DIW Wochenbericht

WIRTSCHAFT. POLITIK. WISSENSCHAFT. Seit 1928

36 2013

Familienbesteuerung

DIW BERLIN

Bericht von Richard Ochmann und Katharina Wrohlich

Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien 3

Interview mit Richard Ochmann

»Investitionen in Kinderbetreuung wären familienpolitisch zielführender« 12

Bericht von Stefan Bach und Tony Mudrack

Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Bundesländer 13

Am aktuellen Rand Kommentar von Georg Erber

Netzneutralität und fairer Wettbewerb im Internet 24

IMPRESSUM

DIW BERLIN

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
80. Jahrgang
4. September 2013

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
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion
Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion
Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat
Dr. Ingrid Tucci
Malte Rieth

Textdokumentation
Manfred Schmidt

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 Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Serviceabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

DER WOCHENBERICHT IM ABO

Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:
Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.
Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.
Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01806) 14 00 50 25,
20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz,
60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz
leserservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

Weitere Fragen?
DIW Kundenservice:

Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

RÜCKBLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Zur Kreditmarktsituation in Westdeutschland

In der ersten Hälfte dieses Jahres hat sich die kräftige Expansion des Rentenmarktes fortgesetzt: Der Netto-Absatz von festverzinslichen Wertpapieren nahm gegenüber dem ersten Halbjahr 1962 von 5,2 Mrd. DM auf 6,7 Mrd. DM, also um 1,5 Mrd. DM zu. Dieser Mehrabsatz beruhte allerdings in Höhe von 0,5 Mrd. DM auf der Zunahme des Absatzes von kürzerfristigen, weniger als 10 Jahre laufenden Schuldverschreibungen von Girozentralen. Der Mehrumsatz von neuemittierten festverzinslichen Wertpapieren mit einer Laufzeit von mindestens 10 Jahren betrug mithin nur 1 Mrd. DM.

Wie schon im vergangenen Jahre war es auch diesmal in erster Linie die öffentliche Hand, die den Rentenmarkt zusätzlich beanspruchte (+ 1 Mrd. DM); freilich handelte es sich auch bei den öffentlichen Anleihen dieses Jahres zum großen Teil um eine relativ kurzfristige Verschuldung (10 Jahre). Dagegen nahm der Absatz von traditionellen, langfristigen Bankschuldverschreibungen nur wenig, nämlich um 0,2 Mrd. DM zu; während der Absatz von Kommunalobligationen um rd. 0,4 Mrd. DM stieg, wurden weniger neuemittierte Pfandbriefe als in der entsprechenden Vorjahreszeit verkauft. Auch der Absatz von Industrieobligationen war geringer als im ersten Halbjahr 1962.

Dem steigenden Angebot an festverzinslichen Wertpapieren stand – wie schon in der zweiten Hälfte des vorigen Jahres – eine rückläufige Nachfrage der Kreditinstitute gegenüber. Zwar war der Gesamterwerb von festverzinslichen Wertpapieren durch die Banken im ersten Halbjahr genau so groß wie in der gleichen Vorjahreszeit; setzt man hiervon jedoch den Wert der kürzerfristigen Schuldverschreibungen ab, die von Girozentralen an andere Kreditinstitute verkauft worden sind, so ergibt sich ein „echter“ Rückgang von schätzungsweise mehr als einer halben Mrd. DM. Diese Abnahme der Wertpapierkäufe ist vor allem dadurch bedingt worden, daß die Banken weiterhin liquide Mittel verloren und sich in erheblichem Umfange bei der Bundesbank kurzfristig verschulden mußten.

Wochenbericht Nr. 36 vom 6. September 1963

Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien

Von Richard Ochmann und Katharina Wrohlich

Die CDU/CSU schlägt in ihrem Wahlprogramm unter dem Stichwort Familiensplitting vor, das Kindergeld um 35 Euro pro Monat zu erhöhen und den Kinderfreibetrag auf die Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene anzuheben. Dies würde nach Berechnung des DIW Berlin Familien mit Kindern durchschnittlich um rund 700 Euro pro Jahr entlasten. Die Entlastung steigt mit dem Einkommen. Im untersten Zehntel (Dezil) der Einkommensverteilung beträgt die durchschnittliche Entlastung der Familien knapp 300 Euro pro Jahr, während sie im obersten Zehntel rund 840 Euro ausmacht. Familien mit geringen Einkommen werden also unterdurchschnittlich entlastet. Insgesamt kostet die Reform mehr als sieben Milliarden Euro pro Jahr.

Im Zusammenhang mit der Familienbesteuerung wird häufig das französische Familiensplitting als Vorbild genannt. In dieser Studie werden der deutsche Familienleistungsausgleich sowie der Reformvorschlag der Union als Varianten eines Familienrealsplittings in Art und Wirkung mit dem tariflichen Familiensplitting in Frankreich verglichen. Es zeigt sich, dass schon das bestehende deutsche Modell in weiten Teilen großzügiger ist als das französische. Die finanziellen Vorteile für deutsche Familien würden sich bei Umsetzung der Unionspläne vergrößern.

Generell haben alle Splittingmodelle den gravierenden Nachteil, dass sie dem familienpolitischen Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie entgegenwirken. Angesichts der hohen fiskalischen Kosten des Unionsvorschlags sollte deswegen in Erwägung gezogen werden, die Mittel eher in Maßnahmen zu investieren, die einen solchen Zielkonflikt nicht aufweisen, wie zum Beispiel den Ausbau qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung.

Ihrem Wahlprogramm zufolge wollen die Unionsparteien das bestehende Ehegattensplitting „erhalten und um ein Familiensplitting ergänzen“. Um das zu erreichen, soll die „steuerliche Berücksichtigung von Kindern von jetzt 7 008 Euro schrittweise auf die Höhe des Freibetrags für Erwachsene“ (in Höhe von dann 8 354 Euro pro Jahr) angehoben werden.[1] Zudem soll das Kindergeld um 35 Euro pro Monat und Kind erhöht werden.[2]

Das DIW Berlin analysiert mit der vorliegenden Studie, wie sich die Unionsvorschläge auf die verschiedenen Einkommensgruppen auswirken, wie viel sie den Staat kosten und wie sinnvoll sie im Hinblick auf das familienpolitische Ziel *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* sind. Dazu werden im Folgenden zunächst einige, für die Debatte zentrale Elemente der Systeme zur Familienbesteuerung voneinander abgegrenzt und erläutert. Da das französische Modell der Familienbesteuerung in der politischen Debatte immer wieder als Vorbild genannt wird, analysieren wir die Entlastungswirkungen des deutschen Familienleistungsausgleichs sowie des Reformvorschlags der Union und vergleichen sie mit denen des französischen Systems. Anschließend werden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Unionsvorschlags untersucht.

Das aktuelle deutsche System: Ehegattensplitting, Kindergeld und Kinderfreibetrag

Derzeit können sich Ehepaare und gleichgeschlechtliche Lebenspartner gemeinsam zur Einkommensteuer

1 Vgl. CDU und CSU: Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017, 8, www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/cdu_regierungsprogramm_2013-2017.pdf, abgerufen am 15. August 2013.

2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Mai 2013, www.faz.net/aktuell/finanzen/fruehaufsteher/bundesregierung-wahlversprechen-kosten-fast-30-milliarden-euro-12200225.html, abgerufen am 15. August 2013. Darüber hinaus soll auch der Kinderzuschlag angehoben werden. Das wird in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt. Die Berücksichtigung einer Erhöhung des Kinderzuschlags in ähnlicher Größenordnung wie beim Kindergeld würde die Ergebnisse nicht wesentlich ändern. Die Union hat dazu aber noch keine konkreten Pläne vorgelegt.

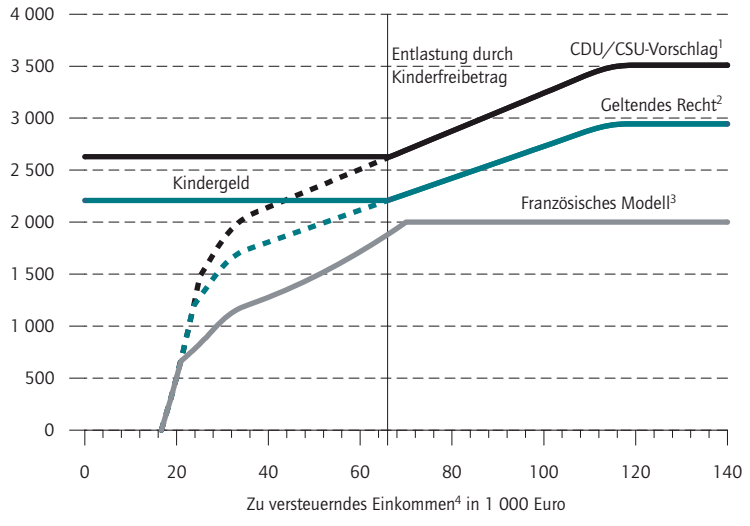
veranlagen lassen und vom sogenannten Splittingtarif Gebrauch machen.[3] Dabei wird das Einkommen beider Partner addiert und fiktiv hälftig aufgeteilt. Anders gesagt erhält jeder Ehepartner einen Splittingfaktor von 1. Durch die Progression des Einkommensteuertarifs ergibt sich ein sogenannter Splittingvorteil, das heißt eine steuerliche Entlastung gegenüber Paaren, die individuell veranlagt werden. Die Höhe dieses Splittingvorteils hängt von der Höhe des zu versteuernden Einkommens und von der Verteilung des Einkommens zwischen den Partnern ab. Er ist tendenziell größer, je größer die Einkommensunterschiede zwischen den Partnern sind. Für ein Alleinverdiener-Paar mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 50 000 Euro beträgt der Splittingvorteil derzeit rund 4 500 Euro, bei 100 000 Euro sogar knapp 8 200 Euro.[4]

3 Vgl. zur Anwendung des Splittingtarifs auf gleichgeschlechtliche Lebenspartner den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes in Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 7. Mai 2013. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13870 vom 11. Juni 2013.

4 Detaillierte Ausführungen zur Wirkungsweise des Ehegattensplittings finden sich in Bach, S., Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K. (2011): Reform des Ehegattensplitting: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. DIW Wochenbericht Nr. 41/2011.

Abbildung 1

Steuerentlastung bei einem Kind
In Euro pro Jahr



1 Kinderfreibetrag 8 354 Euro, Kindergeld 219 Euro.
2 Geltendes Recht im Jahr 2014, einschließlich des Abbaus der kalten Progression und Erhöhung des Grundfreibetrags auf 8 354 Euro, Kinderfreibetrag 7 008 Euro, Kindergeld 184 Euro.
3 Familiensplitting nach französischem Modell: Splittingdivisor 0,5 für 1. Kind sowie Deckelung bei 2 000 Euro.
4 Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug von Kinderfreibeträgen (steuerliches Einkommen).

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Die Entlastungswirkung von Kindergeld und Kinderfreibetrag für ein Kind ist für alle Einkommen größer als beim französischen Familiensplitting.

Geschiedene oder dauernd getrennt lebende Ehepartner hingegen können nicht vom sogenannten tariflichen Splitting Gebrauch machen. Allerdings werden Unterhaltszahlungen, die an Ex-Partner gezahlt werden, steuerlich in Form des sogenannten Realsplittings berücksichtigt. Dabei ist es möglich, dass ein Ex-Partner, der an den anderen Partner Unterhaltszahlungen leistet, diese bis zu einer Höhe von 13 806 Euro als Sonderausgaben steuermindernd geltend macht. Der andere Partner muss die Unterhaltszahlungen in diesem Fall als sonstige Einkünfte versteuern. Dieses Verfahren nennt sich Realsplitting, da hier das Einkommen nicht fiktiv aufgeteilt wird wie beim tariflichen Ehegattensplitting, sondern ein Teil des Einkommens real von einem Partner an den anderen übertragen wird.[5]

Darüber hinaus werden Familien mit Kindern im Rahmen des Familienleistungsausgleichs entlastet. Dabei werden Aufwendungen für Unterhalt, Betreuung und Erziehung grundsätzlich durch das Kindergeld sowie den Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer berücksichtigt. Der Kinderfreibetrag beträgt derzeit 7 008 Euro pro Jahr für das Elternpaar zusammen und ist damit niedriger als der Grundfreibetrag für Erwachsene in Höhe von 8 354 Euro (ab dem 1. Januar 2014). Die maximale steuerliche Entlastung, die sich für ein Kind durch den Kinderfreibetrag ergibt, liegt derzeit bei 2 943 Euro und wird von Familien erreicht, bei denen das zu versteuernde Einkommen über 118 000 Euro pro Jahr liegt (Abbildung 1).[6] Neben dem Kinderfreibetrag gibt es das Kindergeld, das derzeit 184 Euro pro Monat für jeweils das erste und zweite Kind beträgt (190 Euro für das dritte beziehungsweise 215 Euro für jedes weitere Kind).

