

Bach, Stefan; Mudrack, Tony

Article

Erbschaftsteuer auf den Bund übertragen, Länder stärker an Umsatz- oder Einkommensteuer beteiligen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Mudrack, Tony (2015) : Erbschaftsteuer auf den Bund übertragen, Länder stärker an Umsatz- oder Einkommensteuer beteiligen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 82, Iss. 23, pp. 539-549

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110645>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Erbschaftsteuer auf den Bund übertragen, Länder stärker an Umsatz- oder Einkommensteuer beteiligen

Von Stefan Bach und Tony Mudrack

Die anstehende Erbschaftsteuerreform könnte die Steuereinnahmen der Länder längerfristig erhöhen, sofern die weitgehenden Steuerbefreiungen für Unternehmensübertragungen reduziert werden. Das Mehraufkommen würde sich vor allem in Hamburg und den wohlhabenden westdeutschen Flächenländern konzentrieren. Dies verstärkt die Umverteilung im Länderfinanzausgleich.

Um die großen Unterschiede beim Aufkommen von vornherein zu nivellieren, bietet sich eine Verteilung nach Einwohnern statt nach dem örtlichen Aufkommen in den Ländern an. Grundsätzlich ähnliche Wirkungen hätten eine Übertragung der gesamten Erbschaftsteuereinnahmen auf den Bund und eine Kompensation der Länder mit höheren Anteilen bei der Umsatzsteuer oder bei der Einkommensteuer. Dadurch würden die Anreize der Länder zu einer weniger effektiven Erhebung der Erbschaftsteuer entfallen. Eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer würde die Umverteilung durch den Länderfinanzausgleich stärker reduzieren. Eine höhere Beteiligung an der Einkommensteuer käme den wohlhabenden Ländern entgegen, die zumeist auch bei der Erbschaftsteuer überproportionale Einnahmen erzielen. Diese Länder könnten dann Erbschaftsteuerreformen leichter akzeptieren, die hohe Vermögen stärker belasten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Vergünstigungen für Unternehmensvermögen bei der Erbschaftsteuer als teilweise verfassungswidrig erklärt.¹ Das Bundesfinanzministerium hat im Februar Eckwerte zur Reform der Erbschaftsteuer vorgestellt,² auf deren Grundlage demnächst ein Referentenentwurf vorgelegt wird. Umstritten sind vor allem die Regelungen zu Übertragungen von großen Unternehmen, die nicht mehr ohne besondere Bedürfnisprüfung begünstigt werden dürfen. Die Eckwerte sehen hierzu eine Freigrenze von 20 Millionen Euro je Erwerb vor. Bei höherwertigen Unternehmensübertragungen ist eine Bedürfnisprüfung vorgesehen, bei der bis zu 50 Prozent des sonstigen übertragenen Vermögens oder des vorhandenen Privatvermögens des Erwerbers eingesetzt werden müssen, um die Steuerschuld auf das übertragene Unternehmensvermögen zu begleichen. Den Wirtschaftsverbänden sowie einzelnen wohlhabenden Bundesländern ist diese Freigrenze zu niedrig und die Anrechnung von Privatvermögen zu weitgehend, da dies die Unternehmen und die familiengeprägte Fortführung größerer Unternehmen belasten kann.³ Anderen ist die Freigrenze zu hoch, da so auch weiterhin erhebliche Unternehmensvermögen steuerfrei übertragen werden können, obwohl Unternehmensfortführung oder Arbeitsplätze notwendigerweise nicht gefährdet sind. Weitere Neuregelungen betreffen die vom Bundesverfassungsgericht monierten Regelun-

¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Dezember 2014. 1 BvL 21/12. Vgl. dazu Eisele, D. (2015): Erbschaft- und schenkungsteuerliche Privilegierung des Unternehmensvermögens in Teilen verfassungswidrig. Das Urteil des BVerfG vom 17.12.2014 – 1 BvL 21/12. NWB 4/2015.

² Bundesministerium der Finanzen (2015): Neuregelung der Erbschaftsteuer für Unternehmensvermögen – Eckwerte. Februar 2015.

³ Vgl. zur Diskussion Institut für Finanzen und Steuern (ifst) (2015): Gesammelte Positionen zu den Eckwerten der Erbschaftsteuerreform 2016. ifst-Stellungnahmen 1/2015. Kritisiert wird auch der „Fallbeileffekt“ einer Freigrenze, da bei geringfügiger Überschreitung die volle Steuerlast auf den gesamten Erwerb anfällt. Dieser könnte durch einen (abschmelzenden) Freibetrag gemildert werden. Diskutiert wird ferner, Freigrenze oder Freibetrag nicht für den einzelnen Erwerb, sondern auf Ebene des Unternehmens zu gewähren. Dadurch würden auch kleine Beteiligungen an großen Personengesellschaften nicht mehr automatisch begünstigt.

gen zur Abgrenzung des begünstigten Betriebsvermögens vom nicht begünstigten „Verwaltungsvermögen“ sowie zur Ausnahme für Kleinunternehmen von der Lohnsummenregelung.

Das Aufkommen der Erbschaftsteuer steht den Bundesländern zu. Mittelfristig liegt es bei etwa 5 Milliarden Euro im Jahr, das entspricht nach der aktuellen Steuerschätzung 1,7 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Länder oder 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2017.⁴ Auswertungen der Erbschaftsteuerstatistik zeigen, dass die bestehenden Vergünstigungen für Unternehmensvermögen die Besteuerungsgrundlagen der Erbschaftsteuer stark verringern.⁵ Davon profitieren vor allem die hohen und sehr hohen Vermögensübertragungen, die zum Großteil aus Unternehmensvermögen bestehen und einen erheblichen Anteil an den steuerlich erfassten Erwerben ausmachen. Längerfristig sind Übertragungen von Unternehmensvermögen ab 10 Millionen Euro in Größenordnungen von jährlich 25 bis 30 Milliarden Euro möglich,⁶ die nach bisherigem Recht weitgehend steuerfrei bleiben, soweit die Erwerber die Unternehmen fortführen. Bereits eine Steuerbelastung von 10 Prozent auf diese Unternehmensvermögen könnte also das laufende Erbschaftsteueraufkommen längerfristig um 50 Prozent erhöhen. Sofern allerdings höhere Freigrenzen oder Freibeträge gewährt werden oder die Bedürfnisprüfung weniger restriktiv gehandhabt wird, dürften durch die Reform nur geringe Mehreinnahmen erzielt werden.

