

van Deuverden, Kristina

**Working Paper**

## Entwicklung des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern – ein Ost-West-Vergleich –

IWH Discussion Papers, No. 196/2004

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* van Deuverden, Kristina (2004) : Entwicklung des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern – ein Ost-West-Vergleich –, IWH Discussion Papers, No. 196/2004, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-2461>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23733>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



**Entwicklung des Steueraufkommens  
in den neuen Bundesländern  
– ein Ost-West-Vergleich –**

*Kristina van Deuverden*

Oktober 2004

Nr. 196

**Diskussionspapiere**  
*Discussion Papers*

Autor: Kristina van Deuverden  
Konjunktur und Wachstum  
Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de  
Tel.: (0345) 7753-735

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Anregungen und kritische Bemerkungen zu den dargestellten Untersuchungsergebnissen sind jederzeit willkommen und erwünscht.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53-60

Telefax: (03 45) 77 53-8 20

Internet: <http://www.iwh-halle.de>

---

<b>ENTWICKLUNG DES STEUERAUFKOMMENS IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN.....</b>	<b>1</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Ausgangslage und Datenbasis .....</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage .....	5
1.2 Datenbasis.....	6
<b>2. Entwicklung des Steueraufkommens.....</b>	<b>10</b>
2.1 Kassenmäßiges Steueraufkommen versus Bruttosteueraufkommen .....	10
2.2 Entwicklung der Steuern nach Ebenen .....	14
2.2.1 Gemeinschaftsteuern .....	16
2.2.1.1 Lohnsteuer .....	17
2.2.1.2 Veranlagte Einkommensteuer.....	21
2.2.1.3 Körperschaftsteuer .....	25
2.2.1.4 Exkurs: Sonderabschreibungen .....	29
2.2.1.5 Sonstige Steuern auf Einkünfte .....	30
2.2.1.6 Steuern vom Umsatz.....	32
2.2.1.7 Fazit: Gemeinschaftsteuern .....	34
2.2.2 Bundessteuern.....	35
2.2.3 Ländersteuern .....	36
2.2.4 Gemeindesteuern .....	38
<b>3. Fazit.....</b>	<b>42</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>44</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>46</b>

## Einleitung

Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte werden zu 50% von Steuern determiniert, die der Gebietskörperschaften zu 80%. Das Interesse des Staates an einer ausreichenden steuerlichen Basis ist daher immanent. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland, den konjunkturell bedingten Einnahmeausfällen der letzten Jahre und dem mehrfachen Nicht-Erfüllen der im Stabilitäts- und Wachstumspakt eingegangenen Verpflichtungen, verstärkt sich dieses Interesse noch.

Die finanzielle Situation des Gesamtstaates wird dabei seit der Vereinigung von der Schwäche der öffentlichen Einnahmen in den neuen Bundesländern belastet. In Zeiten knapper Kassen wird zunehmend die Frage gestellt, warum die Einnahmen des Staates im Beitrittsgebiet noch hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückbleiben. An der Arbeitsproduktivität gemessen, lagen die neuen Länder im Jahr 2003 bei 73% des in den alten Ländern erreichten Niveaus – die Steuereinnahmen jedoch bei nur 31%. Auch vor diesem Hintergrund muss die aktuelle Debatte um die Ost-Transfers gesehen werden.

Im Verteilungskampf um knappe finanzwirtschaftliche Ressourcen – die Auseinandersetzungen um den Länderfinanzausgleich führten häufig vor das Bundesverfassungsgericht – ist diese Frage auch aus Sicht der neuen Länder von herausragender Bedeutung. Eine Folge der unzureichenden „eigenen“ Steuereinnahmen ist für sie, dass sie am Zuweisungstropf von Bund und Geberländern hängen. Dabei wird die umzuverteilende Finanzmasse durch die Ausgestaltung des Solidaritätspaktes II bis zum Jahr 2019 degressiv gestaffelt abnehmen.

Getrennt nach Gebietsständen wird nachfolgend die Entwicklung der Steuereinnahmen seit dem Jahr 1991 untersucht. Außerdem werden die Bestimmungsfaktoren der Steuereinnahmen benannt. Da keine aggregierte Bemessungsgrundlage für das Steueraufkommen insgesamt existiert, wird auf einzelne Steuerarten einzugehen sein. Von Interesse ist ferner, wie die Bestimmungsfaktoren in den beiden Regionen ausgebildet sind und ob ihre Entwicklung unterschiedlich war. Letztlich geht es in den folgenden Ausführungen darum, sich der Frage anzunähern, was die Höhe des Steueraufkommens maßgeblich beeinflusst, die wirtschaftliche Stärke oder aber andere, dem Steuersystem immanente Faktoren.