Kindergeld und Kinderfreibetrag werden aber nicht gleichzeitig gewährt, stattdessen führt das Finanzamt eine sogenannte Günstigerprüfung durch. Übersteigt die steuerliche Entlastung aufgrund des Kinderfreibetrags das Kindergeld, wird der Kinderfreibetrag gewährt, und das Kindergeld wird der Einkommensteuerschuld zugeschlagen. Andernfalls ist das Kindergeld für die Familie günstiger und der Kinderfreibetrag entfällt (Optionsmodell). Beim Einkommensteuertarif 2014 liegt die Grenze, ab der die Entlastung durch den Kinderfreibetrag höher ist als das Kindergeld, für ein Ehepaar mit einem Kind bei einem zu versteuernden Einkommen von 66 000 Euro. Der Unionsvorschlag sieht vor, Kindergeld und Kinderfreibetrag so zu erhöhen, dass diese Grenze unverändert bleibt.

5 Zu den Begriffsdefinitionen tarifliches Splitting und Realsplitting vgl. auch Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schäfer, T. (2006): Das Familienrealsplitting als Reformoption in der Familienbesteuerung. Wirtschaftsdienst 86 (10), 639–644.

6 Die Reichensteuer in Form eines Spitzensteuersatzes von 45 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen des Ehepaars in Höhe von 501 460 Euro ist nicht abgebildet. Für Familien mit Einkommen oberhalb dieser Grenze steigt der Vorteil des Kinderfreibetrags für ein Kind auf bis zu 3 154 Euro.

Dieses Optionsmodell, das 1996 eingeführt wurde, gewährleistet die steuerliche Freistellung des Existenzminimums auch für Familien mit höheren Einkommen. Die Entlastungswirkung durch den Kinderfreibetrag für ein Kind fällt für Einkommen über 66 000 Euro teilweise erheblich höher aus (um bis zu 700 Euro beim ersten Kind pro Jahr) als das Kindergeld. Das Modell impliziert weiter, dass das Kindergeld einen fiktiven Steuerentlastungsbetrag enthält.[7]

Das französische Modell und der Unionsvorschlag: Tarifliches Familiensplitting und Familienrealsplitting

Im Unterschied zu Deutschland, wo die steuerliche Berücksichtigung von Kindern durch das Kindergeld und den Kinderfreibetrag geregelt ist, werden Kinder in Frankreich direkt im Rahmen eines tariflichen Familiensplittings *(Quotient familial)* berücksichtigt.[8] Wie in Deutschland kann ein Ehepaar in Frankreich das steuerpflichtige Einkommen fiktiv hälftig aufteilen.[9] Allerdings kommt für jedes Kind ein Splittingfaktor dazu: für das erste und zweite Kind jeweils ein Faktor von 0,5 und für das dritte und jedes weitere Kind ein Faktor von 1. Ein Paar mit zwei Kindern kann demnach das Einkommen insgesamt durch 3, ein Paar mit drei Kindern sogar durch 4 teilen. Der Steuervorteil durch die Splittingfaktoren für Kinder ist allerdings bei 2 000 Euro pro Jahr für jeweils das erste und zweite Kind und bei 4 000 Euro für das dritte und jedes weitere Kind gedeckelt.[10]

Das derzeitige deutsche System der Kinderfreibeträge lässt sich als eine Art Realsplitting betrachten. Ein Teil des Einkommens (gerade der Kinderfreibetrag) wird fiktiv auf ein anderes Familienmitglied (ein Kind) übertragen. Dieses muss den Betrag nicht versteuern, auch wenn es eigene steuerpflichtige Einkommen hat.[11] Der Unionsvorschlag, den Kinderfreibetrag von derzeit 7 008 Euro auf die Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene (8 354 Euro) anzuheben, kann deswegen auch als Erweiterung des Familienrealsplittings bezeichnet werden. Insgesamt lässt sich der deutsche Familienleistungsausgleich als ein gemischtes System charakterisieren: Für Ehepartner gilt das tarifliche Splitting (Ehegattensplitting), für Kinder eine Art Realsplitting.[12]

Bereits derzeitiges System großzügiger als französisches Familiensplitting

Vergleicht man die Entlastungswirkungen des derzeitigen deutschen Systems mit den Entlastungswirkungen,

7 Soweit das Kindergeld – bei Familien mit niedrigeren Einkommen – diesen Betrag übersteigt, spricht man vom Transferanteil beziehungsweise der Förderkomponente des Kindergeldes. Vgl. dazu unter anderem Althammer, J. (2000): Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Heidelberg.

8 Darüber hinaus gibt es auch in Frankreich ein Kindergeld. Dieses entfällt allerdings für Familien mit nur einem Kind komplett und beträgt für Familien mit zwei Kindern lediglich 128,57 Euro. Für Familien mit drei Kindern beträgt das Kindergeld insgesamt 293,30 Euro. Würde das französische Kindergeld berücksichtigt, wäre die Entlastung etwas höher. An den grundsätzlichen Entlastungswirkungen im Vergleich zum Familienleistungsausgleich würde sich nichts ändern. Das gilt auch für den Fall, dass das Kindergeld ausgeblendet und nur der Kinderfreibetrag betrachtet wird.

9 Seit 1999 besteht diese Möglichkeit in Frankreich nicht nur für Ehepaare, sondern auch für Paare, die in einer zivilrechtlichen Partnerschaft leben (PACS: Pacte civil de solidarité). Dies umfasst auch gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften.

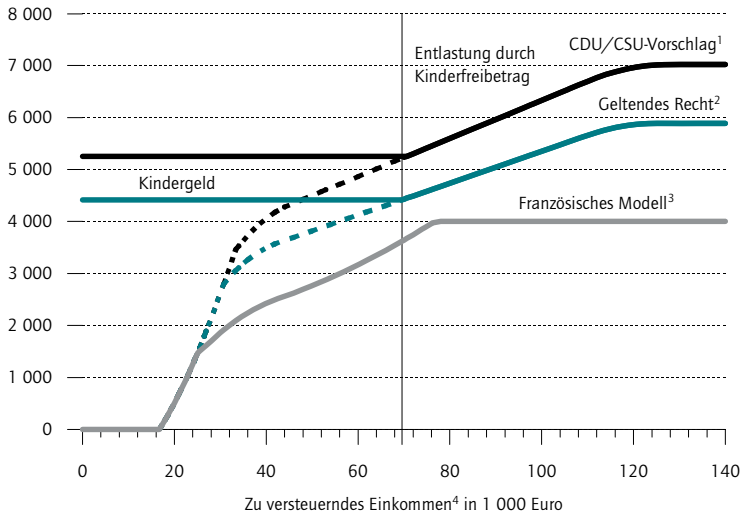
10 Eine detaillierte Beschreibung des französischen Systems findet sich in Dell, F., Wrohlich, K. (2006): Family Tax Splitting. CESifo DICE Report – Journal of Institutional Comparisons 4 (4), 50–54.

11 Seit Januar 2012 gibt es bei der Kindergeldberechtigung keine Grenze mehr bezüglich des eigenen Einkommens der Kinder. Damit erhalten Eltern grundsätzlich das Kindergeld beziehungsweise den Kinderfreibetrag auch für den Fall, dass die Kinder eigene steuerpflichtige Einkommen haben, die den Grundfreibetrag übersteigen.

12 Auch Frankreich hat streng genommen ein gemischtes System, da der Splittingvorteil für Erwachsene unbegrenzt zur Anwendung kommt, hingegen der Splittingvorteil für Kinder bereits bei 2 000 (für das 1. und 2. Kind) beziehungsweise 4 000 Euro (für alle weiteren Kinder) gedeckelt ist.

Abbildung 2

Steuerentlastung bei zwei Kindern
In Euro pro Jahr



1. Kinderfreibetrag 8 354 Euro, Kindergeld 219 Euro für 1. und 2. Kind.
2 Geltendes Recht im Jahr 2014, einschließlich des Abbaus der kalten Progression und Erhöhung des Grundfreibetrags auf 8 354 Euro, Kinderfreibetrag 7 008 Euro, Kindergeld 184 Euro für 1. und 2. Kind.
3 Familiensplitting nach französischem Modell: Splittingdivisoren 0,5 für 1. und 2. Kind sowie Deckelung bei 2 000 Euro für jedes Kind.
4 Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug von Kinderfreibeträgen (steuerliches Einkommen).

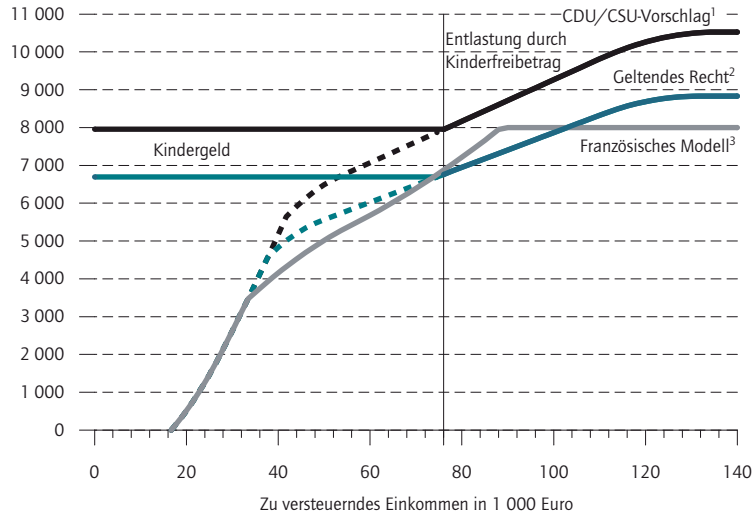
Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Auch Familien mit zwei Kindern stellen sich mit Kindergeld beziehungsweise Kinderfreibetrag besser als beim französischen Familiensplitting.

Abbildung 3

Steuerentlastung bei drei Kindern
In Euro pro Jahr



1 Kinderfreibetrag 8 354 Euro, Kindergeld 219 Euro für 1. und 2. Kind und 225 Euro für 3. Kind.
2. Geltendes Recht im Jahr 2014, einschließlich des Abbaus der kalten Progression und Erhöhung des Grundfreibetrags auf 8 354 Euro, Kinderfreibetrag 7 008 Euro, Kindergeld 184 Euro für 1. und 2. Kind und 190 Euro für 3. Kind.
3 Familiensplitting nach französischem Modell: Splittingdivisoren 0,5 für 1. und 2. Kind sowie 1,0 für 3. Kind. Deckelung bei 2 000 Euro für 1. und 2. Kind sowie 4 000 Euro für 3. Kind.
4 Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug von Kinderfreibeträgen (steuerliches Einkommen).

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Familien mit drei Kindern und Einkommen zwischen 75 000 und 100 000 Euro stellen sich beim französischen Familiensplitting besser.

die sich nach dem französischen Familientarifsplitting ergeben würden, zeigt sich, dass die Entlastung für Familien im deutschen System erheblich höher ausfällt.[13] Für Familien mit einem Kind liegt die steuerliche Entlastung in Deutschland unabhängig vom Einkommen der Eltern nach dem geltenden Recht deutlich höher als sie wäre, wenn das französische Familiensplitting auf den deutschen Einkommensteuertarif übertragen würde (Abbildung 1). Dieses Resultat ergibt sich auch, wenn das Kindergeld unberücksichtigt bleibt. Das liegt zum einen daran, dass die steuerliche Entlastungswirkung des derzeitigen Kinderfreibetrags deutlich über der Entlastungswirkung eines Splittingfaktors für ein Kind in Höhe von 0,5 liegt, und zum anderen daran, dass der Splittingvorteil im französischen System gedeckelt ist.

Die gleiche Aussage lässt sich für Familien mit zwei Kindern treffen (Abbildung 2). Auch in diesem Fall ist die Entlastung durch zwei Kinderfreibeträge größer als durch die Splittingfaktoren. Bei Familien mit drei Kindern gibt es einen Bereich zwischen steuerpflichtigen Einkommen von 75 000 bis etwa 100 000 Euro pro Jahr, in dem sich die Aussage allerdings umkehrt. Da in Frankreich für das dritte Kind ein Splittingfaktor von 1 gewährt wird, der damit doppelt so hoch ist wie der Splittingfaktor für das erste und zweite Kind, und in Deutschland der Kinderfreibetrag für alle Kinder gleich hoch ist, gibt es einen Bereich, in dem die Steuerentlastung im französischem System höher ist als im deutschen – zumindest nach geltendem Recht (Abbildung 3). Würde der CDU/CSU-Vorschlag umgesetzt werden, wäre die steuerliche Entlastung auch für Familien mit drei Kindern im gesamten Bereich der Einkommensverteilung großzügiger als im französischen System.[14]

Auch implizite Splittingfaktoren im deutschen System höher

Eine weitere Möglichkeit, das deutsche System mit dem französischen Familientarifsplitting zu vergleichen, ist die Berechnung von impliziten Splittingfaktoren, die sich im deutschen System für Kinder ergeben. Damit vergleicht man die steuerliche Entlastung, die durch das Kindergeld beziehungsweise die Anwendung des Kinderfreibetrags entsteht, mit der Entlastung, die sich alternativ bei einem Familiensplitting ergeben würde. Dabei wird der Splittingfaktor gesucht, bei dem die Entlastung in beiden Varianten gerade gleich groß ist. Das ist der implizite Splittingfaktor des Systems mit Kindergeld und Kinderfreibetrag.