Im Folgenden analysieren wir die längerfristigen potentiellen Wirkungen einer Erbschaftsteuerreform auf die Steuereinnahmen der Länder vor und nach Finanzausgleich (Kasten). Ferner untersuchen wir alternative Verteilungen des Erbschaftsteueraufkommens vor dem Hintergrund der anstehenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Hierzu werden folgende Szenarien unterschieden:

- Zunächst betrachten wir die potentiellen Mehreinnahmen der gesamten Erbschaftsteuerreform bei geltendem Recht vor und nach Finanzausgleich (Szenario 1).
- In einem weiteren Schritt werden drei Szenarien einer alternativen Verteilung der gesamten Erbschaftsteuereinnahmen im Finanzausgleich untersucht: Eine Verteilung nach Einwohnern (Szenario 2) sowie eine Übertragung der Erbschaftsteuereinnah-

⁴ Bundesministerium der Finanzen (2015): Ergebnisse der 146. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 5. bis 7. Mai 2015 in Saarbrücken.

⁵ Bach, S. (2015): Erbschaftsteuer: Firmenprivilegien begrenzen, Steuerbelastungen strecken. DIW Wochenbericht Nr. 7/2015, 111-121.

⁶ Bach, S. (2015), ebenda, 115.

Kasten

So funktioniert der Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich ist ein wichtiges Instrument zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Damit die Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer Staatsaufgaben die notwendigen Mittel erhalten, treten sie in einer Solidargemeinschaft füreinander ein. Als allgemeines Kriterium nutzt der Länderfinanzausgleich die Finanzkraft, in der die jeweils relevanten Steuereinnahmen je Einwohner dem Bundesdurchschnitt gegenübergestellt werden. Nach Umverteilung der Einnahmen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Ländern stehen jedem Bundesland ähnlich hohe Einnahmen je Einwohner zur Verfügung. Vor Finanzausgleich weist die Finanzkraft erhebliche Unterschiede auf. Für das Jahr 2014 sind Unterschiede für die Steuereinnahmen je Einwohner von Ländern und Gemeinden zwischen 50 Prozent (ostdeutsche Flächenländer) und 150 Prozent (Hamburg) des Bundesdurchschnitts zu erwarten.

In einem ersten Schritt wird die vertikale Verteilung der Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuer) zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gemäß Artikel 106 Abs. 3 GG festgelegt (Tabelle).

§ 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) regelt die spezifische Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften. Die kassenmäßigen Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer werden vorher gemäß dem Zerlegungsgesetz (ZerlG) nach dem tatsächlichen örtlichen Aufkommen auf die Länder und Gemeinden verteilt. Die übrigen Ländersteuern, darunter die Erbschaftsteuer oder die Biersteuer, fließen nach ihrem örtlichen Aufkommen in die Kassen der Länder.

Nach Verteilung der Gemeinschaftssteuern durchläuft der Länderfinanzausgleich drei Nivellierungsstufen, durch die eine schrittweise Angleichung an den Bundesdurchschnitt erreicht wird.

men auf den Bund bei Kompensation der Länder mit höheren Anteilen bei der Umsatzsteuer (Szenario 3) oder bei der Einkommensteuer (Szenario 4).

Erbschaftsteueraufkommen stark auf wohlhabende Bundesländer konzentriert

Die Besteuerungsgrundlagen und das Aufkommen der Erbschaftsteuer sind sehr ungleich über die Länder verteilt (Tabelle 1). Auf Grundlage einer Sonderauswertung

Auf der *ersten Stufe* werden maximal 25 Prozent des Umsatzsteueranteils an ausschließlich bedürftige Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft transferiert (§ 2 Abs. 1 FAG). Bei der Bemessung der Bedürftigkeit spielen die Steuereinnahmen der Gemeinden noch keine Rolle. Die Ausgleichsquoten dieses Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs sind in Abhängigkeit der Finanzkraft degressiv zwischen 95 Prozent und 60 Prozent ausgestaltet. Anschließend wird der verbleibende Anteil am Umsatzsteueraufkommen einheitlich je Einwohner auf die einzelnen Länder verteilt (§ 2 Abs. 2 FAG).

Auf der *zweiten Stufe* führt der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn einen Ausgleich zwischen den finanzstarken „Geberländern“ und den finanzschwachen „Nehmerländern“ vor. Für die Umverteilung sind die Finanzkraft sowie die zugehörige Ausgleichsmesszahl relevant (§ 5 FAG). Zur deren Bestimmung werden sowohl die Steuereinnahmen der Länder einschließlich der Förderabgabe des Bergbaus (§ 7 FAG) als auch 64 Prozent der Steuereinnahmen der Gemeinden herangezogen (§ 8 Abs. 3 FAG). Hinzu kommt die Einwohnerveredelung. Dabei werden den Stadtstaaten aufgrund der hohen Einwohnerdichte sowie den sehr dünn besiedelten Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt Mehrbedarfe im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zugesprochen (§ 9 FAG). Die Stadtstaaten genießen sowohl für die Landessteuern als auch die Gemeindesteuern einen Veredelungsanspruch von 1,35 je Einwohner. Die dünn besiedelten Flächenländer erhalten lediglich eine Veredelung auf Ebene der Gemeindesteuereinnahmen zwischen 1,02 (Sachsen-Anhalt) und 1,05 je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Ferner stellt das „Prämienmodell“ Mehreinnahmen eines einzelnen Bundeslandes in Höhe von 12 Prozent vom Länderfinanzausgleich frei, soweit sie sich über dem Bundesdurchschnitt bewegen (§ 7 Abs. 3 FAG). Damit sollen angesichts der hohen Umverteilungswirkung des Länderfinanzausgleichs die „Anreizwirkungen“ für die Länder verbessert werden, Steuer Mehreinnahmen zu realisieren.

der Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik 2012 und 2013⁷ nach Bundesländern betrachten wir sämtliche erbschaftsteuerlich erfassten Übertragungen vor Abzügen, die darin enthaltenen steuerfreien Übertragungen von Unternehmensvermögen sowie die festgesetzte

⁷ Zu Ergebnissen für Deutschland insgesamt vgl. Statistisches Bundesamt: Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik.

