verbrauchsteuern belastet.

Einkommenswirkungen höherer indirekter Steuern

Im Folgenden sollen Einkommenswirkungen von Anhebungen indirekter Steuern abgeschätzt werden, insbesondere für den Fall, daß im Gegenzug andere Abgaben (Steuern, Beiträge) gekürzt werden sollen. Im Mittelpunkt der Überlegungen soll dabei die Mehrwertsteuer als aufkommensstärkste indirekte Steuer stehen.

Wenn die Mehrwertsteuer autonom angehoben werden sollte, würde sich unter der Voraussetzung, daß sich die 1988 gegebenen Verbrauchsstrukturen nicht wesentlich verändert haben, die angegebenen Belastungsquoten vermutlich gleichmäßig nach oben verschieben. Diese Vermutung wird unterstützt durch Untersuchungen des DIW zur Mehrwertsteuerbelastung unterschiedlicher Haushaltstypen.¹⁰ Im Unterschied zur WSI-Untersuchung stützen sich die DIW-Berechnungen nicht auf die EVS 1988, sondern auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die laufenden Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Sie können zwar nicht auf eine so umfangreiche Datenbasis zurückgreifen, liefern dafür aber zeitnähere Werte.

Die DIW-Analysen beziehen sich auf drei Gruppen von ausgewählten Haushaltstypen: Typ 1 umfaßt 2-Personen-Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern mit geringem (Netto-)Einkommen (1991: 2245 DM; 1994: 2571 DM). Typ 2 stellt 4-Personen-Haushalte von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen (1991: 4581 DM; 1994: 4872 DM) dar. Zum Typ 3 werden 4-Personen-Haushalte von Angestellten und Beamten mit höherem Einkommen (1991: 7829 DM; 1994: 8395 DM) gezählt. Gemessen an der Einkommensschichtung der EVS werden von den Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes die ganz oberen Einkommensränge nicht erfaßt. Die Regressionswirkung der Mehrwertsteuer kann daher bei dieser Berechnung nach Haushaltstypen allenfalls abgeschwächt quantitativ wahrgenommen werden.

Für 1994 ermittelte das DIW für die privaten Haushalte im früheren Bundesgebiet folgende Mehrwertsteuerbelastung: Für den Haushaltstyp 1 ergab sich eine Quote von 6,1 Prozent, für den Typ 2 eine von 6,3 Prozent und für den Typ 3 eine von 5,9 Prozent. Diese Quotenverteilung spiegelt im großen und ganzen das Bild wider, welches sich aus der EVS 1988 ermitteln ließ.

¹⁰ Klaus-Dieter Bedau, Mehrwertsteuererhöhung trifft die Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig, in: DIW-Wochenbericht 38-39 vom 19.09.1996; sowie ders., Die Belastung der privaten Haushalte in West- und Ostdeutschland durch direkte und indirekte Steuern, in: DIW-Wochenbericht 46 vom 16.11.1995.

Um abzuschätzen, in welchem Ausmaß die Haushaltseinkommen von einer Anhebung der Mehrwertsteuer betroffen würden, wurden die 1994 getätigten Verbrauchsausgaben vom DIW-Modell mit einem um 2 Prozent höheren Mehrwertsteuersatz belegt. Für den ermäßigten Steuersatz wurde angenommen, daß er unverändert bleibt. Bei nominal gleichbleibenden Verbrauchsausgaben wäre dann bei allen drei Haushaltstypen (früheres Bundesgebiet) eine Anhebung der Mehrwertsteuerquote um 0,6 Prozent-Punkte herausgekommen. Die Anhebung der Steuerlast hätte sich also relativ gleichmäßig verteilt. Eine Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit liegt nicht vor. Diese Schlußfolgerung würde noch stärker zu Tage treten, wenn die Typenberechnung auch Nettoeinkommen von über 10.000 DM/Monat berücksichtigen würde.