Da im deutschen System das Kindergeld sowie der Kinderfreibetrag für alle Einkommen gleich hoch ist, variiert der implizite Splittingfaktor über das zu versteuernde Einkommen (Abbildung 4). Er ist maximal für die niedrigsten Einkommen, da dort das Kindergeld relativ zum Einkommen die größte Entlastung ausmacht. Er beträgt 1,0 an der Stelle, wo die steuerliche Entlastung, die sich ergäbe, wenn für das erste Kind ein Splittingfaktor von 1,0 angesetzt werden kann, gerade so hoch ist wie das Kindergeld (das ist bei einem zu versteuernden Einkommen des Ehepaars von etwa 35 000 Euro der Fall). Die Entlastung durch das Kindergeld fällt bei geringen Einkommen jedoch deutlich höher aus als die Entlastung durch einen vollen Splittingfaktor, denn die

13 Um die tatsächlichen steuerlichen Entlastungen für Familien mit Kindern im deutschen und französischen System vergleichen zu können, müsste eigentlich auch der französische Steuertarif betrachtet werden. Davon wird in diesem Beitrag abgesehen. Ein solcher Vergleich findet sich in Baclet, A., Dell, F., Wrohlich, K. (2005): Income Taxation and Household Size: Would French Family Splitting Make German Families Better Off? IZA Discussion Paper Nr. 1849.

14 Während in Deutschland die Ausweitung der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern diskutiert wird, plant Frankreich im Zuge seiner Sparmaßnahmen eine Reform, die die steuerliche Berücksichtigung einschränkt. Konkret ist geplant, den Deckel des Splittingvorteils für Kinder von 2 000 auf 1 500 Euro (beziehungsweise von 4 000 auf 3 000 Euro ab dem dritten Kind) zu senken.

geringen Einkommen müssen nur eine geringe Steuerlast tragen. Daher nimmt der implizite Splittingfaktor für Familien mit geringen Einkommen Werte über 1,0 an. Das bedeutet, das Kindergeld stellt implizit eine größere Entlastung dar als ein Splittingfaktor von 1,0, der für das Kind einen eigenen vollen Grundfreibetrag ansetzen würde.

Gäbe es das Kindergeld nicht und würde bei jeder Einkommenshöhe der Kinderfreibetrag zur Anwendung kommen, wäre der implizite Splittingfaktor bei geringen Einkommen folglich deutlich niedriger. Er wäre beim CDU/CSU-Vorschlag genau 1,0 bei einem Einkommen in Höhe des dreifachen Grundfreibetrags (einer für jeden Elternteil und ein weiterer voller Grundfreibetrag für das erste Kind), also bei etwa 25 000 Euro. Im geltenden Recht hingegen würde er immer unter 1,0 liegen, da dort der Kinderfreibetrag geringer ist als der Grundfreibetrag.

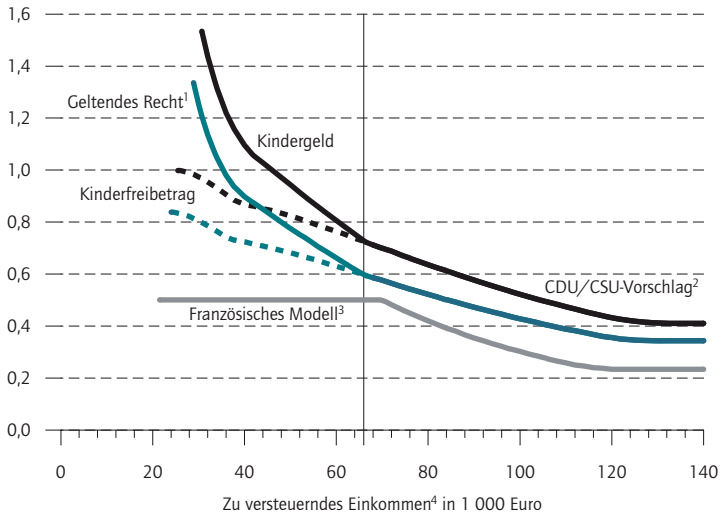
Implizite Splittingfaktoren nehmen mit dem Einkommen ab

Mit steigendem Einkommen sinkt der implizite Splittingfaktor zunächst sehr schnell. Nach geltendem Recht (Einkommensteuertarif 2014) beträgt der implizite Splittingfaktor für ein Kind eines Ehepaares mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 54 700 Euro (das entspricht dem mittleren zu versteuernden Einkommen von Paaren mit Kindern) etwa 0,73 und liegt damit deutlich über dem französischen Faktor von 0,5. Der Splittingfaktor für ein Kind im deutschen System sinkt dann für die gehobenen Einkommen – für die der Kinderfreibetrag günstiger ist als das Kindergeld – nicht mehr so stark und erreicht für Familien mit einem zu versteuernden Einkommen von über 120 000 Euro pro Jahr mit 0,34 seinen niedrigsten Wert.[15] Durch die Deckelung des Splittingvorteils für Kinder in Frankreich sinken auch in diesem System die impliziten Splittingfaktoren. Bis zu einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 70 000 Euro hat der Deckel keine Wirkung, sodass der implizite Splittingfaktor dem tariflichen von 0,5 entspricht. Für höhere Einkommen sinkt der implizite Splittingfaktor jedoch, da die Deckelung des Splittingvorteils die Entlastung zunehmend begrenzt. Für die höchsten Einkommen beträgt der implizite Splittingfaktor im französischen Modell des Familiensplittings angewandt auf den deutschen Steuertarif nur noch 0,23 (Reichensteuer 0,12).

Der CDU/CSU-Vorschlag würde die impliziten Splittingfaktoren im deutschen System etwas erhöhen. Da sowohl Kindergeld als auch Kinderfreibetrag angehoben werden sollen, kommt es zu einer annähernden Parallelverschiebung der impliziten Splittingfaktoren entlang der gesamten Einkommensverteilung um 0,8 bis 1,5 Prozentpunkte nach oben. Für ein Ehepaar mit einem zu versteuernden Einkommen von 46 000 Euro beträgt er bei einem Kind 1,0. Der minimale Wert beträgt in diesem Fall 0,4 und wird ab einem zu versteuernden Einkommen von über 128 000 Euro pro Jahr erreicht (beziehungsweise 0,23 bei Reichensteuer).

Abbildung 4

Impliziter Splittingfaktor für das 1. Kind



1 Geltendes Recht im Jahr 2014, einschließlich des Abbaus der kalten Progression und Erhöhung des Grundfreibetrags auf 8 354 Euro, Kinderfreibetrag 7 008 Euro, Kindergeld 184 Euro.
2 Kinderfreibetrag 8 354 Euro, Kindergeld 219 Euro.
3 Familiensplitting nach französischem Modell: Splittingdivisor 0,5 für 1. Kind sowie Deckelung bei 2 000 Euro.
4 Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug von Kinderfreibeträgen (steuerliches Einkommen).

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Der implizite Splittingfaktor von Kindergeld und Kinderfreibetrag fällt mit dem Einkommen, ist aber immer größer als der Faktor des französischen Familiensplittings.

Zwischenfazit

Die deutschen Kinderfreibeträge können als eine Art Familienrealsplitting bezeichnet werden, wobei das Kindergeld die stark regressiven Wirkungen eines Realsplittings mildert. Vergleicht man das deutsche System mit dem klassischen Familiensplitting, wie es in Frankreich praktiziert wird, so zeigt sich, dass die steuerliche Entlastung für Kinder in Deutschland im Rahmen des Familienleistungsausgleichs deutlich höher ausfällt als im französischen System. Kindergeld und Kinderfreibetrag implizieren einen Splittingfaktor, der für das ers-

15 Im Bereich der Reichensteuer sinkt er noch weiter auf bis zu 0,20 (hier nicht dargestellt).

te Kind Werte von über 1,0 bei geringen Einkommen (unter 35 000 Euro) annehmen kann und bei hohen Einkommen nur noch 0,34 beträgt (ab 120 000 Euro). Bei mittleren Einkommen (54 700 Euro) liegt er etwa bei 0,73 und damit über dem französischen Faktor von 0,5. Der CDU/CSU-Vorschlag, der als Ausbau des Familienrealsplittings bezeichnet werden kann, würde diesen impliziten Splittingfaktor bei mittlerem Einkommen auf 0,88 erhöhen.

Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Familiensplittings der CDU/CSU

Die Wirkungen des CDU/CSU-Reformvorschlags zur Familienbesteuerung auf das Steueraufkommen sowie die Einkommensverteilung der Haushalte werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin auf Basis der Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) abgeschätzt.[16] Dabei wird für jeden Haushalt die Einkommensteuerlast, einmal im Basisszenario (geltendes Recht 2014) und einmal im Reformszenario (CDU/CSU-Vorschlag), berechnet. Die Differenz in der Steuerlast wird als Entlastungswirkung des Reformvorschlags interpretiert und für jeden einzelnen Haushalt ermittelt. Dabei bleiben Anpassungsreaktionen der Haushalte infolge der Reformen unberücksichtigt.[17] Auch werden keine gesamtwirtschaftlichen Effekte betrachtet.[18]

Für Verteilungsanalysen ordnet man die Haushalte üblicherweise nach der Höhe ihres Nettoeinkommens, (äquivalenz-)gewichtet mit der Anzahl der Personen im Haushalt, und teilt sie dann in zehn gleich große Teile (Dezile) (Tabelle 1).[19] Die Äquivalenzgewichtung berücksichtigt dabei, dass Haushalte mit einer unterschiedlichen Zahl an Personen auch einen unterschiedlichen Bedarf an Ressourcen haben. Das Haushaltsnettoeinkommen wird also im Prinzip in ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet. Das ermöglicht einen besseren Vergleich des Haushaltsnettoeinkommens eines Ein-Personen-Haushalts mit dem einer mehrköpfigen Familie.

Tabelle 1

Einkommen nach geltendem Recht[1]
In Euro

	Äquivalenzgewichtetes[2] Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnetto-einkommen
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert
Nur Haushalte mit Kindern:			
1. Dezil	9 668	12 040	15 870
2. Dezil	13 399	14 862	24 324
3. Dezil	16 192	17 365	29 937
4. Dezil	18 481	19 466	35 188
5. Dezil	20 378	21 305	40 077
6. Dezil	22 508	23 736	44 212
7. Dezil	25 419	27 103	47 818
8. Dezil	28 906	31 223	55 479
9. Dezil	34 456	38 947	64 606
10. Dezil	53 804	–	94 259
90.-95. Perzentil	41 854	46 077	76 072
Top-5-Perzentil	64 310	–	110 248
Insgesamt	24 370	–	45 123
Ehepaare mit Kindern	26 815	–	52 438
Alleinerziehende mit Kindern	18 263	–	26 344
Unverheiratete Paare mit Kindern	24 488	–	48 482
Anzahl der Kinder im Haushalt			
1 Kind	24 761	–	40 586
2 Kinder	24 173	–	48 475
3 Kinder	23 995	–	55 960
4 und mehr Kinder	19 952	–	55 558

1 Fortschreibung der Einkommen bis 2014.
2 Mit modifizierter OECD-Skala gewichtet.

Quellen: SOEP (Welle 2011, Distribution v28); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Durch eine Äquivalenzgewichtung der Einkommen rutschen Haushalte mit vielen Personen in der Verteilung tendenziell nach unten.

Familien mit Kindern im Mittel um 700 Euro entlastet

Der Unionsvorschlag zur kombinierten Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibetrag entlastet grundsätzlich Haushalte mit Kindern entlang der gesamten Einkommensverteilung, während Haushalte ohne Kinder von der Reform unberührt bleiben (Tabelle 2). Im Mittel

16 Das STSM ist ein umfassendes Mikrosimulationsmodell zur empirischen Wirkungsanalyse von Einkommensteuer, Sozialabgaben und monetären Sozialtransfers auf die wirtschaftliche Situation und die Erwerbstätigkeit privater Haushalte. Für die Analysen der Reformvarianten zum Einkommensteuertarif verwenden wir die aktuelle Welle des SOEP aus dem Jahr 2011 (Distribution v28). Eine Dokumentation des STSM findet sich in Steiner V., Wrohlich, K., Haan, P., Geyer, J. (2008): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM: Version 2008. DIW Data Documentation Nr. 31, Berlin. Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahr 1984 und umfasst in der letzten verfügbaren Welle (2011) gut 12 000 Haushalte mit knapp 20 000 Erwachsenen und ihren Kindern. Vgl. Wagner, G.G., Göbel, J., Krause, P., Pischner, R., Sieber, I. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Nr. 2, 301–328.

17 Die Effekte eines Familiensplittings auf das Arbeitsangebot fallen grundsätzlich relativ gering aus. Siehe Steiner, V., Wrohlich, K. (2006): Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31/2006. Vgl. zu einer Studie, in der allgemeine Anpassungsreaktionen infolge der Reformvorhaben der Parteien in Bezug auf den Einkommensteuertarif berücksichtigt werden Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression. DIW Wochenbericht Nr. 30/2013.