# 1. Ausgangslage und Datenbasis

## 1.1 Ausgangslage

Seit einigen Jahren steht die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Zentrum der Diskussion. Seitdem die konjunkturelle Entwicklung schwächelt, bleiben die Einnahmen hinter den Erwartungen und damit hinter den Haushaltsplänen zurück. In der Folge fallen die Defizite des öffentlichen Gesamthaushaltes höher als erwartet aus. Spätestens seit dem Jahr 2002, als Deutschland erstmals das 3%-Kriterium für die Defizitquote nicht erfüllen konnte, steht die haushaltspolitische Situation im Vordergrund wirtschaftspolitischer Debatten. Zunehmend stellt sich die Frage, welcher Teil des Defizits mit strukturellen Problemen zu erklären ist und welcher Teil Folge der konjunkturellen Entwicklung ist. Am aktuellen Rand zeigt sich vor allem ein Zurückbleiben der quantitativ bedeutsamsten Steuern, der Lohn- und der Umsatzsteuer. Gerade sie sind relativ konjunkturabhängig und erschweren die Konsolidierungsanstrengungen.

Hinzu kommt, dass die strukturellen Probleme in konjunkturell angespannten Zeiten verschärfend wirken. Ein strukturelles Problem kann aber auch in der ausgeprägten Steuerschwäche einer Region gesehen werden – umso mehr wenn es sich dabei um eine langfristige Erscheinung handelt. Nicht nur, dass diese Schwäche das Steueraufkommen des Staates insgesamt drückt. Das föderative System in Deutschland beinhaltet zudem einen hohen Umverteilungsgrad. In einem dreistufigen Prozess werden die Steuereinnahmen der Länder und letztlich auch die Steuermittel des Bundes so umverteilt, das sichergestellt ist, dass jedes Bundesland schließlich 99,5% der durchschnittlichen Steuerkraft aller Länder erreicht.<sup>1</sup> Je angespannter die Finanzlage der öffentlichen Kassen, je schwieriger die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben, umso vehementer findet bei diesem hohen Umverteilungsgrad die Auseinandersetzung um die knappen Mittel zwischen den beteiligten Ebenen statt.<sup>2</sup> So hat der Länderfinanzausgleich das Bundesverfas-

---

<sup>1</sup> In einem ersten Schritt wird der sogenannte Umsatzsteuervorwegausgleich vorgenommen. Hierbei werden die Umsatzsteuereinnahmen der Länder unter diesen so verteilt, dass letztlich jedes Land mindestens 92% der durchschnittlichen Landessteuerkraft erreicht. In einem nächsten Schritt, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinn, wird die verbleibende Finanzlücke eines Landes zu 37,5% über einen Umverteilungsmechanismus geschlossen. Dieser Schritt gewährleistet, dass ein Land mindestens 95% der durchschnittlichen Länderfinanzkraft erlangt. In einem dritten Schritt, dem Länderfinanzausgleich im weiteren Sinn, werden die verbleibenden Finanzlücken dann durch Bundesergänzungszuweisungen soweit geschlossen, dass jedem Land schließlich mindestens 99,5% der durchschnittlichen Landesfinanzkraft zur Verfügung steht.

<sup>2</sup> Zumal der hohe Grad an Umverteilung die Anreize für das einzelne Land zur Erzielung zusätzlicher Steuern mindert. Hinter dieser Problematik steht die Tatsache, dass der Bund zwar für die steuerliche Gesetzgebung, die Länder aber für die Steuererhebung zuständig sind. Letztere verursacht Kosten, denen aus Sicht des Landes nur der Ertrag gegenüber steht, der nach der Verteilung verbleibt – und dieser liegt für einige Länder nahe null. Vgl. hierzu: BARETTI, HUBER, LICHTBLAU (2002).

sungsgericht bereits mehrfach beschäftigt. Auch die aktuelle Diskussion<sup>3</sup> um die Höhe der Transfers, die seit der Vereinigung von West nach Ost geflossen sind, kann vor diesem Hintergrund gesehen werden. Im Rahmen dieser Diskussion ist es notwendig, den geleisteten Bruttotransfers die im Beitrittsgebiet erzielten Einnahmen an Steuern und Sozialbeiträgen gegenüberzustellen, denn die Nettogröße ist in diesem Zusammenhang die relevante Größe.

Soll die Entwicklung der Steuereinnahmen beurteilt werden, bedarf es eines Referenzwertes. Im Allgemeinen wird dazu die Wirtschaftskraft herangezogen. Diese wird zu meist anhand der Arbeitsproduktivität gemessen.<sup>4</sup> Letztere lag im vergangenen Jahr in den neuen Ländern bei 73% des in den alten Ländern erreichten Niveaus, die Steuereinnahmen hingegen nur bei 31%.