Tabelle

Verteilung der Gemeinschaftssteuern für das Jahr 2014

Steuern	Bund	Länder	Gemeinden	
	Anteile in Prozent			
Umsatzsteuer	53,5	44,5	2,0	
Einkommensteuer (nach Zerlegung)	Lohnsteuer	42,5	42,5	15,0
	veranlagte Einkommensteuer	42,5	42,5	15,0
	Abgeltungsteuer	44,0	44,0	12,0
	nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	50,0	50,0	-
Körperschaftsteuer (nach Zerlegung)	50,0	50,0	-	

Quelle: Artikel 106 Abs. 3 GG, § 1 Finanzausgleichsgesetz; eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2015

Auf der *dritten Stufe* zahlt der Bund vertikale Zuweisungen an die Länder. Hierbei unterstützt der Bund über allgemeine Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs die finanzschwachen Länder, indem er die unterdurchschnittliche Finanzkraft bis zu 99,5 Prozent des Bundesdurchschnitts zu jeweils 77,5 Prozent ausgleicht (§ 11 Abs. 2 FAG). Ferner werden Mittel des Solidarpakts II auf die ostdeutschen Bundesländer einschließlich Berlin zugeteilt. Diese degressiv ausgestaltete Unterstützung beträgt für das Jahr 2014 insgesamt 5,8 Milliarden Euro und läuft bis 2019 aus (§ 11 Abs. 3 FAG). Weiterhin erhalten die ostdeutschen Flächenländer Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit in Höhe von rund 0,8 Milliarden Euro (§ 11 Abs. 3a FAG). Schließlich gibt es noch Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten der politischen Führung an einen Teil der Nehmerländer. Der Umfang dieser Unterstützung beläuft sich auf etwa 0,5 Milliarden Euro pro Jahr (§ 11 Abs. 4 FAG).

Erbschaftsteuer. Aus der Finanzstatistik fügen wir das laufende Kassenaufkommen hinzu.⁸

⁸ Die Abweichungen zwischen festgesetzter Erbschaftsteuerschuld und laufendem Kassenaufkommen ergeben sich aus Erstattungen und Nachzahlungen bei wiederholter Veranlagung früherer Jahre sowie Verschiebungen von Zahlungszielen. Neben den Aggregaten der ausgewiesenen Größen betrachten wir auch die jeweiligen Werte je Einwohner sowie die Werte je Einwohner normiert auf den Bundesdurchschnitt, die beim Steueraufkommen der relativen Finanzkraft der Erbschaftsteuer entsprechen. An der entsprechend berechneten relativen Finanzkraft aller Ländersteuereinnahmen orientiert sich die Umverteilung der Steuereinnahmen im Länderfinanzausgleich (Kasten).

Tabelle 1

Erbschaftsteuerpflichtige Erwerbe, Begünstigungen für Unternehmensvermögen und Steueraufkommen nach Bundesländern

Länder	2012				2013			
	Erbschaftsteuerstatistik ¹			Kassen- aufkommen Erbschaft- steuer	Erbschaftsteuerstatistik ¹			Kassen- aufkommen Erbschaft- steuer
	Wert der übertra- genen Vermögen (Wert > 0)	darunter: steuer- freie Unterneh- mensvermögen ²	Festgesetzte Erbschaft- steuer		Wert der übertra- genen Vermögen (Wert > 0)	darunter: steuer- freie Unterneh- mensvermögen ¹	Festgesetzte Erbschaft- steuer	
Millionen Euro								
Baden-Württemberg	9 854	4 629	657	671	10 597	4 363	798	797
Bayern	11 606	4 113	956	996	16 006	7 527	1 058	1 078
Berlin	1 608	176	201	209	2 232	731	201	202
Brandenburg	242	49	20	20	253	47	18	18
Bremen	572	160	43	42	526	262	30	32
Hamburg	5 257	4 213	134	150	3 587	2 314	165	171
Hessen	4 417	1 254	343	350	5 865	2 368	432	437
Mecklenburg-Vorpommern	134	20	9	9	265	144	11	9
Niedersachsen	4 959	1 848	330	330	5 251	2 252	334	319
Nordrhein-Westfalen	17 015	8 576	1 097	1 121	19 173	10 397	1 147	1 113
Rheinland-Pfalz	15 720	14 275	159	164	3 536	1 645	282	215
Saarland	339	53	31	28	404	48	40	40
Sachsen	296	40	26	27	527	269	30	27
Sachsen-Anhalt	129	12	13	12	177	50	13	13
Schleswig-Holstein	1 951	718	153	163	3 036	1 597	149	151
Thüringen	146	32	13	13	257	67	12	12
Insgesamt	74 245	40 168	4 184	4 305	71 692	34 083	4 717	4 633
Euro je Einwohner								
Baden-Württemberg	927	435	62	63	1 000	412	75	75
Bayern	926	328	76	80	1 275	600	84	86
Berlin	473	52	59	61	658	215	59	59
Brandenburg	98	20	8	8	103	19	7	7
Bremen	873	244	66	64	803	400	45	49
Hamburg	3 002	2 406	76	86	2 059	1 328	95	98
Hessen	732	208	57	58	973	393	72	73
Mecklenburg-Vorpommern	83	13	6	5	166	90	7	6
Niedersachsen	633	236	42	42	674	289	43	41
Nordrhein-Westfalen	965	486	62	64	1 093	593	65	63
Rheinland-Pfalz	3 938	3 576	40	41	886	412	71	54
Saarland	339	53	31	28	408	49	40	41
Sachsen	73	10	6	7	130	67	7	7
Sachsen-Anhalt	57	5	6	5	79	22	6	6
Schleswig-Holstein	693	255	54	58	1 081	569	53	54
Thüringen	67	15	6	6	119	31	5	5
Insgesamt	918	497	52	53	890	423	59	57
je Einwohner in Prozent des Bundesdurchschnitts								
Baden-Württemberg	101,0	87,7	119,5	118,5	112,4	97,3	128,6	130,8
Bayern	101,0	66,1	147,6	149,4	143,4	141,8	144,1	149,4
Berlin	51,5	10,4	114,1	115,4	73,9	50,9	101,1	103,3
Brandenburg	10,7	4,0	15,4	15,1	11,6	4,5	12,7	12,5
Bremen	95,1	49,2	127,6	120,6	90,2	94,5	77,4	85,5
Hamburg	327,1	484,6	147,5	160,7	231,4	314,0	161,6	170,9
Hessen	79,7	41,8	109,8	109,0	109,4	92,9	122,4	126,2
Mecklenburg-Vorpommern	9,1	2,5	11,1	10,3	18,7	21,3	11,7	10,1
Niedersachsen	69,0	47,5	81,4	79,2	75,8	68,4	73,2	71,3
Nordrhein-Westfalen	105,1	97,9	120,2	119,5	122,8	140,1	111,7	110,4
Rheinland-Pfalz	429,1	720,2	77,1	77,4	99,6	97,5	120,7	93,7
Saarland	36,9	10,6	59,1	52,7	45,8	11,6	68,3	70,7
Sachsen	7,9	2,0	12,5	12,5	14,7	15,8	12,5	11,6
Sachsen-Anhalt	6,2	1,0	11,0	10,1	8,8	5,3	9,8	9,9
Schleswig-Holstein	75,5	51,3	105,2	108,6	121,5	134,5	90,7	93,3
Thüringen	7,3	3,0	11,4	11,0	13,4	7,3	9,1	9,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>								
Variationskoeffizient ³	1,2	2,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,5	0,5

1 Bei unbeschränkt steuerpflichtigen Erwerbten. – 2 Steuerbegünstigungen nach § 13a ErbStG. – 3 Ungewichteter Variationskoeffizient (Standardabweichung durch Mittelwert).