18 Zu Effekten des Unionsvorschlags auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum vgl. Bach, S., Brüggemann-Borck, I., Fichtner, F., van Deuverden, K. (2013): Aktuelle Steuerreformvorschläge haben kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. DIW Wochenbericht Nr. 35/2013.

19 Damit befindet sich in jedem Dezil die gleiche Anzahl an *Personen.*

wird eine Familie mit Kindern um rund 700 Euro pro Jahr entlastet. Es zeigt sich jedoch, dass die Entlastungen deutlich unterschiedlich ausfallen, je nachdem, wie hoch das Haushaltsnettoeinkommen der Familien ist.

Grundsätzlich nimmt die absolute Entlastung mit steigendem Einkommen zu, wobei es einen Knick in der Mitte der Einkommensverteilung gibt. Für Haushalte im untersten Einkommensdezil fällt die Entlastung absolut am geringsten aus (knapp 300 Euro). Sie steigt dann zunächst bis zum mittleren Dezil auf 866 Euro. Dort befinden sich Familien, die im Durchschnitt ein Nettoeinkommen von gut 40 000 Euro pro Jahr haben. Für sie ist in der Regel das Kindergeld günstiger als der Kinderfreibetrag. Die Entlastung entspricht für diese Haushalte etwa einer 2,2-prozentigen Zunahme ihres Nettoeinkommens pro Jahr. Im sechsten Dezil gibt es dann einen Knick, und die Entlastungswirkung fällt etwas ab (738 Euro beziehungsweise 1,7 Prozent). Hier befinden sich bereits teilweise Haushalte, für die der Kinderfreibetrag günstiger ist als das Kindergeld.

Höhere Einkommen prozentual weniger entlastet und Familien mit vielen Kindern relativ mehr

Ab dem siebten Dezil nimmt die Entlastung wieder absolut zu, relativ zum Einkommen jedoch fällt sie weiter ab. Die einkommensreichsten Familien mit Kindern (Top-5-Perzentil) werden um durchschnittlich 841 Euro beziehungsweise 0,8 Prozent ihres Einkommens entlastet.

Mit Ausnahme der unteren beiden Dezile zeigt sich tendenziell ein leicht progressiver Effekt des CDU/CSU-Reformvorschlags. Die relative Entlastung nimmt grundsätzlich entlang der Einkommensverteilung ab. Familien mit geringeren Einkommen werden also relativ zu ihrem Einkommen etwas mehr entlastet als Familien mit höheren Einkommen. Für die ärmsten Familien gilt dies allerdings nicht.

Weiter zeigt sich, dass Alleinerziehende mit Kindern relativ etwas stärker entlastet werden (2,5 Prozent) als Ehe-

Tabelle 2

Entlastungen[1] der Haushalte mit Kindern durch Reformvorschlag der CDU/CSU[2]

	Mittelwert in Euro pro Jahr	Kosten in Millionen Euro pro Jahr	In Prozent des Haushaltsnettoeinkommens	Anteil der Reformgewinner in Prozent
Nur Haushalte mit Kindern:				
1. Dezil	298	364	1,87	40
2. Dezil	557	560	2,29	75
3. Dezil	726	725	2,42	88
4. Dezil	756	741	2,15	97
5. Dezil	866	805	2,16	99
6. Dezil	738	700	1,67	100
7. Dezil	742	745	1,55	100
8. Dezil	768	749	1,39	100
9. Dezil	810	813	1,25	100
10. Dezil	841	938	0,89	99
90.-95. Perzentil	818	427	1,08	98
Top-5-Perzentil	861	511	0,78	100
Insgesamt	701	7 140	1,55	89
Ehepaare mit Kindern	721	4 997	1,38	94
Alleinerziehende mit Kindern	667	1 856	2,53	76
Unverheiratete Paare mit Kindern	605	287	1,25	92
Anzahl der Kinder im Haushalt				
1 Kind	430	2 303	1,06	88
2 Kinder	879	3 286	1,81	90
3 Kinder	1 318	1 133	2,36	88
4 und mehr Kinder	1 787	419	3,22	83

1 Fortschreibung der Einkommen bis 2014. Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
2 Erhöhung des Kindergelds um 35 Euro pro Monat und Kind sowie Anhebung des Kinderfreibetrags auf 8 354 Euro pro Jahr, Elternpaar und Kind.

Quellen: SOEP (Welle 2011, Distribution v28); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Der Unionsvorschlag entlastet Familien mit höheren Einkommen relativ etwas weniger als Familien mit geringen Einkommen und kostet insgesamt über sieben Milliarden Euro.

paare mit Kindern (1,4 Prozent) beziehungsweise unverheiratete Paare mit Kindern (1,3 Prozent). Darüber hinaus steigt die relative Entlastungswirkung mit der Zahl der Kinder im Haushalt. Während Familien mit einem Kind nur mit 1,1 Prozent ihres Einkommens entlastet werden, haben Familien mit vier und mehr Kindern beim CDU-Vorschlag 3,2 Prozent mehr Einkommen als im geltenden Recht.

Empfänger von Sozialtransfers profitieren überhaupt nicht

Obwohl die CDU bei ihrem Reformvorhaben explizit auch die Familien mit mittleren und niedrigen Einkommen durch eine kräftige Erhöhung des Kindergelds fördern will, profitieren Familien in den unteren Einkommensdezilen am wenigsten von der Reform. Während annähernd alle Familien mit Kindern ab dem vierten Dezil durch die Reform gewinnen, also entlastet werden, befinden sich in den unteren Dezilen viele Familien mit Kindern, die nicht entlastet werden. Das gilt insbesondere für das erste Dezil, in dem mehr als die Hälfte der Familien (60 Prozent) durch die Reform überhaupt nicht entlastet wird. Dabei handelt es sich um Familien, die Transferleistungen, wie Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter beziehungsweise für Erwerbsunfähige oder Wohngeld beziehen, auf deren Höhe das Kindergeld angerechnet wird. Erhöhungen des Kindergelds werden diesen Familien also direkt wieder weggenommen.[20]

Insgesamt fiskalische Kosten von über sieben Milliarden Euro

Hochgerechnet auf die Bevölkerung der Familien mit Kindern ist bei dem CDU/CSU-Vorschlag mit aggregierten Entlastungen in Höhe von gut sieben Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen. Die fiskalischen Kosten fallen also beachtlich aus. Damit würden die Ausgaben für Kindergeld und Kinderfreibetrag, die derzeit bereits rund 40 Milliarden Euro pro Jahr betragen, um knapp 18 Prozent ansteigen.

Fazit

Die CDU/CSU schlägt in ihrem aktuellen Wahlprogramm vor, das Kindergeld und den Kinderfreibetrag deutlich zu erhöhen. Dieser als Familienrealsplitting-Komponente bezeichnete Reformvorschlag würde das Einkommen von Familien im Durchschnitt um gut 700 Euro beziehungsweise 1,6 Prozent pro Jahr erhöhen. Absolut betrachtet hätten die einkommensstärksten Familien die größten Zugewinne, relativ betrachtet würde die Mittelschicht am meisten gewinnen. Familien in den untersten zwei Dezilen profitieren hingegen unterdurchschnittlich, da das Kindergeld auf Sozialleistungen wie das Arbeitslosengeld II angerechnet wird.

Der CDU/CSU-Vorschlag ist mit geschätzten gut sieben Milliarden Euro pro Jahr eine relativ teure Maßnahme – das ist fast die Hälfte der Gesamtausgaben für die Subventionierung der Kindertagesbetreuung (16 Milliarden Euro pro Jahr) und mehr als die Gesamtausgaben für das Elterngeld (4,5 Milliarden Euro pro Jahr).[21] Angesichts knapper Ressourcen stellt sich die Frage, ob Ausgaben von dieser Größenordnung an anderer Stelle wirksamer für das Erreichen der familienpolitischen Ziele wären. Anhaltspunkte dafür geben Studien der Gesamtevaluation ehe- und familienpolitischer Leistungen in Deutschland.[22] In Bezug auf das Ziel *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* schneidet dort das Ehegattensplitting schlecht ab. Auch das Kindergeld ist diesbezüglich keine effektive Maßnahme.[23] Eine Ausweitung des Kindergeldes und eine Beibehaltung des Ehegattensplittings in seiner aktuellen Form sind demzufolge nicht zu empfehlen.

Die Gesamtevaluation kommt des Weiteren zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Subventionierung in qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung mehrere familienpolitische Ziele gleichzeitig verfolgen kann: die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, eine gute Entwicklung von Kindern und die Armutsvermeidung von Familien.[24] Wie weitere Untersuchungen zeigen,[25] sind jedoch verstärkt Investitionen in die Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen erforderlich, um die ge-

20 Einige dieser Familien rutschen durch die Äquivalenzgewichtung in mittlere oder auch höhere Dezile der Einkommensverteilung, obwohl sie Sozialtransfers beziehen, da sie relativ zu anderen Familien mit Kindern weniger Haushaltsmitglieder haben.

21 Siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010.

22 Siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen.

23 Siehe Müller, K.-U., Spieß, K., Tsiasioti, C., Wrohlich, K., Bügelmayer, E., Haywood, L., Peter, F., Ringmann, M., Witzke, S. (2013): Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. Studie im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen, DIW Politikberatung kompakt Nr. 73, Berlin; sowie Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Gutachten für die Prognos AG.

24 Vgl. auch Müller, K.-U., Spieß, K., Wrohlich, K. (2013): Rechtsanspruch auf Kitaplatz ab zweitem Lebensjahr: Erwerbsbeteiligung von Müttern wird steigen und Kinder können in ihrer Entwicklung profitieren. DIW Wochenbericht Nr. 32/2013.

25 Siehe dazu Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bensel, J., Eckhardt, A., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., Leyendecker, B. (2013): NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit – Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick. Broschüre abrufbar unter www.nubbek.de.

wünschten positiven Effekte der Kindertagesbetreuung erzielen zu können. Eine Ausweitung der Ausgaben im Bereich der Familienpolitik sollte daher stärker auf qualitativ hochwertige Kinderbetreuung abzielen.

Richard Ochmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | rochmann@diw.de

Katharina Wrohlich ist stellvertretende Leiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | kwrohlich@diw.de

CDU/CSU FAMILY INCOME SPLITTING PROPOSAL: HIGH COST BUT MINIMAL TAX RELIEF FOR LOW-INCOME FAMILIES

Abstract: As part of their election manifesto, under the heading "family income splitting", the German Christian Democratic Union/Christian Social Union of Bavaria (CDU/CSU) has proposed increasing child benefits by 35 euros per month and raising the tax-free allowance for dependent children to the same level as the basic personal tax exemption for adults. According to calculations by DIW Berlin, if this proposal were to be implemented, families with children would be around 700 euros a year better off, on average. The higher the family's income, the more tax relief they would receive. Families in the lowest income decile only stand to gain an average of just under 300 euros per year, while those in the upper decile will be approximately 840 euros per year better off. Consequently, tax relief for low-income families is below average and yet, the total cost of the reform is more than seven billion euros per annum.

In the context of family taxation, the French family income splitting system is frequently cited as a model. The present study outlines the German family allowance system and also the reform proposed by the CDU/CSU as examples of "real" family income splitting (Familienrealsplitting) and compares them, in terms of their structure and impact, with the French system of "notional" family income splitting (tarifliches Familiensplitting). The analysis reveals that the current German model is already, to a great extent, more generous than the French one. Should they be implemented, the CDU/CSU plans would further increase the financial benefits already provided to German families under the current system.

However, it is generally the case that all income splitting models have the serious disadvantage of undermining the important family policy goal of enabling a reconciliation of work and family life. Given the high fiscal costs of the CDU/CSU proposal, serious consideration should be given to investing the additional funds in other family policy measures that do not present conflicts of interest, such as expanding high-quality child care options, for example.

JEL: H24, D31, H26

Keywords: income taxation, family taxation, tax reform

Dr. Richard Ochmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung Staat am DIW Berlin

SIEBEN FRAGEN AN RICHARD OCHMANN

»Investitionen in Kinderbetreuung wären familienpolitisch zielführender«

1. Herr Ochmann, die CDU/CSU schlägt in ihrem aktuellen Wahlprogramm vor, das Kindergeld und den Kinderfreibetrag deutlich zu erhöhen. Was genau verbirgt sich hinter diesem Vorhaben? Die CDU/CSU möchte den Kinderfreibetrag auf den Grundfreibetrag der Einkommensteuer in Deutschland erhöhen und gleichzeitig das Kindergeld um 35 Euro pro Monat und Kind anheben. Dieses System, das wir in Deutschland haben, kann man als eine Art Familienrealsplitting bezeichnen. Ähnlich dem Ehegattensplitting findet eine Übertragung von Einkommen statt. In diesem Falle eine Übertragung von Einkommen in Höhe des Kinderfreibetrags auf die Kinder.