## 1.2 Datenbasis

Um die regionale Steuerkraft zu untersuchen, muss auf Daten über das örtliche Aufkommen zurückgegriffen werden. Die Steuereinnahmen vor Zerlegung werden gemäß ihrem kassenmäßigen Eingang beim Finanzamt von dem Bundesministerium der Finanzen in finanzstatistischer Abgrenzung berichtet.

Um die Entwicklung des Steueraufkommens einer Region zu beurteilen, wäre es hilfreich, wenn eine aggregierte Bemessungsgrundlage zur Verfügung stünde. Eine solche existiert aber nicht und es müssen eine oder mehrere Hilfskonstruktionen herangezogen werden.

Die gängige Definition der wirtschaftlichen Stärke ist die Arbeitsproduktivität, die im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Allgemeinen mit Hilfe der nominalen Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen gemessen wird. Um eine aggregierte Bemessungsgrundlage nachzubilden, lassen sich allerdings geeignetere Hilfsgrößen finden, denn sowohl die Wertschöpfung als auch die Zahl der Erwerbstätigen in einer Region sind für das Steueraufkommen nur indirekt von Bedeutung.

Vorteile bietet beispielsweise das nominale Bruttoinlandsprodukt. Gegenüber der nominalen Bruttowertschöpfung wird zwar die unterstellte Bankgebühr abgezogen, aber der Saldo aus indirekten Steuern und Subventionen ist Bestandteil des Bruttoinlandspro-

---

<sup>3</sup> Die Äußerungen der sogenannten Dohnanyi-Kommission und die darauf folgenden Reaktionen führten schnell zu einer emotionalen Auseinandersetzung. Zu einer Versachlichung der Diskussion: vgl. RAGNITZ (2004).

<sup>4</sup> Die Arbeitsproduktivität gilt als Schlüsselgröße für die Einkommensentwicklung, die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den Transferbedarf in die neuen Länder. Vgl. RAGNITZ, J. u.a. (2001).

dukts. Damit werden die Anknüpfungspunkte der indirekten Steuern näher abgebildet. Darüber hinaus scheint die Bezugsgröße „Erwerbstätige“ für steuerliche Zwecke nur bedingt geeignet. Steuern werden nicht nur von dem erwerbstätigen Teil der Bevölkerung entrichtet; Verbrauchsteuern belasten letztlich jeden Einwohner und auch direkte Steuern belasten Nicht-Erwerbstätige. Aus diesen Gründen ist die Zahl der Einwohner als Bezugsbasis für den hier verfolgten Zweck besser geeignet.

Problematisch bei den verwendeten Daten erscheint, dass sie aus unterschiedlichen Berichtskreisen stammen – für die wirtschaftliche Entwicklung ist die Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, für die Steuereinnahmen die Systematik der Finanzstatistik ausschlaggebend. Beiden Abgrenzungen liegt eine unterschiedliche Periodisierung zu Grunde. Da ein großer Teil der Steuereinnahmen in den Monaten Januar und teilweise Februar auf Vorgänge des Vorjahres (Dezember, teilweise auch November) zurückgeht, werden die Steuereinnahmen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zeitlich bereinigt, d.h. sie werden – differenziert nach Steuerart – verursachungsgerecht auf die Entstehungsjahre zugerechnet. In der Finanzstatistik ist hingegen der tatsächliche Zahlungseingang für die Periodisierung relevant. Auf eine entsprechende Bereinigung der Daten ist im Rahmen dieser Untersuchung allerdings verzichtet worden, da sie anhand von Niveaugrößen erfolgt. Somit werden immer nur Daten eines Berichtskreises miteinander in Relation gesetzt, und Unterschiede in der Periodisierung sind ohne Bedeutung.<sup>5</sup>

Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind regional häufig nach „Ost-West-Großraumregionen“ abgegrenzt. Dabei werden die alten Bundesländer häufig mit (Gesamt-) Berlin zusammengefasst und die neuen Bundesländer ohne Ost-Berlin ausgewiesen.<sup>6</sup> Für steuerliche Zwecke eignet sich diese Einteilung aber nicht. Generell weisen Stadtstaaten und Flächenländer sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgaben-

---

<sup>5</sup> Problematischer erscheinen in diesem Zusammenhang die statistischen Probleme bei der regionalen Zuordnung von Mehrländerunternehmen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und dem Eingang von Steuern beim örtlichen Finanzamt. Zur regionalen Zuordnung von Unternehmen: vgl. auch BRAUTZSCH, LUDWIG (2002).