Saldo Einkommensteuertarifsenkung 1999 und Mehrwertsteueranhebung

Würde zur Finanzierung der Steuerausfälle der von der Bundesregierung für 1998/1999 beabsichtigten Einkommensteuerreform die Anhebung der Mehrwertsteuer zum Ausgleich herangezogen, so wird schnell klar, daß aus gewerkschaftlicher Sicht die Finanzierung der Einkommensteuersenkung durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer nicht befürwortet werden kann. So soll sich z.B. nach den Zahlen des Bundesfinanzministeriums für Jahreseinkommen von 300.000 DM (Ledige/Grundtabelle) nach dem neuen Tarif T 99 gegenüber dem Tarif 1998 eine Entlastung von 31369 DM (23,0 Prozent) ergeben. Ein durchschnittlich verdienender lediger Arbeitnehmer mit einem Bruttojahresverdienst von ca. 55.000 DM und einem steuerpflichtigen Einkommen von ca. 45.000 DM würde lediglich eine Entlastung von 1782 DM (18,9 Prozent) erfahren. Die Entlastung des Spitzenverdieners wäre also rund 17mal höher als die des Arbeitnehmers.¹¹

Bei diesen Entlastungswerten wird es allerdings nicht bleiben. Erstens soll die Arbeitnehmerpauschale von derzeit 2000 DM auf 1300 DM abgesenkt werden. Darüber hinaus sollen die Steuerfreiheit von Erschwerniszuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit ganz abgeschafft und die Kilometerpauschale bei Fahrten mit dem eigenen Kfz zwischen Wohnung und Arbeitsstätte auf 0,40 DM reduziert und außerdem erst ab 16 km Entfernung Gültigkeit haben. Zwar werden von den zwei letztgenannten Veränderungen nicht alle Arbeitnehmer betroffen werden. Unter dem Strich dürfte trotzdem für viele eine deutlich niedrigere Entlastung herauskommen als für die, die sich nach dem Tarif ergibt. Für viele Schichtarbeiter wird es sogar zusätzliche Belastungen geben, wenn die bisher steuerfreien Erschwerniszuschläge einen großen Anteil des Gesamtentgelts ausmachen. Hinzu käme dann noch die Mehrbelastung aus der Mehrwertsteuer, die bei einer Anhebung des MwSt.--

¹¹ Zwar wäre die prozentuale Entlastung im Falle der Anwendung der Splittingtabelle bei diesem Vergleich anders verteilt. Bei einem zu versteuerndem Einkommen von 45.000 DM beträgt die Entlastung gegenüber dem Tarif T 1998 exakt 18% DM (= -34,8 Prozent). Bei einem steuerpflichtigem Einkommen von 300.000 DM müssen 20.734 DM (= -18,3 Prozent) weniger gezahlt werden. Die Entlastung ist jetzt „nur“ noch fast 11Mal so hoch; vgl. BMF, Reform der Einkommenbesteuerung, a.a.O.

Regelsatzes um einen Prozent-Punkt eine jährliche Mehrbelastung von rund 400 DM (Haushaltstyp 2: durchschnittlich verdienender Arbeitnehmerhaushalt mit 4 Personen) bedeuten würde. Sollte es bei den bisherigen Plänen der Bundesregierung bleiben, würden die Spitzenverdiener ein weiteres Mal gegenüber den Normalverdienern gravierend begünstigt.¹² Ein weiterer Grund für die Ablehnung einer Gegenfinanzierung durch die Mehrwertsteueranhebung ist der Umstand, daß Rentner, Arbeitslose und Nicht- bzw. Niedrigeinkommenszahler von der Tarifsenkung nichts hätten, sie aber gleichwohl die höhere Mehrwertsteuerlast zu tragen hätten.

Mehrwertsteueranhebung zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung

Zu einer anderen Bewertung gelangt man, wenn die Mehrwertsteuer angehoben würde, um damit die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge im gleichen Umfang zu senken. Diese Umstrukturierung ist der wesentliche Inhalt von Forderungen, sogenannte versicherungsfremde oder nicht beitragsadäquate Leistungen der Sozialversicherung nicht über Beiträge, sondern über Steuern finanzieren zu lassen. Hintergrund dieser Forderung ist, daß die Sozialversicherung zwar schon immer, aber zunehmend nach der deutschen Vereinigung mit Aufgaben belastet worden ist, die ihrer Natur nach nicht über Beiträge, sondern über Steuern hätten gezahlt werden müssen. Zwar wird ein Teil dieser Leistungen bereits heute mit Steuermitteln finanziert, z.B. durch die Bundeszuschüsse zur Renten- und Arbeitslosenversicherung, aber die Belastungen durch versicherungsfremde Leistungen liegen wesentlich höher.¹³

Durch eine solche Änderung der Finanzierungsstruktur der Sozialversicherung würden zunächst alle Verbraucher, also auch Rentner, Freiberufler, Landwirte usw. unabhängig von ihrer Einkunftsquelle und der Frage, ob die Einkünfte legal oder illegal (z.B. Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit) zustande gekommen sind, belastet. Arbeitnehmerhaushalte würden per Saldo begünstigt, weil sie weniger Sozialversicherungsbeiträge abzuführen hätten. Insbesondere abhängig Beschäftigte mit einem Einkommen unterhalb der Beitragsbemessungshöchstgrenzen der Sozialversicherung würden überproportional entlastet. Auch die Unternehmen, insbesondere die mit personalintensiver Produktion, würden durch eine derartige Verlagerung von einem Teil ihrer gesetzlichen Lohnnebenkosten befreit.