2. Sie haben das deutsche Modell mit dem tariflichen Familiensplitting in Frankreich verglichen. Wo liegen die wesentlichen Unterschiede? Ähnlich dem Ehegattensplitting in Deutschland können französische Paare ihre steuerlichen Einkommen untereinander fiktiv aufteilen. In Frankreich aber haben auch Kinder einen eigenen Splittingfaktor. In Deutschland hingegen haben wir den Kinderfreibetrag. Statt fiktiv werden hier Einkommen real übertragen, und zwar in Form eines Grundfreibetrags des Kindes. Für das erste und zweite Kind werden für jede Einkommenshöhe Familien mit Kindern im deutschen Familienleistungsausgleich höher entlastet als im französischen Modell. Nur für das dritte Kind und Einkommen zwischen 75 000 und 100 000 Euro ist es umgekehrt.

3. Wie hoch läge beim Vorschlag der Union die durchschnittliche Entlastung für Familien mit Kindern pro Jahr? Beim Vorschlag der CDU/CSU läge die Entlastung für Familien mit Kindern im Durchschnitt bei 700 Euro pro Jahr. Im ersten Einkommensdezil wären es lediglich 300 Euro und im zehnten Dezil aber über 800 Euro. Das heißt, tendenziell nimmt die absolute Entlastung mit dem Einkommen zu. Hingegen nimmt die relative Entlastung im Verhältnis zum Einkommen eher ab.

4. Was ändert sich für unverheiratete Paare und Alleinerziehende? Alleinerziehende werden relativ zu ihrem Einkommen etwas stärker entlastet als Ehepaare mit Kindern beziehungsweise unverheiratete Paare mit Kindern. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Entlastung relativ zum Einkommen mit der Zahl der Kinder im Haushalt zunimmt.

5. Wie sieht es bei Empfängern von Transferleistungen aus? Empfänger von Transferleistungen werden in der Regel durch den Vorschlag der CDU/CSU überhaupt nicht entlastet, da ihnen die Erhöhung des Kindergeldes voll auf die Transferleistung angerechnet wird. Das betrifft zum Beispiel Empfänger von Arbeitslosengeld II, die von diesem Reformvorschlag insgesamt überhaupt nicht profitieren.

6. Wie hoch sind die fiskalischen Gesamtkosten des von der Union geplanten Modells? Hochgerechnet auf die Bevölkerung der Familien mit Kindern ergeben sich summierte Entlastungen von über sieben Milliarden Euro pro Jahr. Das sind knapp 18 Prozent der laufenden Ausgaben für Kindergeld und Kinderfreibetrag. Die fiskalischen Kosten dieses Vorschlags fallen also verhältnismäßig hoch aus.

7. Was bedeutet das für die Familienpolitik in Deutschland? Studien zeigen, dass sowohl das Kindergeld als auch das Ehegattensplitting in Deutschland für das familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie verhältnismäßig schlecht abschneiden. Investitionen in Kinderbetreuung wären durchaus zielführender. Es sollte also in Erwägung gezogen werden, diese zusätzlichen Mittel eher in den Ausbau qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung zu stecken als in die Anhebung des Kindergelds.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.

Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Bundesländer

Von Stefan Bach und Tony Mudrack

Mehreinnahmen aus höheren Reichensteuern fallen überwiegend in den finanzstarken Ländern an. Dies sind Hamburg und die wohlhabenderen Flächenländer in Süddeutschland, während die ärmeren Flächenländer im Westen und Norden nur unterdurchschnittliche Mehreinnahmen je Einwohner erzielen. Vor allem in den neuen Ländern sind die Mehreinnahmen aus den Reichensteuern sehr gering.

Der Länderfinanzausgleich nivelliert diese Aufkommensunterschiede weitgehend. Dadurch profitieren auch die ärmeren Länder von den Mehreinnahmen aus den Reichensteuern. Entsprechend müssen die Länder mit überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen einen Teil ihres Aufkommens abgeben. Da sich die Steuereinnahmen aller Bundesländer erhöhen, fällt die Abschöpfung durch den Finanzausgleich für die finanzstarken Bundesländer mit maximal 25 Prozent noch moderat aus.

In der letzten Zeit hat sich die Debatte um sogenannte Reichensteuern intensiviert. Die Oppositionsparteien schlagen höhere Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen vor, um mit dem Mehraufkommen öffentliche Leistungen auszubauen. Hintergründe dieser Diskussion sind vor allem die gestiegene Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen sowie die steuerlichen Entlastungen für Wohlhabende in der Vergangenheit.[1]

Alle Oppositionsparteien wollen bei der Einkommensteuer die Steuersätze im oberen Einkommensbereich anheben.[2] Ferner fordern die Oppositionsparteien höhere Vermögensteuern. SPD und Linke wollen die Vermögensteuer wieder einführen. Die Linke will zusätzlich eine einmalige Vermögensabgabe erheben. Bündnis 90/Die Grünen wollen zunächst eine einmalige Vermögensabgabe erheben und nach ihrem Auslaufen die Vermögensteuer wieder aufleben lassen. Ferner wollen Grüne und Linke das Erbschaftsteueraufkommen deutlich erhöhen.

Im Folgenden werden die Aufkommenswirkungen dieser Steuerreformvorschläge für die einzelnen Bundesländer dargestellt. Vermögensteuer und Erbschaftsteuer sind reine Ländersteuern, deren Aufkommen vollständig den Bundesländern zusteht. Am Aufkommen der Einkommensteuer sind die Bundesländer und die Gemeinden mit gut der Hälfte des Aufkommens beteiligt (Kasten 1). Insoweit die Mehreinnahmen durch die Steuerreformvorschläge die Finanzkraft der Länder unterschiedlich stark erhöhen, wird ein Teil der Mehreinnahmen über den Länderfinanzausgleich umverteilt.

---

1 Grabka, M. M., Goebel, J., Schupp, J. (2012): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? DIW Wochenbericht 43/2012; Bach, S. (2013): Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11/2013; Anselmann, C., Krämer, H. M. (2012): Completing the Bathtub? The Development of Top Incomes in Germany, 1907-2007. SOEPpapers Nr. 451, DIW Berlin.

2 Vgl. zum Folgenden die Wahlprogramme der Oppositionsparteien sowie die Übersichten in iw-dienst Nr. 8, 21. Februar 2013, 4; Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2013): Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU. Köln, 10. Juli 2013.

Kasten 1

Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

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 dem 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 § 106 Abs. 3 GG festgelegt (Tabelle).

§ 1 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 örtlichen Aufkommen auf die Länder und Gemeinden verteilt.

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

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 dieser Umsatzsteuervorwegverteilung sind in Abhängigkeit der Finanzkraft degressiv zwischen 95 und 60 Prozent ausgestaltet. Der verbleibende Anteil am Umsatzsteueraufkommen wird einheitlich je Einwohner auf die jeweiligen Länder verteilt (§ 2 Abs. 2 FAG).

Auf der *zweiten Stufe* sieht der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn einen Ausgleich zwischen Geberländern und Nehmerländern vor. Für die Umverteilung sind die Finanzkraft sowie die zugehörige Ausgleichsmesszahl relevant (§ 5 FAG). Zu 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 Mehrbedarf im Rahmen des Länderfinanz-

Tabelle

Verteilung der Gemeinschaftssteuern für das Jahr 2014

		Bund	Länder	Gemeinden
Umsatzsteuer		53,4	44,6	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 Steuer vom Ertrag	50,0	50,0	–
Körperschaftsteuer (nach Zerlegung)		50,0	50,0	–

Quellen: § 7 Abs. 1 Nr. 1 FAG; Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Das Aufkommen einer einmaligen Vermögensabgabe sowie die Mehreinnahmen beim Solidaritätszuschlag stehen dagegen ausschließlich dem Bund zu. Durch diese Steuereinnahmen entstehen keine unmittelbaren Wirkungen auf das Steueraufkommen der Länder oder den Länderfinanzausgleich.

Wir simulieren zunächst das Mehraufkommen der Steuerreformvorschläge, das nach dem örtlichen Aufkommen in den einzelnen Bundesländern entsteht. Anschließend analysieren wir die Umverteilung des Steuermehraufkommens durch den Länderfinanzausgleich.

Steuermehreinnahmen vor allem in reicheren Bundesländern

Im Einzelnen analysieren wir folgende Steuerreformvorschläge (Tabelle 1):

- Für die Erbschaftsteuer unterstellen wir eine Verdopplung des Aufkommens, wie es die Grünen vorschlagen. Dies würde Steuermehreinnahmen für die Länder in Höhe von 4,5 Milliarden Euro bedeuten.
- Bei der Vermögensteuer orientieren wir uns an einem Konzept der rot-grünen Bundesländer zur Wie-

ausgleichs zugesprochen (§ 9 FAG). Die Stadtstaaten genießen sowohl für die Landessteuern als auch für 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 des betreffenden Bundeslandes in Höhe von zwölf Prozent vom Länderfinanzausgleich frei, soweit sie sich über dem Bundesdurchschnitt bewegen (§ 7 Abs. 3 FAG). Damit sollen angesichts der hohen Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs die Anreizwirkungen für die Länder verbessert werden, Steuermehreinnahmen zu realisieren.

Die *dritte Stufe* umfasst vertikale Zuweisungen des Bundes 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). Daneben werden über den Länderfinanzausgleich die 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 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). Abschließend fließen Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten der politischen Führung an einen Teil der Nehmerländer des Länderfinanzausgleichs. Der Umfang dieser Unterstützung beläuft sich in etwa auf 0,5 Milliarden Euro pro Jahr (§ 11 Abs. 4 FAG).

derbelebung der Vermögensteuer.[3] Dabei sollen die Vermögen von Privatpersonen und Kapitalgesellschaften mit einem Prozent belastet werden. Für Privatvermögen soll ein persönlicher Freibetrag von zwei Millionen Euro gelten, für Betriebsvermögen sind zusätzliche Begünstigungen vorgesehen. Insgesamt unterstellen wir ein Aufkommen von 9,0 Milliarden Euro, das den Ländern zusteht.

- Der Vorschlag der SPD zum Einkommensteuertarif sieht eine dritte Progressionszone für steuerpflichtige Einkommen zwischen 64 000 und 100 000 Euro vor, in der die Grenzsteuersätze linear-progressiv von 42 auf 49 Prozent steigen. Ferner soll die Abgeltungsteuer von 25 auf 32 Prozent erhöht werden. Die Mehreinnahmen werden auf 6,5 Milliarden Euro geschätzt.[4] Davon würden 3,5 Milliarden Euro auf Länder und Gemeinden entfallen.
- Die Grünen wollen beim Einkommensteuertarif die zweite Progressionszone des bestehenden Steuertarifs bis 60 000 Euro fortsetzen. Ferner sehen sie ab diesem Einkommen eine dritte Progressionszone vor, die bei 80 000 Euro einen Spitzensteuersatz von 49 Prozent erreicht. Ferner sollen die Kapitaleinkünfte wieder progressiv mit dem Einkommensteuertarif belastet werden. Gleichzeitig soll der Grundfreibetrag auf 8 712 Euro angehoben werden. Insgesamt werden die Mehreinnahmen auf 7,5 Milliarden Euro geschätzt.[5] Davon würden 4,1 Milliarden Euro auf Länder und Gemeinden entfallen.

Tabelle 1

Steuermehraufkommen[1] der Steuerreformvorschläge nach Gebietskörperschaften
In Millionen Euro

	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden
Erbschaftsteuer	4 534	–	4 534	–
Vermögensteuer	9 000	–	9 000	–
Einkommensteuer SPD	6 500	2 974	2 635	890
veranlagte Einkommensteuer	5 033	2 139	2 139	755
Abgeltungsteuer	1 129	497	497	135
Solidaritätszuschlag	339	339	–	–
Einkommensteuer Grüne	7 500	3 412	3 021	1 066
veranlagte Einkommensteuer	7 109	3 021	3 021	1 066
Solidaritätszuschlag	391	391	–	–

1 Aufkommenswirkungen 2014 (Entstehung).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesfinanzministerium; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Erbschaft- und Vermögensteuererhöhungen würden voll den Ländern zugute kommen.

3 Dazu Häuselmann, H. (2012): Vermögensteuer 2014? Erste Vorschläge zur Wiederbelebung der Vermögensteuer – und die Folgen für Privatanleger und Unternehmen. DStR – Deutsches Steuerrecht 2012, 1677 ff.; Bach, S., Beznoska, M. (2012): Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen. DIW Wochenbericht Nr. 42/2012.

4 Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression. DIW Wochenbericht Nr. 30/2013.

5 Ebenda.

Das Aufkommen wird für das Jahr 2014 geschätzt. Wirtschaftliche Wirkungen der Besteuerung werden vernachlässigt, wie etwa ein geringeres Aufkommen durch Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen[6] oder längerfristige Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.[7] Das bundesweite Aufkommen wird anschließend nach Bundesländern regionalisiert. Dazu werden für die verschiedenen Steuern Statistiken und eigene Schätzungen zur Verteilung der Besteuerungsgrundlagen herangezogen und fortgeschrieben (Kasten 2). Da die Gemeinden Teil der Bundesländer sind, wird das Mehraufkommen der Gemeinden bei der Einkommensteuer in die Analysen einbezogen.