Quellen: Statistisches Bundesamt, Sonderauswertungen der Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik, Finanzstatistik.

Grundsätzlich spiegeln Aufkommen und Besteuerungsgrundlagen der Erbschaftsteuer die regionale Verteilung der hohen Vermögen in Deutschland wider. Hamburg erzielt mit Abstand die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen bei der Erbschaftsteuer. Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben deutlich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen, Bremen und Berlin liegen im Mittel der beiden Jahre etwas über dem Bundesdurchschnitt und Schleswig-Holstein in etwa auf dem Bundesdurchschnitt. Die übrigen West-Länder haben ein mäßig unterdurchschnittliches Erbschaftsteueraufkommen je Einwohner. Dagegen haben die neuen Bundesländer nur ein Pro-Kopf-Aufkommen von zwischen 10 und 15 Prozent des Bundesdurchschnitts.

Noch deutlich stärker als das Steueraufkommen streuen die erbschaftsteuerlich erfassten Übertragungen sowie die darin enthaltenen steuerfreien Übertragungen von Unternehmensvermögen. Dies gilt sowohl zwischen den Ländern als auch teilweise zwischen den hier betrachteten Jahren 2012 und 2013. Insgesamt bestand in den beiden Jahren etwa die Hälfte des erbschaftsteuerlich erfassten Vermögens aus steuerbefreitem Unternehmensvermögen. Stark überdurchschnittlich sind diese Übertragungen in Hamburg. Aber auch Bayern und Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben in einem Jahr recht hohe steuerfreie Übertragungen. Auffällig ist das sehr hohe Volumen der steuerfreien Unternehmensübertragungen in Rheinland-Pfalz im Jahr 2012, auf das mit gut 14 Milliarden Euro mehr als ein Drittel der gesamten steuerfreien Unternehmensübertragungen entfällt. Offenbar sind in diesem Jahr in diesem Land besonders viele oder sehr hochwertige Unternehmensbeteiligungen veranlagt worden.⁹ In Baden-Württemberg oder Hessen, für die man auch hohe Unternehmensübertragungen vermuten würde, weichen die Ergebnisse dagegen nur wenig vom Bundesdurchschnitt ab. Bremen liegt etwas unter dem Bundesdurchschnitt, Niedersachsen, Berlin und das Saarland deutlich stärker. In den neuen Ländern spielen die Unternehmensübertragungen keine Rolle.

Insgesamt ist somit zu erwarten, dass eine Einbeziehung der bisher steuerbefreiten Unternehmensübertragungen die ohnehin schon große Streuung des Erbschaftsteueraufkommens weiter verstärkt. Allerdings sind die hier vorgestellten Ergebnisse für die Jahre 2012 und 2013 mit Vorsicht zu interpretieren, da in einzelnen Ländern und Jahren große Übertragungen einen starken Einfluss haben können. Darauf deutet der „Ausreißer“ für Rheinland-Pfalz im Jahr 2012 hin. Auch in anderen Ländern kann dieser Effekt eine Rolle spielen.

⁹ Die Erbschaftsteuerstatistik weist die Erstveranlagungen der Erbschaft- und Schenkungsfälle aus. Die zugrunde liegenden Erbschaften oder Schenkungen haben zumeist ein bis drei Jahre vorher stattgefunden.

Man bräuchte zusätzliche Jahreswellen, um den nachhaltigen Effekt besser schätzen zu können. Ergebnisse für 2014 liegen bisher nicht vor. Dennoch geben die hier vorgestellten Informationen eine erste Grundlage für die Analyse der potentiellen Wirkungen einer Erhöhung des Steueraufkommens, die durch eine stärkere Einbeziehung der höheren Unternehmensvermögen in die Erbschaftsteuer entstehen.

Stärkere Besteuerung von Unternehmensvermögen erhöht Umverteilung im Finanzausgleich

Im Folgenden nehmen wir an, dass die anstehende Reform das jährliche Erbschaftsteueraufkommen längerfristig um 1,5 Milliarden Euro erhöht, also von derzeit 5 Milliarden Euro auf 6,5 Milliarden Euro. Angesichts der erheblichen Vermögenskonzentration vor allem bei den hohen Unternehmensvermögen ist ein solches Mehraufkommen längerfristig möglich. Im Vergleich zu den Eckwerten des Bundesfinanzministeriums zur Erbschaftsteuerreform¹⁰ müssten dazu allerdings die Vorgaben zur Freigrenze und zur Bedürfnisprüfung restriktiver ausfallen. Zur Abbildung der längerfristigen Entwicklung nehmen wir an, dass sich dieses Mehraufkommen nach den steuerfreien Unternehmensübertragungen der Statistikjahre 2012 und 2013 auf die Länder verteilt.

Allerdings weisen die hier ausgewiesenen Werte eine hohe Volatilität aus, was auch auf den nennenswerten Einfluss von einzelnen Fällen beziehungsweise von größeren Unternehmen zurückzuführen ist. Ferner könnte die Streuung des Aufkommens noch größer sein, da nach der Neuregelung die Übertragungen von kleinen und mittleren Unternehmen weiterhin nicht besteuert werden, die in den hier zugrunde gelegten steuerfreien Unternehmensübertragungen mit erfasst sind. Allerdings entfällt auf diese Fälle nur ein kleiner Teil des Begünstigungsvolumens. Mangels detaillierterer und neuerer Informationen verwenden wir die vorliegenden Werte für 2012 und 2013 und bilden den Durchschnitt aus beiden Jahren. Dabei korrigieren wir aber den „Ausreißer“ für Rheinland-Pfalz 2012, indem wir die steuerfreien Übertragungen für dieses Jahr auf 2 Milliarden Euro begrenzen. Dies entspricht in etwa dem Niveau der steuerfreien Übertragungen im Jahr 2013 in diesem Land.