<sup>6</sup> Mit der Umstellung der Statistik auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung werden nur noch Daten für das Land Berlin insgesamt zur Verfügung gestellt. Berlin musste damit einem der beiden Gebietsstände zugerechnet werden. Wird Berlin den neuen Ländern zugeordnet, so dominiert es die wirtschaftliche Entwicklung. Vgl. LUDWIG (2000). Die regionale Aufbereitung der Daten geht auf den Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ zurück und wird jährlich veröffentlicht. Da die gesamtdeutsche Statistik einen vierteljährlichen Rhythmus aufweist und auch Korrekturen bereits gemeldeter Daten vorgenommen werden, erklären sich Abweichungen der aggregierten Daten über alle Länder und dem veröffentlichten gesamtdeutschen Wert je nach Veröffentlichungstermin.



Tabelle 1: Arbeitsproduktivität und nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>		Gebiet B <sup>c</sup>		Gebiet A <sup>d</sup>		Niveau <sup>e</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	
Arbeitsproduktivität (nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen)							
1991	35 353	-	13 946	-	40 013	-	34,9
1992	38 511	8,9	20 236	45,1	41 879	4,7	48,3
1993	39 926	3,7	25 329	25,2	42 414	1,3	59,7
1994	41 778	4,6	28 437	12,3	44 123	4,0	64,5
1995	43 448	4,0	29 938	5,3	45 849	3,9	65,3
1996	44 413	2,2	31 444	5,0	46 708	1,9	67,3
1997	45 450	2,3	32 581	3,6	47 689	2,1	68,3
1998	46 306	1,9	33 038	1,4	48 597	1,9	68,0
1999	46 660	0,8	33 705	2,0	48 911	0,6	68,9
2000	47 061	0,9	34 405	2,1	49 171	0,5	70,0
2001	47 958	1,9	35 464	3,1	49 971	1,6	71,0
2002	49 150	2,5	36 713	3,5	51 087	2,2	71,9
2003	50 084	1,9	37 862	3,1	51 961	1,7	72,9
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner							
1991	18 781	-	7 146	-	21 210	-	33,7
1992	20 016	6,6	9 208	28,9	22 143	4,4	41,6
1993	20 377	1,8	11 345	23,2	21 982	-0,7	51,6
1994	21 315	4,6	13 181	16,2	22 702	3,3	58,1
1995	22 058	3,5	14 139	7,3	23 375	3,0	60,5
1996	22 391	1,5	14 787	4,6	23 650	1,2	62,5
1997	22 810	1,9	15 167	2,6	24 076	1,8	63,0
1998	23 521	3,1	15 494	2,2	24 868	3,3	62,3
1999	24 104	2,5	16 061	3,7	25 468	2,4	63,1
2000	24 700	2,5	16 328	1,7	26 112	2,5	62,5
2001	25 185	2,0	16 697	2,3	26 597	1,9	62,8
2002	25 586	1,6	17 130	2,6	26 962	1,4	63,5
2003	25 803	0,8	17 528	2,3	27 130	0,6	64,6

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>d</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>e</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

seite ihrer Haushalte grundlegende Strukturunterschiede auf.<sup>7</sup> Die nachfolgenden Ausführungen werden sich daher auf die Flächenländer beschränken. Die Regionen

<sup>7</sup> Stadtstaaten weisen eine grundsätzlich andere Wirtschaftsstruktur als Flächenländer auf. Sie sind Zentren, in denen relativ mehr Einwohner der angrenzenden Flächenländer arbeiten, Freizeit verbringen oder Konsum nachgehen. Daraus ergibt sich zwingend, dass das kassenmäßige Aufkommen aus den

---

werden im Folgenden mit Gebiet A, bestehend aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein, sowie Gebiet B, bestehend aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, bezeichnet.<sup>8</sup>

Wie Tabelle 1 zeigt hat sich die Arbeitsproduktivität – gemessen als Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen – in den beiden Gebietsständen kontinuierlich angenähert – im Jahr 2003 lag das Niveau der neuen Länder bei knapp 73%. Für das nominale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner galt dies nicht. Im Jahr 1991 lag es im Gebiet B bei knapp 34% des entsprechenden Wertes in Gebiet A. Zwar passte sich auch diese Größe anfangs kontinuierlich dem in den westlichen Flächenländern erzielten Niveau an, allerdings nur bis zum Jahr 1997. Seitdem pendelte sie um 63% des in den alten Ländern erreichten Niveaus. Erst im Jahr 2003 hat es sich leicht erhöht und liegt zur Zeit bei 64½%.

Die Annäherung beider Regionen wird vor allem durch das Wirtschaftswachstum in beiden Gebietsständen bestimmt. Hier zeigen sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre im Beitrittsgebiet deutlich höhere Raten als im alten Bundesgebiet. Danach fielen die Zuwächse allerdings hinter jene im Gebiet A zurück, so dass die Angleichung der wirtschaftlichen Kraft nahezu auf dem erreichten Niveau verharrte. Erst in der Stagnationsphase der letzten Jahre konnten die neuen Länder wieder leicht höhere Wachstumsraten als die alten aufweisen. So sank im Jahr 2003 das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 0,1%; in nominaler Rechnung nahm es um magere 0,9% zu. In den neuen Ländern betrug das nominale Wirtschaftswachstum aber 1,5% während es in den alten nur bei 0,8% lag. Die Annäherung geht aber nur zum Teil auf die Entwicklung des Wirtschaftswachstums zurück.