Die Schätzungen zum Länderaufkommen der Steuerreformvorschläge vor Finanzausgleich ergeben erhebliche Unterschiede in der zusätzlichen Finanzkraft, gemessen in Euro je Einwohner (Tabelle 2). Bei allen Vorschlägen erzielt Hamburg die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen, die bei einzelnen Vorschlägen deutlich mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts ausmachen. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen können überdurchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen erwarten, die je nach Steuervorschlag bei 120 bis 140 Prozent des Bundesdurchschnitts liegen. Bremen und Nordrhein-Westfalen liegen bei allen Vorschlägen leicht über dem Bundesdurchschnitt. Berlin bewegt sich bei der Erbschaftsteuer auf dem Bundesdurchschnitt, bei der Vermögensteuer und vor allem bei den Einkommensteuer-Vorschlägen aber darunter. Alle anderen Länder haben ein unterdurchschnittliches Mehraufkommen je Einwohner. Die ärmeren West-Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein liegen leicht bis mäßig unter dem Bundesdurchschnitt. Das Saarland schneidet dagegen außer bei der Vermögensteuer deutlich schlechter ab. Die neuen Länder weisen bei allen Szenarien nur Mehreinnahmen je Einwohner von deutlich unter 50 Prozent des Bundesdurchschnitts auf. Vor allem bei der Erbschaftsteuer erzielen sie nur um die zehn Prozent des Bundesdurchschnitts. Bei Vermögen- und Einkommensteuer liegen sie dagegen bei 20 bis 35 Prozent des Bundesdurchschnitts.

Insgesamt spiegeln diese Ergebnisse die regionale Verteilung der hohen Einkommen und Vermögen in Deutschland wider. Die untersuchten Steuerreformvorschläge belasten lediglich die reichsten fünf Prozent der Bevölkerung nennenswert, bei den Vorschlägen zur Erbschaft- und Vermögensteuer dürfte nur das reichste eine Prozent betroffen sein.[8] Daher konzentriert sich das Mehraufkommen in den Stadtstaaten und den reichen Flächenländern des alten Bundesgebiets. In Relation zur Gesamtbevölkerung eines Bundeslandes hat Hamburg die meisten wohlhabenden Bürger. Auch in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen gibt es überdurchschnittlich viele Wohlhabende. Aber auch die eher ärmeren Stadtstaaten Bremen und Berlin können ihre Mehreinnahmen je Einwohner vor Länderfinanzausgleich überproportional erhöhen. Die ärmeren Flächenländer im Westen und vor allem die neuen Länder können dagegen nur mit unterdurchschnittlichen Mehreinnahmen je Einwohner vor Länderfinanzausgleich rechnen. Bei der Erbschaftsteuer macht sich der deutlich niedrigere Vermögensbestand der ostdeutschen Bevölkerung bemerkbar. Dies gilt auch für die Vermögensteuer auf Privatvermögen. Allerdings entfällt knapp die Hälfte des Vermögensteueraufkommens auf die Kapitalgesellschaften, bei dem die neuen Länder deutlich näher am Bundesdurchschnitt liegen.[9]

Mehreinnahmen werden durch den Finanzausgleich stark nivelliert

Anschließend simulieren wir die Wirkungen der Steuerreformvorschläge auf den Länderfinanzausgleich. Dazu verwenden wir ein Simulationsmodell, das die geltenden Regelungen des Länderfinanzausgleichs vollständig abbildet. Die Freistellungen nach dem *Prämienmodell* werden bei den Simulationen nicht berücksichtigt, um die längerfristigen Wirkungen auf Finanzkraft und Steueraufkommen der Länder darzustellen. Zur Berechnung der Finanzkraft je Einwohner verwenden wir die neuen Bevölkerungsdaten des Zensus 2011. Die Bevölkerung sowie die relevanten Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden werden bis 2014 fortgeschrieben.

Bei allen untersuchten Steuerreformvarianten bekommen die Länder insgesamt nach Finanzausgleich etwas höhere Steuermehreinnahmen als vor Finanzausgleich. Das liegt an den Bundesergänzungszuweisungen, die der Bund den finanzschwachen Ländern zahlt. Diese steigen insgesamt um zwei Prozent der Steuermehreinnahmen vor Finanzausgleich, da die zusätzlichen Einnahmen aus den Reichensteuern die Ungleichheit zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern erhöhen.

Bei den Umverteilungswirkungen durch den Länderfinanzausgleich muss man bei den hier analysierten

6 Vgl. dazu Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013), a.a.O.; Bach, S., Beznoska, M. (2012), a.a.O.

7 Vgl. Bach, S. et al. (2013): Aktuelle Steuerreformvorschläge haben kaum Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. DIW Wochenbericht Nr. 35/2013.

8 Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013), a.a.O.; Bach, S., Beznoska, M. (2012), a.a.O.

9 Bach, S., Beznoska, M. (2012): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. DIW Politikberatung kompakt 68, Berlin, 51 ff.

Kasten 2

Simulationsrechnungen zum Aufkommen der Steuerreformvorschläge nach Bundesländern

Aufkommen nach Bundesländern vor Finanzausgleich

Für die Analysen zum örtlichen Aufkommen der Steuerreformvorschläge nach Bundesländern verwenden wir entsprechend regionalisierte Daten.

Für die Erbschaftsteuer legen wir das durchschnittliche Kassenaufkommen der letzten drei Jahre zugrunde, um Sondereffekte in einzelnen Ländern und Jahren zu verringern. Dieses Aufkommen wird anhand der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2013 auf das Jahr 2014 fortgeschrieben, differenziert nach alten und neuen Ländern. Für die Simulationsrechnungen wird dieses Aufkommen verdoppelt.

Zum Aufkommen der Vermögensteuer nach Bundesländern verwenden wir im Wesentlichen die Ergebnisse einer Analyse zu den Vorschlägen der rot-grünen Bundesländer zur Wiederbelebung der Vermögensteuer.[1] Da die Schätzungen zur Vermögensteuer der Privatpersonen mit großen Unsicherheiten verbunden sind, vor allem bei den kleineren Ländern, stimmen wir die Aufkommensschätzungen mit der Aufkommensstruktur der Vermögensteuer in den Jahren vor 1996 ab. Dies ist allerdings nur für die alten Länder möglich, da die Vermögensteuer in den neuen Ländern nicht erhoben wurde.

Für die Analyse der Einkommensteuerreformvorschläge von SPD und Grünen verwenden wir Informationen der jährlichen Einkommensteuerstatistik[2] 2008 und 2009 nach Bundesländern. Dazu hat das Statistische Bundesamt im Rahmen einer Sonderauswertung die Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und die festzusetzende Einkommensteuer für ledige und verheiratete Steuerpflichtige nach hinreichend detaillierten Klassen des zu versteuernden Einkommens bereitgestellt. Auf dieser Grundlage lassen sich die Wirkungen der Einkommensteuerreformvorschläge recht zuverlässig abbilden. Die steuerpflichtigen Einkommen werden mit einem gewichteten Index bis 2014 fortgeschrieben, der aus der Entwicklung der einzelnen Einkommensgrößen gebildet wird. Die Einführung der Abgeltungsteuer ab 2009 ist grob berücksichtigt.

Simulationsrechnungen zum Länderfinanzausgleich

Anschließend simulieren wir die Wirkungen der Steuerreformvorschläge auf den Länderfinanzausgleich. Dazu verwenden wir ein Simulationsmodell, das die geltenden Regelungen des Länderfinanzausgleichs vollständig abbildet. Datengrundlage des Modells ist die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 2012.[3] Die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden werden auf Grundlage der aktuellen Steuerschätzung[4] bis 2014 fortgeschrieben. Hierfür werden für die einzelnen Steuerarten die unterschiedlichen Wachstumsraten zwischen Gebiet A (westdeutsche Bundesländer einschließlich Berlin) und Gebiet B (ostdeutsche Flächenländer) berücksichtigt.

Zur Berechnung der Steuereinnahmen je Einwohner verwenden wir die neuen Bevölkerungsdaten des Zensus 2011.[5] Die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur nach Ländern führen zu spürbaren Verschiebungen zwischen Transferansprüchen und Transferleistungen der Bundesländer, die in unseren Basissimulationen enthalten sind. Wir schreiben die Bevölkerung nach Bundesländern bis 2014 fort. Grundlage ist die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Variante 1-W1: Untergrenze der mittleren Bevölkerung.[6]

Bei den Simulationen zur Wirkung des Länderfinanzausgleichs vernachlässigen wir die Regelungen des *Prämienmodells*. Dadurch sollen die längerfristigen Wirkungen auf Finanzkraft und Steueraufkommen der Länder dargestellt werden. Tatsächlich würden die Länder mit den überdurchschnittlichen Mehreinnahmen aus den Steuerreformvorschlägen zunächst bei der Einführung vom *Prämienmodell* profitieren.

---

1 Bach, S., Beznoska, M. (2012): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. DIW Politikberatung kompakt 68, Berlin, 51 ff.

2 Statistisches Bundesamt: Jährliche Einkommensteuerstatistik. Fachserie 14 Reihe 7.1.1.

3 Bundesministerium der Finanzen (2013): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2012. BMF/V A 4.

4 Bundesministerium der Finanzen (2013): Ergebnis der 142. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar. Referat I A 6.

5 Statistisches Bundesamt (2013): Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011.

6 Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Steuervorschlägen danach unterscheiden, ob sie reine Ländersteuern oder Gemeinschaftssteuern betreffen. Während reine Ländersteuern vollständig in alle drei Stufen des Länderfinanzausgleichs einbezogen werden, erfolgt die Verteilung der Gemeinschaftssteuern zuvor vertikal zwischen den jeweilig anspruchsberech-

Tabelle 2

Steuermehraufkommen nach Bundesländern vor und nach Länderfinanzausgleich[1]

	Erbschaftsteuer		Vermögensteuer		Einkommensteuer SPD		Einkommensteuer Grüne	
	Millionen Euro	Euro je Einwohner	Millionen Euro	Euro je Einwohner	Millionen Euro	Euro je Einwohner	Millionen Euro	Euro je Einwohner
Steuermehraufkommen vor Länderfinanzausgleich								
Baden-Württemberg	793	75,4	1 529	145,5	566	53,8	672	64,0
Bayern	974	78,1	1 795	143,9	719	57,6	854	68,5
Berlin	195	58,7	360	108,2	121	36,3	145	43,6
Brandenburg	17	7,1	81	33,3	44	18,2	39	16,0
Bremen	40	61,5	90	138,3	33	50,6	38	57,9
Hamburg	240	138,6	443	255,5	153	88,0	219	126,2
Hessen	410	68,7	889	148,8	330	55,2	403	67,5
Mecklenburg-Vorpommern	9	5,5	54	34,2	24	15,5	21	13,4
Niedersachsen	350	45,3	639	82,7	276	35,7	296	38,4
Nordrhein-Westfalen	1 139	65,3	2 179	125,0	836	47,9	976	56,0
Rheinland-Pfalz	140	35,1	296	74,6	161	40,5	171	43,1
Saarland	30	30,4	103	105,5	30	30,5	32	32,4
Sachsen	26	6,6	108	27,0	63	15,8	53	13,1
Sachsen-Anhalt	12	5,4	81	36,6	29	13,1	21	9,6
Schleswig-Holstein	143	51,2	272	97,1	111	39,8	125	44,5
Thüringen	15	7,2	81	38,0	30	14,0	22	10,3
Insgesamt	4 534	56,7	9 000	112,6	3 526	44,1	4 088	51,1
Steuermehraufkommen nach Länderfinanzausgleich								
Baden-Württemberg	617	58,7	1 223	116,4	483	45,9	562	53,5
Bayern	742	59,4	1 446	116,0	589	47,2	686	55,0
Berlin	241	72,6	480	144,2	182	54,6	211	63,4
Brandenburg	132	54,3	263	108,0	98	40,2	112	45,9
Bremen	47	72,6	94	144,3	37	56,1	42	64,9
Hamburg	178	102,7	336	194,0	126	72,9	169	97,5
Hessen	340	56,9	701	117,4	278	46,5	327	54,8
Mecklenburg-Vorpommern	86	54,3	171	108,0	63	40,0	72	45,8
Niedersachsen	418	54,1	831	107,6	321	41,6	369	47,8
Nordrhein-Westfalen	962	55,2	1 905	109,2	756	43,3	876	50,2
Rheinland-Pfalz	215	54,1	428	107,8	168	42,2	192	48,4
Saarland	53	54,3	106	108,1	40	41,2	46	47,3
Sachsen	217	54,3	432	108,0	159	39,7	181	45,3
Sachsen-Anhalt	120	54,3	239	108,0	88	39,6	100	45,1
Schleswig-Holstein	152	54,2	302	107,9	118	42,1	136	48,6
Thüringen	116	54,3	230	108,0	84	39,5	96	45,0
Insgesamt	4 635	58,0	9 188	114,9	3 589	44,9	4 179	52,3
Umverteilungswirkung in Prozent des Aufkommens vor Länderfinanzausgleich								
Baden-Württemberg	-22,1		-20,0		-14,7		-16,4	
Bayern	-23,9		-19,4		-18,1		-19,6	
Berlin	+23,6		+33,2		+50,5		+45,5	
Brandenburg	+662,2		+224,3		+120,3		+186,0	
Bremen	+18,0		+4,3		+11,0		+12,1	
Hamburg	-25,9		-24,1		-17,1		-22,7	
Hessen	-17,2		-21,1		-15,9		-18,8	
Mecklenburg-Vorpommern	+888,7		+215,8		+158,6		+242,0	
Niedersachsen	+19,4		+30,2		+16,5		+24,5	
Nordrhein-Westfalen	-15,6		-12,6		-9,6		-10,3	
Rheinland-Pfalz	+54,1		+44,5		+4,2		+12,2	
Saarland	+78,4		+2,5		+35,1		+46,2	
Sachsen	+721,7		+299,6		+151,9		+244,9	
Sachsen-Anhalt	+913,6		+195,3		+202,1		+370,0	
Schleswig-Holstein	+5,8		+11,1		+5,8		+9,1	
Thüringen	+658,0		+184,3		+183,0		+336,7	
Insgesamt	+2,2		+2,1		+1,8		+2,2	