Datengrundlage der Simulation zu den Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs ist die vorläufige Ab-

¹⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), a. a. O., Fußnote 2.

rechnung des Länderfinanzausgleichs für 2014,¹¹ deren Steuereinnahmen und Einwohnerzahlen wir hier verwenden. Bei der Erbschaftsteuer legen wir statt der tatsächlich realisierten Einnahmen des Jahres 2014 die durchschnittlichen Einnahmen der Jahre 2012 bis 2014 zugrunde und skalieren die Gesamteinnahmen auf ein Aufkommen von 5 Milliarden Euro, die wir als längerfristige jährliche Erbschaftsteuereinnahmen nach geltendem Recht annehmen. Das Simulationsmodell bildet die geltenden Regelungen des Länderfinanzausgleichs vollständig ab.

Bei den Simulationen vernachlässigen wir die Regelungen des „Prämienmodells“, nach dem überdurchschnittliche Mehreinnahmen der Länder zu einem kleinen Teil nicht in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden (Kasten). Dadurch sollten die längerfristigen Wirkungen auf Finanzkraft und Steueraufkommen der Länder dargestellt werden. Angesichts der potentiell hohen Volatilität der Erbschaftsteuereinnahmen aus Unternehmensübertragungen kann das „Prämienmodell“ dazu führen, dass Länder mit hohen Mehreinnahmen in einzelnen Jahren einen kleineren Teil dieser Mehreinnahmen behalten dürfen. In der Regel dürfte das „Prämienmodell“ aber von den weitaus gewichtigeren Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer dominiert werden.

Gegenüber dem örtlichen Aufkommen bewirkt der bestehende Länderfinanzausgleich eine erhebliche Nivellierung der Mehreinnahmen je Einwohner (Szenario 1). Davon profitieren vor allem die ostdeutschen Flächenländer, die nur sehr geringe örtliche Mehreinnahmen haben und auf mindestens 94 Prozent des Bundesdurchschnitts von 19 Euro je Einwohner aufgestockt werden (Tabelle 2); ihre Einnahmen werden um bis zu 2600 Prozent der Mehreinnahmen vor Finanzausgleich erhöht (Sachsen-Anhalt) (Tabelle 3). Auch das Saarland und Berlin profitieren deutlich vom Länderfinanzausgleich, Niedersachsen und Bremen moderat. Auch das „reiche“ Hessen profitiert von den Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs, indem die unterdurchschnittlichen Mehreinnahmen vor Länderfinanzausgleich von 78 Prozent auf gut 84 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner aufgestockt werden. Der geringere Wert gegenüber den übrigen Ländern resultiert aus der Stellung Hessens als finanzstarkes „Geberland“, wodurch es in der ersten Stufe des Länderfinanzausgleichs trotz der unterdurchschnittlichen Mehreinnahmen keine nivellierenden Umsatzsteueranteile erhält. Die Aufstockung auf 84 Prozent entsteht durch die geringeren Transferverpflichtungen auf der zweiten Stufe des Länderfinanzausgleichs.

¹¹ Bundesministerium der Finanzen (2015): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014. BfM/V A 4.

Umgekehrt verlieren die Länder mit überdurchschnittlichen Mehreinnahmen vor Finanzausgleich. Hamburg mit seinem stark überdurchschnittlichen örtlichen Aufkommen muss nur 37 Prozent abgeben, da es von der hohen Einwohnerveredelung bei der Ausgleichsmesszahl profitiert (Kasten). Nordrhein-Westfalen verliert 31 Prozent, Bayern 19 Prozent und Baden-Württemberg 13 Prozent. Es existieren jedoch auch finanzschwache Länder, die vor Länderfinanzausgleich überdurchschnittliche Mehreinnahmen bei der Erbschaftsteuer aufweisen. Diese „Nehmerländer“ haben aufgrund ihrer Mehreinnahmen geringere Transferansprüche innerhalb des Länderfinanzausgleichs und büßen somit einen großen Teil des Mehraufkommens ein. Dieser Effekt ist insbesondere in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zu beobachten, die nach Finanzausgleich lediglich Mehreinnahmen von 95 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner behalten.

Insgesamt steigt das Mehraufkommen durch die Ausgleichsinstrumente des Länderfinanzausgleichs von 1,5 Milliarden Euro auf 1,527 Milliarden Euro. Dieser Effekt entsteht durch leicht erhöhte Bundesergänzungszuweisungen. Diese gleichen die zunehmende Diskrepanz zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern aus, die durch die Erhöhung des Erbschaftsteueraufkommens auf Unternehmensvermögen um 1,5 Milliarden Euro entsteht.

Übertragung der Erbschaftsteuer auf den Bund sinnvoll

Die primäre Verteilung des Erbschaftsteueraufkommens auf die Länder richtet sich bei Erbschaften nach dem letzten Wohnsitz oder dem gewöhnlichen Aufenthalt des Erblassers, bei Schenkungen nach dem Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt des Schenkers. Diese Verteilung des Aufkommens ist nicht sinnvoll.¹² Deutschland praktiziert eine Erbanfallsteuer, besteuert also nicht den Nachlass insgesamt, sondern den Erwerb ähnlich wie bei der Einkommensteuer. Daher sollte sich die Verteilung des Aufkommens eigentlich nach dem Wohnsitz oder Aufenthalt des Erwerbers richten, wie bei der Einkommensteuer. Aber auch dann dürfte sich die hohe Streuung des Aufkommens nicht wesentlich ändern.

Eine alternative Verteilung könnte darin bestehen, das gesamte Erbschaftsteueraufkommen von vornherein nach Einwohnern zu verteilen (Szenario 2), wie das grundsätzlich auch bei der Zuteilung des Länderan-

¹² Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/15. Tz. 624.

Tabelle 2

Wirkung einer Erhöhung des Erbschaftsteueraufkommens auf Unternehmensvermögen um 1,5 Milliarden Euro nach Bundesländern vor und nach Länderfinanzausgleich