Eine solche Verlagerung von Kosten für die Finanzierung sozialversicherungsfremder Leistungen durch das Steuersystem ist auch deswegen anzustreben, weil das gegenwärtige soziale Sicherungssystem mit seiner vorran-

12 vgl. hierzu auch den Beitrag von Hans-Georg Wehner in diesem Heft.

13 Laut Schmähl können 135 Mrd. DM Leistungen in der Sozialversicherung als „fehlfinanziert“ bezeichnet werden; vgl. Winfried Schmähl, Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: Ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat - Begründungen und quantitative Dimensionen, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und Gestaltung, Informationsdienst 246 (August 1995).

gigen Anbindung an die Sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmereinkommen ohne diese Maßnahmen in Gefahr gerät. Die Mehrwertsteuer kann schon allein deswegen als Träger einer entsprechenden Umfinanzierung angesehen werden, weil sie vom Aufkommen her stark genug ist, um nennenswerte Beträge umschichten zu können. Auch werden alle Konsumenten und nicht nur einzelne Verbraucherschichten zur Finanzierung dieser Leistungen herangezogen. Würde man hingegen lediglich Autofahrer mit zusätzlicher Benzinsteuern oder Raucher mit zusätzlicher Tabaksteuer belasten, würden nur bestimmte Gruppen in der Bevölkerung betroffen.

Gesamtgesellschaftliche Leistungen müssen primär auch gesamtgesellschaftlich finanziert werden. Wenn außer der Mehrwertsteuer noch andere indirekte Steuern als Lieferanten zur Finanzierung von bisher aus der Sozialversicherung finanzierten Leistungen herangezogen werden sollten, sollte deshalb eher an die Versicherungssteuer gedacht werden. Versicherungen gibt es praktisch in allen Haushalten. Die Steuer auf Versicherungsprämien belastet die Einkommen fast proportional. Außerdem gilt die Versicherungssteuer als eine Art Mehrwertsteuer auf Versicherungsleistungen.

Wenn allerdings außer den verteilungspolitischen Kriterien auch ökologische Ziele mit der Anhebung von indirekten Steuern erreicht werden sollten, würden andere steuerpolitische Maßnahmen stärker ins Blickfeld rücken. Neben der Mineralöl- und der Tabak- und Branntweinsteuer könnte auch die Einführung eines speziellen Mehrwertsteuersatzes für Energieprodukte in den Kreis der zu erhebenden oder einzuführenden Abgaben in Frage kommen. Freilich müßten in dem Zusammenhang auch die Wachstums- und beschäftigungspolitischen Folgen derartiger Umstrukturierungsentscheidungen beachtet werden, über die in der Wirtschaftsforschung nicht immer Einigkeit besteht. Sollte z.B. die Mineralölsteuer deutlich angehoben werden (Aufkommen 1996: 65 Mrd. DM), dann bliebe dies möglicherweise nicht ohne negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.¹⁴

Der DGB hat sich wegen der von ihm als positiv eingeschätzten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen für die Einführung einer Energie-Steuer ausgesprochen. Auch von dieser Steuer würden alle Haushalte, aber auch Unternehmen und andere Einrichtungen betroffen. Ihr Aufkommen von anfänglich gut 10 Mrd. DM soll durch die Senkung von Sozial Versicherungsbeiträgen voll zurückgegeben werden. Exportintensive Energieträger sollen allerdings von der Energiesteuer ausgenommen werden. Für besonders belastete Industriezweige sind Ermäßigungen vorgesehen.¹⁵

14 Klaus Bartsch/Andreas Cohn, Drastische Mineralölsteuererhöhungen - Ein geeigneter Hebel für den ökologischen Umbau des Verkehrssystems?, in: WSI-Mitteilungen 10/1994, S. 654 ff.

15 DGB-Bundesvorstand, Einstieg in eine sozialökologische Steuerreform, in: Informationen zur Wirtschaft- und Strukturpolitik, Nr. 3 vom 4.6.1996.