1 Aufkommenswirkungen 2014 (Entstehung). Simulation des Länderfinanzausgleichs auf Grundlage der vorläufigen Abrechnung für 2012. Keine Berücksichtigung des Prämienmodells für überdurchschnittliche Zuwächse beim Steueraufkommen. Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen des Zensus 2011, Fortschreibung von Bevölkerung und Steuereinnahmen auf 2014. Einkommensteuer SPD und Grüne: Länder- und Gemeindeanteil.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesfinanzministerium; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

tigten Gebietskörperschaften. Der Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern wird vollständig im Länderfinanzausgleich berücksichtigt, die Gemeindeeinnahmen hingegen nur zu 64 Prozent. Für die Umsatzsteuervorwegverteilung bleiben die Gemeindesteuern gänzlich unberücksichtigt.

Die Erbschaftsteuer wird als reine Ländersteuer in alle Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs einbezogen, sodass sich bei den Mehreinnahmen nach Finanzausgleich eine starke Nivellierung ergibt. Während beim örtlichen Aufkommen vor Finanzausgleich Unterschiede von unter zehn Euro je Einwohner in den neuen Ländern und 139 Euro je Einwohner in Hamburg zu erwarten sind, führt der Länderfinanzausgleich zu einem weitgehenden Ausgleich der Mehreinnahmen in den Flächenländern, der zwischen 54 und 60 Euro pro Einwohner liegt. Durch den starken Einfluss der Einwohnerveredelung auf die Ausgleichsmesszahl der Stadtstaaten können dort deutlich höhere Pro-Kopf-Einnahmen nach Länderfinanzausgleich realisiert werden.

Der Finanzausgleich führt für die finanzschwachen Länder zu einer Aufstockung der Mehreinnahmen je Einwohner auf über 93 Prozent des Bundesdurchschnitts (Tabelle 3). Davon profitieren vor allem die ostdeutschen Flächenländer, die nur sehr geringe örtliche Mehreinnahmen haben. Deren Aufkommen steigt um bis zu 914 Prozent (Sachsen-Anhalt) der Mehreinnahmen vor Finanzausgleich. Umgekehrt verlieren die Länder mit überdurchschnittlichen Mehreinnahmen vor Finanzausgleich. Baden-Württemberg und Bayern verlieren gut 20 Prozent ihres Mehraufkommens, Hessen 17 Prozent und Nordrhein-Westfalen 16 Prozent. Während Bayern und Baden-Württemberg nach Finanzausgleich leicht über dem Bundesdurchschnitt der Mehreinnahmen je Einwohner verbleiben, liegen Hessen und Nordrhein-Westfalen darunter. Hier wirkt sich die Einwohnerveredelung insbesondere der Stadtstaaten im Zusammenspiel mit den Bundesergänzungszuweisungen aus, die die Mehreinnahmen je Einwohner nach Länderfinanzausgleich beeinflussen. Die Stadtstaaten profitieren deutlich von der Einwohnerveredelung bei der Ausgleichsmesszahl, so dass Berlin und Bremen nach Finanzausgleich 125 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Mehreinnahmen behalten und Hamburg sogar 177 Prozent. Aufgrund der Einwohnerveredelung muss Hamburg trotz deutlich überdurchschnittlicher Mehreinnahmen je Einwohner nur gut 25 Prozent des Mehraufkommens abgeben, und Berlin und Bremen bekommen trotz überdurchschnittlicher Pro-Kopf-Mehreinnahmen zusätzliche Mittel aus dem Länderfinanzausgleich.

Sehr ähnliche Umverteilungswirkungen löst der Länderfinanzausgleich bei der Wiedereinführung der Vermögensteuer aus, deren Aufkommen ebenfalls nur den Ländern zusteht. Hier führt der Länderfinanzausgleich in den finanzschwachen Ländern zu einer Aufstockung der Mehreinnahmen je Einwohner auf mindestens 93,6 Prozent des Bundesdurchschnitts (Niedersachsen). Die größten Aufkommenszuwächse ergeben sich erneut in den ostdeutschen Flächenländern mit bis zu 300 Prozent (Sachsen). Durch die geringere Ungleichverteilung der Vermögensteuer zwischen den Bundes-

Tabelle 3

Veränderung der Finanzkraft je Einwohner vor und nach Länderfinanzausgleich[1]
In Prozent des Bundesdurchschnitts

	Erbschaftsteuer	Vermögensteuer	Einkommensteuer SPD	Einkommensteuer Grüne
Steuermehraufkommen vor Länderfinanzausgleich				
Baden-Württemberg	133,0	129,2	122,0	125,1
Bayern	137,7	127,8	130,7	133,9
Berlin	103,5	96,1	82,3	85,2
Brandenburg	12,6	29,6	41,3	31,4
Bremen	108,5	122,9	114,7	113,3
Hamburg	244,4	227,0	199,6	246,7
Hessen	121,1	132,1	125,3	132,1
Mecklenburg-Vorpommern	9,7	30,4	35,1	26,2
Niedersachsen	79,8	73,4	81,0	75,1
Nordrhein-Westfalen	115,2	111,0	108,7	109,5
Rheinland-Pfalz	61,9	66,2	91,9	84,3
Saarland	53,6	93,7	69,1	63,3
Sachsen	11,6	24,0	35,8	25,7
Sachsen-Anhalt	9,4	32,5	29,7	18,8
Schleswig-Holstein	90,3	86,2	90,3	87,0
Thüringen	12,6	33,7	31,7	20,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Steuermehraufkommen nach Länderfinanzausgleich				
Baden-Württemberg	101,3	101,3	102,3	102,3
Bayern	102,5	100,9	105,2	105,3
Berlin	125,2	125,5	121,7	121,3
Brandenburg	93,6	93,9	89,5	87,7
Bremen	125,2	125,5	125,0	124,1
Hamburg	177,2	168,8	162,5	186,6
Hessen	98,0	102,2	103,5	104,9
Mecklenburg-Vorpommern	93,6	94,0	89,1	87,5
Niedersachsen	93,3	93,6	92,7	91,4
Nordrhein-Westfalen	95,1	95,0	96,5	96,1
Rheinland-Pfalz	93,4	93,8	94,0	92,6
Saarland	93,6	94,0	91,7	90,5
Sachsen	93,6	93,9	88,5	86,7
Sachsen-Anhalt	93,6	94,0	88,2	86,3
Schleswig-Holstein	93,5	93,9	93,8	92,9
Thüringen	93,6	94,0	88,1	86,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Aufkommenswirkungen 2014 (Entstehung). Simulation des Länderfinanzausgleichs auf Grundlage der vorläufigen Abrechnung für 2012. Keine Berücksichtigung des Prämienmodells für überdurchschnittliche Zuwächse beim Steueraufkommen. Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen des Zensus 2011, Fortschreibung von Bevölkerung und Steuereinnahmen auf 2014. Einkommensteuer SPD und Grüne: Länder- und Gemeindeanteil.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesfinanzministerium; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

ländern – insbesondere zwischen West- und Ostdeutschland – fallen die Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs etwas geringer aus. Entsprechend müssen die finanzstarken Flächenländer etwas weniger abgeben. Die Effekte der Einwohnerveredelung für die Stadtstaaten wirken analog. Nach Finanzausgleich ergibt sich eine sehr ähnliche Verteilung des Mehraufkommens je Einwohner wie bei der Erbschaftsteuer.

Bei den Einkommensteuervorschlägen von SPD und Grünen ist hingegen eine Gemeinschaftssteuer betroffen. Dabei werden die Mehreinnahmen vor Länderfinanzausgleich zunächst vertikal zwischen den Gebietskörperschaften verteilt. An den Mehreinnahmen sind die Länder zu 42,5 Prozent (Abgeltungsteuer 44 Prozent) und die Gemeinden zu 15 Prozent (Abgeltungsteuer 12 Prozent) beteiligt. Anders als bei Erbschaftsteuer oder Vermögensteuer, die reine Ländersteuern darstellen, sind also auch die Gemeinden am Einkommensteueraufkommen beteiligt. Da die Gemeinden Teil der Bundesländer sind, beziehen wir das zusätzliche Gemeindesteueraufkommen in die Darstellung der Umverteilungswirkungen mit ein. Der Anteil des Bundes an den Steuermehreinnahmen hat dagegen keine Wirkung auf den Länderfinanzausgleich.

Einschließlich des Mehraufkommens bei den Gemeindesteuern ergibt sich für beide Einkommensteuervorschläge eine etwas geringere Umverteilungswirkung des Länderfinanzausgleichs im Vergleich zu den Mehreinnahmen bei Erbschaft- und Vermögensteuer. Dies liegt daran, dass die Gemeindesteuern bei der Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen auf der ersten Stufe des Finanzausgleichs nicht berücksichtigt werden (Umsatzsteuervorwegausgleich, Kasten 1). Ferner werden die Gemeindesteuern lediglich zu 64 Prozent in die zweite Stufe des Länderfinanzausgleichs einbezogen. Für den Einkommensteuervorschlag der SPD beträgt der Ausgleich mindestens 88 Prozent der bundesdurchschnittlichen Mehreinnahmen je Einwohner, für den Entwurf der Grünen mindestens 86 Prozent (jeweils Thüringen). Die leicht unterschiedlichen Verteilungswirkungen der beiden Einkommensteuervorschläge resultieren aus Unterschieden beim örtlichen Aufkommen sowie aus der Abgeltungsteuer, die beim SPD-Vorschlag angehoben werden soll. Da die Abgeltungsteuer zu einem etwas höheren Anteil an die Länder fließt, ergibt sich über die drei Stufen des Länderfinanzausgleichs eine etwas stärkere Nivellierung. Insgesamt sind aber die Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs ähnlich wie bei Erbschaft- und Vermögensteuer.

Aufkommensminderungen durch Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen werden hier vernachlässigt. Soweit sie eine größere Bedeutung haben,[10] mindern sie das Mehraufkommen und reduzieren insoweit die Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs.

Verwaltungskosten schmälern die Mehreinnahmen

Ein weiterer Punkt betrifft die Verwaltungs- und Befolgungskosten der Steuererhöhungen. Diese spielen im Länderfinanzausgleich keine Rolle, können aber bei Reichensteuern spürbare Ausmaße annehmen. Dies gilt vor allem für eine Wiedererhebung der Vermögensteuer, für die komplexe Bewertungs- und Verwaltungsverfahren erforderlich werden und die Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen auslösen kann.[11] Veranschlagt man zum Beispiel die Verwaltungskosten der Finanzbehörden auf zwei Prozent des Aufkommens, so mindern sich die effektiven Mehreinnahmen der Bundesländer nach Finanzausgleich um zwei Prozent des Aufkommens vor Finanzausgleich. Entsprechend ändert sich die effektive Umverteilungswirkung des Länderfinanzausgleichs. Hinzu kommen die Befolgungskosten der Unternehmen, die deren Gewinne schmälern und auch Rückwirkungen auf das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen haben.

Bei den Vorschlägen zur Erbschaftsteuer sind diese Wirkungen insoweit relevant, als die Neuregelungen zu komplizierteren Besteuerungsverfahren führen, oder die Steuererhöhungen zusätzliche Steuergestaltungen auslösen, die die Verwaltungs- und Befolgungskosten erhöhen. Letzteres gilt auch für die Vorschläge zur Einkommensteuer.