Großen Einfluss hat auch die Entwicklung der Bevölkerung. Seit der Wende hat die Zahl der Einwohner in den neuen Ländern kontinuierlich abgenommen. Im Gegenzug hat die Bevölkerung in den alten Bundesländern zugenommen – und zwar um mehr als die neuen verloren haben. Im vergangenen Jahr sank die Zahl der Einwohner im Gebiet B beispielsweise um 104 000 (nach -117 000 im Vorjahr). Im gleichen Zeitraum nahm die Bevölkerung im Gebiet A kontinuierlich zu. Im Jahr 2003 stieg sie im Gebiet A um 131 000 (nach 143 000 im Jahr 2001). Allein der stetige Rückgang der Einwohnerzahl

---

Steuern, die an diese Bestimmungsgründe anknüpfen, in diesen Ländern überproportional hoch sein muss. Da es sich hierbei um gewichtige Steuern handelt, wäre das Untersuchungsergebnis stark verzerrt. Hinzu kommt bei den Städten Hamburg und Bremen die Besonderheit des Hafens, der beispielsweise dazu führt, dass im Jahr 2000 ca. 35% des Mineralölsteueraufkommens hier anfielen.

<sup>8</sup> Soweit nicht gesondert erwähnt, sind auch Begriffe wie Beitrittsgebiet oder neue Länder im Folgenden auf diese Abgrenzung bezogen. In den Tabellen werden neben den untersuchten Regionen immer auch die entsprechenden Ergebnisse für Deutschland insgesamt ausgewiesen, so dass Rückschlüsse auf die Entwicklung in den Stadtstaaten möglich sind.

im Osten bei entsprechender Zunahme im Westen sorgt ceteris paribus für eine Annäherung. Dies gilt für die Zahl der Erwerbstätigen allein deshalb nicht, weil ihre Entwicklung weniger stetig verlief. Zum einen nimmt diese Größe auch im Westen in einigen Jahren ab. Zum anderen ist der Rückgang an erwerbstätigen Personen in absoluten Zahlen im Osten geringer als jener der Einwohner. Insgesamt zeigt der Maßstab Bruttoinlandsprodukt je Einwohner eine deutlich geringere Annäherung – 8½ Prozentpunkte – als der Maßstab Arbeitsproduktivität.

## 2. Entwicklung des Steueraufkommens

### 2.1 Kassenmäßiges Steueraufkommen versus Bruttosteueraufkommen

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung des Steueraufkommens vor Zerlegung in den neunziger Jahren für Deutschland insgesamt, die ostdeutschen (Gebiet B) und die westdeutschen Flächenländer (Gebiet A).<sup>9</sup> Das Steueraufkommen ist dabei in zwei unterschiedlichen Abgrenzungen angegeben. Die erste, kassenmäßige Abgrenzung entspricht den Steuern, die bei den örtlichen Finanzämtern tatsächlich vereinnahmt werden. Dieses Kassenaufkommen ist allerdings eine Nettogröße, bei der von der Bruttosteuerschuld der Steuerpflichtigen bereits bestimmte, auf Ausnahmebestände zurückgehende Beträge, abgezogen wurden. So wird von der Lohnsteuer seit 1996 das Kindergeld abgezogen, von den kassenmäßigen Einkommensteuereinnahmen werden die Erstattungen nach §46 EStG, die Investitionszulage und seit 1996 die Eigenheimzulage abgesetzt und von der Körperschaftsteuer die Investitionszulage. Zwar sind die kassenmäßigen Einnahmen aus Sicht eines Haushaltspolitikers von Interesse, denn für sie ist entscheidend, welche Steuerbeträge tatsächlich vereinnahmt werden, um die Ausgaben der gleichen Periode zu decken. Da bei einer Bruttoverbuchung der Steuern indessen ein Ansatz der Abzugspositionen als Ausgaben geboten ist, bleibt der Haushaltssaldo der Gleiche. Die Aussagekraft der Haushaltsrechnung ist jedoch gestiegen.