Länder	Mehreinnahmen				
	örtliches Aufkommen vor Länderfinanzausgleich (LFA) ¹	nach Länderfinanzausgleich (LFA) ²			
		bei geltendem Recht	bei Verteilung der Erbschaftsteuer-Einnahmen nach Einwohnern	bei Übertragung der Erbschaftsteuer auf den Bund und Kompensation der Länder bei	
				Umsatzsteuer	Einkommensteuer
	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	
Millionen Euro					
Baden-Württemberg	218	190	174	173	210
Bayern	282	228	136	135	197
Berlin	22	82	84	84	83
Brandenburg	2	44	46	46	45
Bremen	10	16	16	16	16
Hamburg	158	99	-12	-12	16
Hessen	88	97	100	99	119
Mecklenburg-Vorpommern	4	28	30	30	29
Niedersachsen	99	139	149	150	143
Nordrhein-Westfalen	459	316	332	332	319
Rheinland-Pfalz	88	71	76	76	73
Saarland	2	18	18	18	18
Sachsen	7	72	76	76	74
Sachsen-Anhalt	1	40	42	42	41
Schleswig-Holstein	56	50	53	53	51
Thüringen	2	38	40	40	39
Insgesamt	1 500	1 527	1 360	1 358	1 472
Euro je Einwohner					
Baden-Württemberg	20,4	17,8	16,3	16,3	19,7
Bayern	22,3	18,0	10,7	10,7	15,6
Berlin	6,4	23,7	24,4	24,4	24,0
Brandenburg	1,0	17,8	18,7	18,8	18,2
Bremen	15,5	23,8	24,4	24,4	24,0
Hamburg	90,3	56,8	-6,7	-6,8	9,1
Hessen	14,5	15,9	16,4	16,3	19,6
Mecklenburg-Vorpommern	2,5	17,8	18,7	18,7	18,2
Niedersachsen	12,7	17,8	19,1	19,1	18,3
Nordrhein-Westfalen	26,1	18,0	18,9	18,9	18,1
Rheinland-Pfalz	22,1	17,8	18,9	18,9	18,2
Saarland	2,5	17,8	18,7	18,7	18,1
Sachsen	1,9	17,8	18,7	18,7	18,2
Sachsen-Anhalt	0,7	17,8	18,7	18,7	18,2
Schleswig-Holstein	19,9	17,8	18,9	18,9	18,2
Thüringen	1,1	17,8	18,7	18,7	18,2
Insgesamt	18,5	18,9	16,8	16,8	18,2
je Einwohner in Prozent des Bundesdurchschnitts					
Baden-Württemberg	110,0	94,3	97,2	96,9	108,4
Bayern	120,3	95,4	63,9	63,5	85,7
Berlin	34,4	125,8	145,1	145,4	131,8
Brandenburg	5,1	94,3	111,5	111,8	100,1
Bremen	83,7	125,9	145,2	145,5	131,8
Hamburg	487,3	300,8	-39,9	-40,7	49,8
Hessen	78,0	84,3	97,7	97,4	107,9
Mecklenburg-Vorpommern	13,4	94,3	111,3	111,6	99,9
Niedersachsen	68,5	94,2	113,8	114,1	100,7
Nordrhein-Westfalen	140,8	95,2	112,1	112,4	99,7
Rheinland-Pfalz	119,0	94,6	112,3	112,6	100,0
Saarland	13,3	94,3	111,0	111,3	99,8
Sachsen	10,0	94,3	111,4	111,6	99,9
Sachsen-Anhalt	3,6	94,3	111,4	111,6	99,9
Schleswig-Holstein	107,1	94,5	112,5	112,8	100,1
Thüringen	6,0	94,3	111,4	111,7	99,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>					
Variationskoeffizient ³	1,2	0,5	0,4	0,4	0,2

1 Mehraufkommen verteilt nach den steuerfreien Unternehmensübertragungen 2012/13 (vgl. Tabelle 1), Korrektur für Rheinland-Pfalz. - 2 Simulation des Länderfinanzausgleichs auf Grundlage der vorläufigen Abrechnung für 2014. Keine Berücksichtigung des „Prämienmodells“ für überdurchschnittliche Zuwächse beim Steueraufkommen. - 3 Ungewichteter Variationskoeffizient (Standardabweichung durch Mittelwert). - Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Umverteilungswirkung des Länderfinanzausgleichs bei einer Erhöhung des Erbschaftsteueraufkommens auf Unternehmensvermögen um 1,5 Milliarden Euro nach Bundesländern

Länder	Mehreinnahmen				
	örtliches Aufkommen vor Länderfinanzausgleich (LFA) ¹	nach Länderfinanzausgleich (LFA) ²			
		bei geltendem Recht	bei Verteilung der Erbschaftsteuer-Einnahmen nach Einwohnern	bei Übertragung der Erbschaftsteuer auf den Bund und Kompensation der Länder bei	
				Umsatzsteuer	Einkommensteuer
	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	
Veränderung gegenüber örtlichem Aufkommen vor LFA in Prozent					
Baden-Württemberg	-	-12,7	-19,9	-20,3	-3,3
Bayern	-	-19,2	-51,8	-52,2	-30,1
Berlin	-	271,9	282,1	282,3	275,8
Brandenburg	-	1 771,5	1 871,3	1 872,6	1 815,7
Bremen	-	53,2	57,3	57,4	54,6
Hamburg	-	-37,2	-107,4	-107,6	-90,0
Hessen	-	10,1	13,6	13,0	35,8
Mecklenburg-Vorpommern	-	614,6	651,2	651,7	629,5
Niedersachsen	-	40,0	50,6	50,7	44,3
Nordrhein-Westfalen	-	-31,2	-27,8	-27,7	-30,5
Rheinland-Pfalz	-	-19,1	-14,4	-14,3	-17,5
Saarland	-	619,7	654,8	655,3	633,8
Sachsen	-	861,8	911,8	912,5	882,1
Sachsen-Anhalt	-	2 562,0	2 701,0	2 702,7	2 618,5
Schleswig-Holstein	-	-10,2	-4,8	-4,7	-8,3
Thüringen	-	1 494,5	1 577,9	1 579,0	1 528,7
Insgesamt	-	1,8	-9,3	-9,5	-1,9
Veränderung gegenüber Aufkommen nach LFA bei geltendem Recht in Prozent					
Baden-Württemberg	14,6	-	-8,2	-8,6	10,8
Bayern	23,8	-	-40,4	-40,9	-13,4
Berlin	-73,1	-	2,7	2,8	1,0
Brandenburg	-94,7	-	5,3	5,4	2,4
Bremen	-34,7	-	2,7	2,7	0,9
Hamburg	59,2	-	-111,8	-112,0	-84,0
Hessen	-9,2	-	3,2	2,7	23,3
Mecklenburg-Vorpommern	-86,0	-	5,1	5,2	2,1
Niedersachsen	-28,6	-	7,6	7,7	3,1
Nordrhein-Westfalen	45,3	-	4,9	5,0	1,0
Rheinland-Pfalz	23,6	-	5,7	5,8	2,0
Saarland	-86,1	-	4,9	4,9	2,0
Sachsen	-89,6	-	5,2	5,3	2,1
Sachsen-Anhalt	-96,2	-	5,2	5,3	2,1
Schleswig-Holstein	11,4	-	6,1	6,2	2,1
Thüringen	-93,7	-	5,2	5,3	2,1
Insgesamt	-1,8	-	-10,9	-11,1	-3,6

1 Mehraufkommen verteilt nach den steuerfreien Unternehmensübertragungen 2012/13 (vgl. Tabelle 1), Korrektur für Rheinland-Pfalz.