Die hier vorgelegten Simulationen zeigen die Umverteilungswirkungen der untersuchten Steuerreformvorschläge gegenüber der Basisentwicklung, also die Wirkung bei deren Einführung. Da sich dabei die Steuereinnahmen aller Bundesländer erhöhen, fällt die Abschöpfung für die wohlhabenden Bundesländer mit maximal 25 Prozent noch recht moderat aus. Für Hamburg, das ein sehr hohes Mehraufkommen je Einwohner erzielt, verhindert die Einwohnerveredelung höhere Belastungen durch den Länderfinanzausgleich. Andere Wirkungen ergeben sich, wenn nur ein einzelnes Bundesland Mehr- oder Mindereinnahmen hat. So gehen einem einzelnen Bundesland bei einer individuellen Zunahme des Vermögen- oder Erbschaftsteueraufkommens um eine Million Euro zwischen 45 und 98 Prozent dieser Mehreinnahmen verloren. Die Höhe dieser Abschöpfungsquote ist von der Stellung des betreffenden Bundeslandes im Finanzausgleich abhängig,

10 Vgl. dazu Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013), a.a.O.; Bach, S., Beznoska, M. (2012), a.a.O.

11 Bach, S., Beznoska, M. (2012), a.a.O.

sie fällt bei den finanzschwachen Ländern höher aus. Dabei ist das *Prämienmodell* berücksichtigt, das einen kleinen Teil der Mehreinnahmen vom Finanzausgleich freistellt. Bei einem entsprechenden Aufkommensrückgang bewegt sich die Aufstockungsquote des Finanzausgleichs in ähnlichen Größenordnungen.

Für die hier analysierten Reichensteuer-Vorschläge ist das insoweit relevant, als deren Mehreinnahmen vor allem in den finanzstarken Bundesländern anfallen. Mögliche negative wirtschaftliche Wirkungen der Steuererhöhungen fallen in diesen Ländern an. Zudem belasten die Steuerreformvorschläge primär Unternehmen und vermögende Privathaushalte, die einen gewissen Einfluss auf die Landespolitik haben. Diese Zusammenhänge könnten die vorhandenen Neigungen der Bundesländer verstärken, die Besteuerungsbasis nicht auszuschöpfen.[12]

Fazit

Die von den Oppositionsparteien vorgeschlagenen Erhöhungen von Reichensteuern fallen überwiegend in den finanzstarken Ländern an. Vor Länderfinanzausgleich erzielt Hamburg die höchsten Einnahmen je Einwohner. Neben Bayern, Baden-Württemberg und Hessen können auch Bremen und Nordrhein-Westfalen mit überdurchschnittlichen Mehreinnahmen rechnen, während Berlin und die übrigen Flächenländer unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Vor allem in den neuen Ländern sind die Pro-Kopf-Einnahmen aus den Reichensteuern sehr gering.

Der Länderfinanzausgleich nivelliert die erheblichen Aufkommensunterschiede weitgehend. Dadurch profitieren auch die ärmeren Länder von den Mehreinnahmen. Entsprechend müssen die Länder mit den überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen einen Teil ihres Aufkommens abgeben. Auch der Bund trägt über geringfügig höhere Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Mehreinnahmen über die Länder bei. Die finanzschwachen Länder werden bei einer Erhöhung der Erbschaftsteuer oder einer Wiedereinführung der Vermögensteuer auf mindestens 93 bis 94 Prozent des bundesdurchschnittlichen Mehraufkommens je Einwohner aufgestockt. Bei den Einkommensteuervorschlägen von SPD und Grünen ist die Umverteilungswirkung etwas geringer, da die Mehreinnahmen der Gemeinden bei der Einkommensteuer im Länderfinanzausgleich nur teilweise berücksichtigt werden.

Da sich die Steuereinnahmen aller Bundesländer erhöhen, fällt die Abschöpfung des Finanzausgleichs für die finanzstarken Bundesländer mit maximal 25 Prozent noch moderat aus. Bei den Stadtstaaten, vor allem in Hamburg mit seinen hohen Mehreinnahmen, verhindert die Einwohnerveredelung höhere Abschöpfungen. Insgesamt verdeutlichen die hier aufgezeigten Wirkungen des Länderfinanzausgleichs bei der Einführung von Reichensteuern das bekannte Spannungsverhältnis, bei dem zwischen den Ansprüchen der einzelnen Länder zur Verwendung des örtlichen Steueraufkommens im Landesinteresse einerseits und den Anforderungen der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft auf Teilhabe der finanzschwachen Länder an den überproportionalen Einnahmen der finanzstarken Länder andererseits abgewogen werden muss.

Die hier vorgestellten Simulationen analysieren die Verteilungswirkungen einer Einführung der Reichensteuern vor und nach Finanzausgleich. Nach Einführung der Steuerreformvorschläge sind die Umverteilungswirkungen des Finanzausgleichs ungleich höher, wenn nur ein einzelnes Land im Vergleich zu den anderen Ländern Mehr- oder Mindereinnahmen erzielt. Hinzu kommen mögliche negative wirtschaftliche Wirkungen der Reichensteuer-Erhöhungen und der politische Einfluss der potentiell betroffenen Unternehmen und vermögenden Bürger. Weitgehend unabhängig von der politischen Couleur neigen daher die Regierungsverantwortlichen in den finanzstarken Ländern zur Zurückhaltung bei Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen. Ferner könnten die Anreize für diese Länder zu einer weniger effektiven Steuererhebung verstärkt werden. So wurde schon vor Jahrzehnten der damalige Ministerpräsident eines finanzstarken süddeutschen Bundeslandes mit den Worten zitiert: „Wir halten die Ertragskraft im Lande.“[13]

12 Fuest, C., Thöne, M. (2009): Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek, Bd. 37, 45 ff.; Bönke, T., Jochimsen, B., Schröder, C. (2013): Fiscal federalism and tax administration – evidence from Germany. DIW Discussion Papers Nr. 1307, Berlin.

13 Die Zeit, 1.3.1985, Nr. 10.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Tony Mudrack ist Dozent für Volkswirtschafts- und Steuerlehre an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung (HNE) Eberswalde | tony.mudrack@hnee.de

TAXES ON THE RICH: FISCAL EQUALIZATION SCHEMES ALSO BENEFIT LESS AFFLUENT LÄNDER

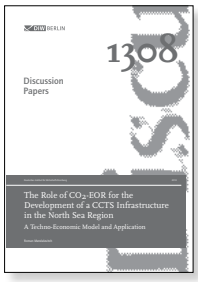
Abstract: Tax increases on higher incomes and wealth, as proposed by the opposition parties, will mainly have an impact on the financially strong Länder, i. e., Hamburg and the more affluent areas of southern Germany, while the poorer Länder in the west and north will only achieve below-average additional revenue per capita. Particularly in the new Länder, revenue from a wealth tax would be very low.

Fiscal equalization schemes across the Länder would largely balance out these differences in extra revenue. As a result, the poorer Länder would also benefit from the additional revenue from the rich. Accordingly, the Länder with above-average revenue will have to cede a portion of that revenue. Since tax revenue in all Länder is increasing, the adjustment levy for the wealthier Länder will be moderate, at no more than 25 percent.

JEL: H24, H71, H77

Keywords: Taxation of top income and wealth, regional tax revenue, fiscal equalization

Discussion Papers Nr. 1308
2013 | Roman Mendelevitch

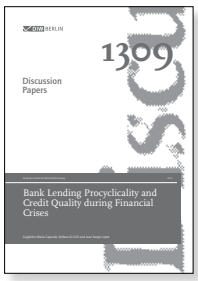


The Role of CO_2-EOR for the Development of a CCTS Infrastructure in the North Sea Region: A Techno-Economic Model and Application

Scenarios of future energy systems attribute an important role to Carbon Capture, Transport, and Storage (CCTS) in achieving emission reductions. Using captured CO_2 for enhanced oil recovery (CO_2-EOR) can improve the economics of the technology. This paper examines the potential for CO_2-EOR in the North Sea region. UK oil fields are found to account for 47 % of the estimated total additional recovery potential of 3 739 Mbbl (1 234 $MtCO_2$ of storage potential). Danish and Norwegian fields add 28 % and 25 %, respectively. Based on a comprehensive dataset, the paper develops a unique techno-economic market equilibrium model of CO_2 supply from emission sources and CO_2 demand from CO_2-EOR to assess implications for a future CCTS infrastructure. The demand for "fresh" CO_2 for CO_2-EOR operation is represented by an exponential storage cost function. In all scenarios of varying CO_2 and crude oil price paths the assumed CO_2-EOR potential is fully exploited. CO_2-EOR does add value to CCTS operations but the potential is very limited and does not automatically induce long term CCTS activity. If CO_2 prices stay low, little further use of CCTS can be expected after 2035.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1309
2013 | Guglielmo Maria Caporale, Stefano Di Colli and Juan Sergio Lopez



Bank Lending Procyclicality and Credit Quality during Financial Crises

This paper analyses macroeconomic and financial determinants of bad loans applying a SVAR approach to investigate whether excessive loans granted during expansionary phases can explain the more than proportional increase in non-performing loans during contractionary periods. The results indicate that the effects of a permanent shock to bad loans on the excess of credit are significant and persistent for bad loans to firms, but not for bad loans to households or in the case of Cooperative Credit Banks, who adopt more efficient lending policies.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Dr. Georg Erber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wettbewerb und Verbraucher am DIW Berlin.

Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Netzneutralität und fairer Wettbewerb im Internet

Das Internet begann einstmals als Plattform für freien Meinungsaustausch unabhängig von Zensur und Kommerz. Diese schöne Unschuld ist Stück um Stück verlorengegangen. Unter anderem fand eine rasche Kommerzialisierung des Internets statt, da es Zugang zur globalen Netzgemeinde und damit zu potentiellen Kunden bot. Der E-Commerce zog zwangsläufig die Internet-Werbeindustrie nach sich. Diese Entwicklung führte zu Überlegungen der Anbieter, bestimmte Konkurrenten auszuschließen. Sie entwickelten starke Sympathie für den Gedanken, anstelle der einfachen Netzdienstleistung differenzierte Entgeltmodelle auszutüfteln, um Nutzer gezielter abschöpfen und die sehr erfolgreichen Anbieter von Internet-Dienstleistungen wie Google, Apple mit iTunes et cetera ebenfalls zur Kasse bitten zu können.

Das Problem ist, dass das Internet und die dabei verwendete Telekommunikationsinfrastruktur durch staatliche Aufsicht reguliert werden und damit den Unternehmensstrategien der Netzbetreiber Grenzen gesetzt sind. Der Gesetzgeber will einen fairen und ungehinderten Wettbewerb im Internet gewährleisten. Dahinter steht der Grundsatz der Netzneutralität. Niemand soll bei der Nutzung der Netzinfrastruktur schlechter gestellt werden als andere. Der freie und ungehinderte Zugang zum Netz soll für alle unter gleichen Rahmenbedingungen gewährleistet bleiben.

Hier scheiden sich jedoch die Geister. Die Netzanbieter wollen gerne ihre Kontrolle der Netzarchitektur dazu nutzen, stärker zu differenzieren. In einem Netz mit begrenzter Übertragungskapazität könnte man Dienste besser bedienen, die Realtime-Geschwindigkeit wie beispielsweise Videosignale erfordern und so insgesamt die Qualität verschiedener Dienste optimieren. Allerdings bietet eine solche technische Differenzierung auch Möglichkeiten zur Diskriminierung. Wie der zuletzt diskutierte Fall gezeigt hat, wollte die Deutsche Telekom die Datenflatrate durch eine Mischung aus Volumentarif und Geschwindigkeitsdrosselung bei Überschreitung des Volumens vermarkten. Gleichzeitig sollte davon der eigene Entertain-Dienst ausgenommen sein.

Hier zeigt sich sogleich die Ambivalenz dieser Strategien. Zum einen würden damit andere Anbieter, die ebenfalls Pay-TV oder Streaming-Videodienste anbieten, von den Telekomkunden ferngehalten werden. Mithin könnten durch unterschiedliche Zugangsregelungen zum Netzangebot eines Anbieters Marktzutrittsbarrieren geschaffen werden. All das widerspricht dem Grundgedanken eines freien und ungehinderten Wettbewerbs. Von daher sollte der Gesetzgeber hier eine möglichst klare und eindeutige Grenze ziehen, damit die Netzneutralität nicht schrittweise von marktmächtigen Netzbetreibern ausgehöhlt werden kann.

Die EU-Kommission ist offenbar bereits dem Einfluss der Netzanbieter erlegen. Ihr jüngster Entwurf zur Novellierung einer Verordnung zum Thema Netzneutralität enthält zahlreiche Schlupflöcher zur Diskriminierung von Konkurrenten, die Zugang zu Fremdnetzen haben wollen. Dem sollte jedoch entgegengetreten werden. Es sollte verhindert werden, dass am Ende eine „Netzneutralität light" herauskommt, die zahlreiche Möglichkeiten offen lässt, das Grundprinzip auszuhebeln.

Der idyllische Zustand der Unschuld aus der Frühzeit des Internets ist wohl für immer dahin, aber die ordnungspolitischen Grundsätze eines fairen und diskriminierungsfreien Wettbewerbs im Internet sollten nicht über Bord geworfen werden. Der Europäische Binnenmarkt darf nicht der Willkür und Kontrolle einzelner marktmächtiger Netzbetreiber überlassen und auf diese Weise fragmentiert werden. Wohlfahrt für Alle hat Vorrang vor dem Gewinn Weniger.