Im Rahmen dieser Untersuchung kommt hinzu, dass die Merkmale, an die die Abzugsposten anknüpfen, regional unterschiedlich verteilt sein können. In diesem Fall würde das Steueraufkommen Kasse die Steuerkraft einer Region nur verzerrt wiedergeben. Tatsächlich legt ein Blick auf die steuerlichen Ausnahmetatbestände die Annahme einer unterschiedlichen Verteilung der Anknüpfungspunkte nahe. Im Extremfall kann die Verbuchung der kassenmäßigen Einnahmen dazu führen, dass eine negative Steuerein-

---

<sup>9</sup> Das untersuchte Steueraufkommen umfasst die Gemeinschaftsteuern, Bundessteuern, Ländersteuern und Gemeindesteuern, nicht hingegen die Zolleinnahmen. Diese werden bereits seit dem Jahr 2000 nicht mehr nach Bundesländern getrennt ausgewiesen. Dies gilt seit September 2002 allerdings auch für die Bundessteuern und die Einfuhrumsatzsteuer. Entgegen der Vorgehensweise bei den Zellen sind letztere für die Zwecke dieser Untersuchung mit Hilfe der Vorjahresmonatswerte auf die einzelnen Bundesländer verteilt worden.

nahme anfällt – wie es bei der Körperschaftsteuer nahezu im ganzen und für die veranlagte Einkommensteuer in einigen Jahren des Untersuchungszeitraums der Fall war. Um eine Aussage über die steuerliche Leistungsfähigkeit einer Region zu treffen muss daher auf das Bruttokonzept zurückgegriffen werden.

Tabelle 2: Entwicklung der originären Steuereinnahmen je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>			Gebiet B <sup>d</sup>			Gebiet A <sup>e</sup>			Niveau <sup>f</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	
Steuereinnahmen Kasse <sup>g</sup>										
1991	4 178	-	22,2	624	-	8,7	4 669	-	22,0	13,4
1992	4 593	9,9	22,9	891	42,7	9,7	5 043	8,0	22,8	17,7
1993	4 673	1,7	22,9	1 175	31,9	10,4	5 085	0,8	23,1	23,1
1994	4 892	4,7	22,9	1 528	30,0	11,6	5 246	3,2	23,1	29,1
1995	5 054	3,3	22,9	1 778	16,4	12,6	5 405	3,0	23,1	32,9
1996	4 866	-3,7	21,7	1 583	-11,0	10,7	5 228	-3,3	22,1	30,3
1997	5 133	5,5	22,5	1 595	0,8	10,5	5 183	-0,9	21,5	30,8
1998	5 516	7,5	23,5	1 328	-16,7	8,6	5 509	6,3	22,2	24,1
1999	5 959	8,0	24,7	1 802	35,7	11,2	5 921	7,5	23,2	30,4
2000	6 137	3,0	24,8	1 776	-1,4	10,9	6 106	3,1	23,4	29,1
2001	5 839	-4,9	23,2	1 509	-15,0	9,0	6 061	-0,7	22,8	24,9
2002	5 773	-1,1	22,6	1 673	10,9	9,8	5 769	-4,8	21,4	29,0
2003	5 774	0,0	22,4	1 749	4,5	10,0	5 722	-0,8	21,1	30,6
Steuereinnahmen Brutto <sup>h</sup>										
1991	4 239	-	23,1	660	-	9,2	4 847	-	22,9	13,6
1992	4 790	10,6	23,9	1 029	55,9	11,2	5 254	8,4	23,7	19,6
1993	4 927	2,9	24,2	1 387	34,8	12,2	5 352	1,9	24,3	25,9
1994	5 175	5,0	24,3	1 754	26,5	13,3	5 546	3,6	24,4	31,6
1995	5 346	3,3	24,2	2 010	14,6	14,2	5 713	3,0	24,4	35,2
1996	5 459	2,1	24,4	2 084	3,7	14,1	5 850	2,4	24,7	35,6
1997	5 774	5,8	25,3	2 131	2,3	14,1	5 850	0,0	24,3	36,4
1998	6 207	7,5	26,4	2 252	5,7	14,5	6 221	6,3	25,0	36,2
1999	6 699	7,9	27,8	2 443	8,5	15,2	6 681	7,4	26,2	36,6
2000	6 921	3,3	28,0	2 512	2,8	15,4	6 906	3,4	26,4	36,4
2001	6 672	-3,6	26,5	2 295	-8,6	13,7	6 906	0,0	26,0	33,2
2002	6 618	-0,8	25,9	2 486	8,3	14,5	6 624	-4,1	24,6	37,5
2003	6 635	0,3	25,7	2 556	2,8	14,6	6 599	-0,4	24,3	38,7

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>d</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>e</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>f</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>g</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen. – <sup>h</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Erstattungen nach § 46 EStG, Eigenheimzulage, Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Vergleicht man die Niveauentwicklung der Steuereinnahmen und des Bruttoinlandsprodukts im Gebiet B in Relation zu den entsprechenden Größen in Gebiet A, zeigt sich, dass sie eine ähnliche Figur aufweisen. Bis Mitte der neunziger Jahre erhöhten sich die Steuereinnahmen je Einwohner in den neuen Bundesländern in Relation zu jenen in den alten und erreichten im Jahr 1997 36½% der Bruttosteuerereinnahmen im Gebiet A (knapp 31% der kassenmäßigen Steuereinnahmen). Die Bruttosteuerereinnahmen stagnierten dann auf dem erreichten Niveau;<sup>10</sup> auch die kassenmäßigen Steuereinnahmen zeigen diese Figur, schwanken dabei allerdings etwas stärker. Zuletzt haben die Bruttoeinnahmen wieder leicht angezogen, die kassenmäßigen indes kaum.