2 Simulation des Länderfinanzausgleichs auf Grundlage der vorläufigen Abrechnung für 2014. Keine Berücksichtigung des „Prämienmodells“ für überdurchschnittliche Zuwächse beim Steueraufkommen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

teils an der Umsatzsteuer praktiziert wird, vorbehalten des Umsatzsteuer-Vorwegausgleichs (Kasten). Auch für einen Länderanteil am Solidaritätszuschlag wurde bereits eine Verteilung nach Einwohnern diskutiert.¹³ Die großen Unterschiede beim örtlichen Aufkommen würden dann von vornherein nivelliert.

Ein weitergehender Schritt wäre es, im Rahmen der anstehenden Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹⁴ die Erbschaftsteuer vollständig auf den Bund zu übertragen und die Länder mit entsprechend höheren Anteilen bei der Umsatzsteuer (Szenario 3) oder bei der Einkommensteuer (Szenario 4) zu kompensieren. Dafür spricht, dass eine stark umverteilende „Reichensteuer“ in föderalen Systemen besser auf der Ebene des Zentralstaates angesiedelt ist, um übermäßigen Steuerwettbewerb zwischen den untergeordneten Gebietskörperschaften zu vermeiden.¹⁵ Zwar ist die Erbschaftsteuer durch die Bundesgesetzgebung einheitlich geregelt, so dass die Länder keine Möglichkeiten zur eigenen Gestaltung der Steuerbelastung haben. Aber die Erhebung der Erbschaftsteuer ist Aufgabe der Finanzbehörden der Länder. Angesichts der hohen Umverteilung im Finanzausgleich führt das zu Anreizen, die Erbschaftsteuer weniger effektiv zu erheben.¹⁶ Daher sollte bei einer Übertragung der Erbschaftsteuer auf den Bund auch deren Erhebung von Bundesbehörden übernommen oder von den Ländern als Bundesauftragsverwaltung durchgeführt werden.

Im Folgenden analysieren wir die Wirkungen dieser alternativen Verteilung für ein angenommenes gesamtes Erbschaftsteueraufkommen in Höhe von jährlich 6,5 Milliarden Euro, einschließlich der Mehreinnahmen aus der höheren Besteuerung der Unternehmensübertragungen. Um die Länder für den Wegfall von Einnahmen in dieser Höhe zu kompensieren, müsste ihr Anteil an der Umsatzsteuer von 44,5 Prozent (Stand 2014) auf 47,7 Prozent oder ihr Anteil an der Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer) von jeweils 42,5 Prozent auf 45,5 Prozent erhöht werden.

13 Der Tagesspiegel (2015): Das große Rechnen. Bund und Länder reden über Finanzausgleich. 09.04.2015.

14 Dazu Bickmann, M., van Deuverden, K. (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme. DIW Wochenbericht Nr. 28/2014, 671–682.

15 Vgl. Thöne, M. (2014): Regionalisierung von Steuern. vbw Studie Oktober 2014.

16 Bereits vor Jahrzehnten wurde ein Ministerpräsident mit den Worten zitiert: „Wir halten die Ertragskraft im Lande“, vgl. Die Zeit, 1.3.1985, Spiegel 37/1983. Berichte über eine zu geringe Kontrollintensität vor allem in wohlhabenden „Geberländern“ gibt es immer wieder, vgl. Die Zeit, 4.11.2012 oder Focus Online, 3.4.2013. Vgl. dazu auch die Studie von Bönke, T., Jochimsen, B., Schröder, C. (2013): Fiscal Federalism and Tax Administration. Evidence from Germany. DIW Berlin Discussion Papers 1307. Diese Zusammenhänge sind unter anderen ein Argument für eine Bundessteuerverwaltung für alle Steuern, vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2877.

Grundsätzlich unterscheiden sich die Ergebnisse für die Verteilung nach Einwohnern (Szenario 2) sowie der Ersatz durch die Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (Szenario 3) kaum. Da auch die Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt wird und der nivellierende Umsatzsteuer-Vorwegausgleich (Kasten) nicht verändert wird, führen beide Optionen zu sehr ähnlichen Ausgleichswirkungen. Während alle finanzschwachen Flächenländer einschließlich Nordrhein-Westfalen Mehreinnahmen von über 110 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner verzeichnen, liegen die finanzstarken Flächenländer bei beiden Szenarien unter dem Bundesdurchschnitt. Baden-Württemberg hält nach Länderfinanzausgleich noch 97 Prozent der durchschnittlichen Mehreinnahmen pro Einwohner, Bayern sogar nur 64 Prozent. Die Länder insgesamt verlieren 140 Millionen Euro zugunsten des Bundes, da die Bundesergänzungszuweisungen aufgrund der abnehmenden Diskrepanz zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern um diesen Betrag reduziert werden.

Größter Verlierer ist das Bundesland mit dem höchsten Erbschaftsteueraufkommen je Einwohner vor Länderfinanzausgleich, Hamburg. Der Ersatz des Erbschaftsteueraufkommens von ursprünglich fünf Milliarden Euro durch eine Anhebung des Länderanteils, an der Umsatzsteuer um 6,5 Milliarden verursacht für Hamburg sogar einen Verlust. Das deutlich überdurchschnittliche Erbschaftsteueraufkommen Hamburgs kann nicht durch eine nahezu reine Pro-Kopf-Zuteilung am Umsatzsteuer- oder Erbschaftsteueraufkommen kompensiert werden, so dass ein Verlust von 40 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner verbleibt. Die beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Bremen mit einem unterdurchschnittlichen Erbschaftsteueraufkommen profitieren hingegen von beiden Alternativen, so dass ihre Mehreinnahmen auf über 145 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner steigen.

Im Vergleich zur höheren Umsatzsteuerbeteiligung verringert die Anhebung des Länderanteils an der Einkommensteuer (Szenario 4) die Umverteilung.¹⁷ Die Einnahmen der Länder aus der Einkommensteuer sind nach den örtlichen Aufkommen verteilt, die in den wohlhabenden Ländern deutlich höher sind. Daher ist die Verteilung des erhöhten Länderanteils an der Einkommensteuer im Ergebnis eher mit der Erbschaftsteuerverteilung vergleichbar, so dass sich die Mehreinnahmen nach Länderfinanzausgleich teilweise ähneln (Tabelle 2). Hierdurch verlieren Bayern und Hamburg weniger Mehreinnahmen als bei den anderen alternativen Verteilungslösungen. Baden-Württemberg und Hessen gewinnen sogar Einnahmen hinzu, da sie bei der Ein-

17 Wir berücksichtigen nur Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer, nicht jedoch Abgeltungsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag.

kommensteuer recht finanzstark sind. Auch die Zugewinne für die Nehmerländer belaufen sich für die Einkommensteuer auf nur noch rund 100 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner.