Damit haben die originären Steuereinnahmen je Einwohner sich in beiden Abgrenzungen einander angenähert. Im Jahr 1996 sanken die Steuereinnahmen in der kassenmäßigen Abgrenzung dann in beiden Gebietsständen sprunghaft. Ursächlich dafür ist die Einführungen neuer, quantitativ bedeutender Abzugsposten. So wurde die Verbuchung des Kindergeldes in der Finanzstatistik geändert; seither wird es vom Lohnsteueraufkommen abgezogen. Außerdem wurde die Eigenheimzulage eingeführt und mindert seitdem das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer.<sup>11</sup> Mit der Einführung zeigt sich auch, dass die Abzugsposten in den beiden betrachteten Regionen unterschiedliche Wirkungen haben. Während die kassenmäßigen Steuereinnahmen im Gebiet B im Jahr 1996 wesentlich stärker sanken als in Gebiet A, zeigen die Bruttosteuerereinnahmen pro Einwohner in diesem Jahr noch eine deutliche Annäherung. Im Jahr 1998 und im Jahr 2001 hingegen ging das Niveau temporär deutlich zurück. Im ersten Fall lag dies in der Lohnsteuer begründet. So entwickelten sich zwar die Bruttolöhne und -gehälter im Gebiet B nur wenig schwächer als im Gebiet A, indes ging die Zahl der Beschäftigten zurück, woraus ein spürbarer Rückgang im Anpassungsgrad bei der Lohnsteuer resultierte. Hinzu kam ein merkliches Sinken im Niveau der Ländersteuern. Im Jahr 2001 waren dagegen die Bundessteuern – genauer: die Mineralölsteuer – für den Rückgang im Niveau der Auslöser. Die Mineralölsteuer wird bereits beim Hersteller oder auf den nachgelagerten Handelsstufen erhoben, so dass die geringe Anzahl von Steuerschuldern die Steuerverwaltung erleichtert. Damit ist die regionale Entwicklung dieser Steuer auch von der Geschäftspolitik der großen Mineralölkonzerne bestimmt; Zusammenschlüsse und Umstrukturierungen können sich auf die regionale Aufkommensverteilung auswirken.

Am aktuellen Rand näherten sich die Steuereinnahmen in beiden Gebietsständen hingegen wieder an. Dies liegt zum einen daran, dass sich auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, in der Stagnationsphase im

---

<sup>10</sup> Allerdings sanken sie im Jahr 2001 temporär um 3 Prozentpunkte.

<sup>11</sup> Seit 1996 wächst in diese Förderung jedes Jahr ein neuer Jahrgang herein. Daher werden die Zuwächse in der Einkommensteuer über einen Zeitraum von acht bis neun Jahren vermindert.

Niveau annäherte, denn das Gebiet B konnte in dieser Phase wieder zu dem Gebiet A aufschließen. Zum anderen dürfte aber die Entwicklung der Bevölkerung in beiden Landesteilen von massiver Bedeutung sein. Geht man davon aus, dass der starke Einwohnerückgang in den neuen Ländern zu einem Zuzug in den alten Ländern in gleicher Größenordnung geführt hat und nimmt man ferner an, dass die Einkommen der wandernden Bevölkerungsteile gleichgeblieben sind, müsste sich eine Annäherung im Niveau ergeben. Allerdings ist die Motivation für einen solchen Ortswechsel im Allgemeinen wohl darin zu sehen, dass im Zuzugsgebiet bessere Erwerbsmöglichkeiten gesehen werden. Dann sind jedoch die Steuermindereinnahmen je Einwohner im Osten, geringer als die Steuermehreinnahmen je Einwohner im Westen. Unter der Annahme, dass die ehemaligen Bürger der Flächenstaaten B ein durchschnittliches Westeinkommen verdienen, ändert eine solche Bewegung am Steuerabstand zwischen den beiden Gebieten nichts. Indes war der Zugewinn an Einwohnern im Gebiet A größer als der Verlust im Gebiet B. Unter Vernachlässigung der Entwicklung in den Stadtstaaten muss die Differenz durch den Zuzug von Ausländern zu erklären sein. Da es sich hierbei zum größten Teil um Personengruppen handeln dürfte, die am Markt ein relativ niedriges Einkommen erwirtschaften (beispielsweise Asylbewerber), wirkt dieser Umstand wiederum auf eine Angleichung hin. Der Nettoeffekt ist unklar. Es kann jedoch vermutet werden, dass das Einkommensniveau insgesamt dadurch im Westen gedrückt, im Osten erhöht wurde, so dass die Bevölkerungsentwicklung zu einer Annäherung der Steuereinnahmen je Einwohner geführt haben dürfte.