Letztlich führt jedes Finanzausgleichsregime, das eine deutlich geringere Ungleichverteilung zwischen den Ländern bewirkt, zu Verlusten jener Länder, die ein überdurchschnittliches Mehraufkommen bei der Erbschaftsteuer haben. Die übrigen Länder profitieren von der Umverteilung durch den Länderfinanzausgleich. Insgesamt sind die Umverteilungswirkungen der hier diskutierten Verteilungsregeln im Rahmen des bestehenden Systems des Länderfinanzausgleichs weitgehend ähnlich (Tabelle 3). Im Falle von Hamburg führen die alternativen Verteilungslösungen zu deutlichen Verlusten gegenüber den Wirkungen nach dem geltenden Recht. Auch Bayern verliert deutlich bei der Umsatzsteuerbeteiligung, weniger bei der Einkommensteuerbeteiligung. Baden-Württemberg verliert moderat bei der Umsatzsteuerbeteiligung, gewinnt aber bei der Einkommensteuerbeteiligung. Hier könnten gegebenenfalls Sonderregelungen gefunden werden, mit denen diese Länder für ihre Verluste über einen bestimmten Zeitraum und in sinkendem Umfang kompensiert werden. Der Bund, der bei einer Umsatzsteuerbeteiligung der Gewinner wäre, da er weniger Bundesergänzungszuweisungen leisten muss, könnte diese Länder kompensieren oder auch den gesamten Länderanteil entsprechend erhöhen.

Fazit

Die anstehende Erbschaftsteuerreform könnte die Steuereinnahmen der Länder längerfristig erhöhen, sofern die weitgehenden Steuerbefreiungen für Unternehmensübertragungen reduziert werden. Insbesondere sollen das nicht betriebsnotwendige „Verwaltungsvermögen“ stärker besteuert und die Übertragungen von großen Unternehmen nicht mehr weitgehend steuerfrei gestellt werden. Hierzu nehmen wir ein jährliches Steuermehraufkommen von 1,5 Milliarden Euro an und analysieren die Aufkommens- und Umverteilungswirkungen nach Bundesländern vor und nach Länderfinanzausgleich.

Das Mehraufkommen konzentriert sich vor allem in Hamburg und den wohlhabenden westdeutschen Flächenländern. Dies verstärkt die Umverteilung im Län-

derfinanzausgleich. Eine Verteilung nach Einwohnern statt nach dem tatsächlichen örtlichen Aufkommen in den Ländern würde die Erbschaftsteuereinnahmen unmittelbar umverteilen und damit die Wirkungen des Finanzausgleichs reduzieren. Grundsätzlich ähnliche Wirkungen hätten eine Übertragung der gesamten Erbschaftsteuereinnahmen auf den Bund und eine Kompensation der Länder mit höheren Anteilen bei der Umsatzsteuer oder bei der Einkommensteuer. Allerdings sind diese alternativen Verteilungslösungen insbesondere für Hamburg deutlich ungünstiger, Bayern und Baden-Württemberg verlieren bei der Umsatzsteuerbeteiligung deutlich, Bayern auch bei der Einkommensteuerbeteiligung. Hier könnten gegebenenfalls besondere Kompensationen über einen gewissen Zeitraum gezahlt werden.

Eine Übertragung des Erbschaftsteueraufkommens auf den Bund wäre eine Option für die anstehende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die derzeitige Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen ist nicht sinnvoll und führt angesichts der hohen Umverteilung im Finanzausgleich zu Anreizen der einzelnen Länder, die Erbschaftsteuer weniger effektiv zu erheben. Daher sollte auch die Erhebung der Erbschaftsteuer auf den Bund übertragen werden. Das Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs würde dadurch reduziert, insbesondere bei einer höheren Beteiligung an der Umsatzsteuer. Eine höhere Beteiligung an der Einkommensteuer käme den wohlhabenden Ländern eher entgegen, die zumeist auch bei der Erbschaftsteuer überproportionale Einnahmen erzielen. Diese Länder könnten dann Erbschaftsteuerreformen leichter akzeptieren, die hohe Vermögen stärker belasten. Der Bundesrat könnte nur noch Einspruch gegen Änderungen bei der Erbschaftsteuer einlegen, müsste aber nicht mehr zustimmen.

Nicht zuletzt ist eine Beteiligung an den Einnahmen der Umsatzsteuer oder der Einkommensteuer eine zuverlässigere und nachhaltige Einnahmenquelle für die Länder. Angesichts der starken Vermögenskonzentration und der anrollenden Erbschaftswelle verspricht die Erbschaftsteuer zwar auch ein hohes Einnahmepotential. Soweit allerdings die Übertragungen von hohen und sehr hohen Unternehmensvermögen auch weiterhin weitgehend steuerfrei gestellt werden, sind hier keine größeren Mehreinnahmen zu erwarten, die zudem recht volatil ausfallen dürften.

TRANSFER INHERITANCE TAX TO CENTRAL GOVERNMENT, GIVE STATES GREATER REVENUE SHARE OF VAT OR PERSONAL INCOME TAX

Abstract: The upcoming inheritance tax reform could increase state tax revenues in the longer term, provided that wide-ranging tax exemptions for business transfers are scaled down. The extra revenue would come mainly from Hamburg and the wealthy western German states. This would enhance revenue redistribution among the states of the fiscal equalization scheme.

The major differences in revenue could be levelled out from the outset by redistributing revenues according to residents rather than regional incidence in the states. Transferring all inheritance tax revenues to the federal government and

compensating states with higher revenue shares of VAT or personal income tax would essentially have a similar effect. This would then eradicate the incentive for states to less effective collection of inheritance tax. A greater share of VAT revenue would considerably reduce redistribution among the states by fiscal equalization. Greater participation in personal income tax revenues would accommodate the wealthier states which generate disproportionately higher revenues, also from inheritance tax. These states would then find it easier to accept inheritance tax reforms that put a higher burden on big fortunes.

JEL: H24, H71, H77

Keywords: Inheritance and gift taxation, regional tax revenue, fiscal equalization



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill
Dr. Vanessa von Schlippenbach

Lektorat

Prof. Dr. Carsten Schröder

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.