Gewichtiger als diese Effekte, dürften jedoch die Folgen der Steuerreformen sein. Seit dem Jahr 1999 wurde der Einkommensteuertarif immer wieder umgestaltet. Es kam zu zwei drei-stufigen Steuerreformen, bei denen mehrfach die Tarifelemente Grundfreibetrag, Eingangsteuersatz und Höchststeuersatz geändert wurden. Daneben kam es zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensbesteuerung. Letztere wirkte sich vor allem auf die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer aus. Eine Änderung des Einkommensteuertarifs wird für sich genommen im gleichen Jahr immer relativ stärker auf das Gebiet B als auf das Gebiet A wirken. Dies liegt daran, dass die auf Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit entfallende Steuer in der Form der Lohnsteuer erhoben wird. Diese ist im Gegensatz zu der veranlagten Einkommensteuer als Quellenabzug ausgestaltet und fließt dem zuständigen Finanzamt so mit einer Zeitverzögerung von einem Monat zu. Damit wirken Tarifänderungen über die Lohnsteuer quasi sofort auf das Aufkommen. Diese Steuer hat im Gebiet B außerdem ein relativ starkes Gewicht. Sie macht 36% der gesamten – Steuereinnahmen aus (gegenüber 34% im Gebiet A) und 78% der Gemeinschaftsteuern (83% im Gebiet A). Dagegen wirken sich Änderungen bei der veranlagten Einkommensteuer oder der Körperschaftsteuer im laufenden Jahr lediglich im Rahmen von Vorauszahlungen auf die von den Unternehmen erwartete Steuerschuld aus. Steuerminderungen schlagen so mit einer Zeitverzögerung von durchschnittlich zwei Jahren zu Buche. Hin-

zu kommt, dass die genannten Steuerentlastungen mit kompensierenden Änderungen bei der Bemessungsgrundlage verbunden waren. Letztlich wurde also bei den veranlagten Steuern die Entlastung gedämpft. Insgesamt haben damit die von den Reformen ausgehenden Steuerausfälle das Beitrittsgebiet relativ stärker als das ehemalige Bundesgebiet getroffen.

Alles in allem lässt sich feststellen, dass die Divergenz zwischen der Angleichung der Wirtschaftskraft (64,6%, gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) und den vereinnahmten Steuern (38,7% gemessen als Bruttosteueraufkommen) nicht so groß ist, wie in der aktuellen Debatte häufig behauptet. Eine Divergenz von 26 Prozentpunkten ist dennoch beachtlich. Um sie zu erklären, reichen die Betrachtungen anhand der aggregierten Hilfsgrößen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und Gesamtsteueraufkommen je Einwohner nicht aus; dazu muss auf die Bestimmungsfaktoren der einzelnen Steuern zurückgegriffen werden.

## **2.2 Entwicklung der Steuern nach Ebenen**

Die Steuereinnahmen insgesamt beruhen auf einer Vielzahl einzelner Steuern, die an heterogenen Tatbeständen anknüpfen. Im Folgenden werden die für Deutschland wichtigsten Steuern oder die Steuern, bei denen die Entwicklung in den beiden Gebietsständen besonders stark differierte, genauer betrachtet. Dabei werden die Steuerarten, untergliedert in Gruppen, untersucht. Als Gliederungsmerkmal wird auf die sogenannte Ertragskompetenz zurückgegriffen. Diese bezeichnet, welcher Ebene die Erträge aus der Steuer zufließen. Sie ist den Ebenen im Hinblick auf eine ausreichende Versorgung mit finanziellen Mitteln zugewiesen, d.h. es soll gewährleistet sein, dass jede Ebene die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen kann. So wurden dem Bund beispielsweise die Steuern zugeordnet, die regional stark streuen. Den Ländern wurde der Ertrag an Steuern zuerkannt, die regional eher gleich verteilt sind. Bei den Gemeinden stand im Vordergrund, dass die ihnen zugewiesenen Steuern einen Anreiz zur Bereitstellung infrastruktureller Leistungen und damit zur Ansiedlung von Unternehmen bieten sollten. Bei der Bestimmung der Gemeinschaftsteuern wurde hingegen auf die quantitativ bedeutenden Steuern zurückgegriffen. Damit kann über die Festlegung der Verteilungsschlüssel sichergestellt werden, dass jede Ebene tatsächlich mit ausreichend Einnahmen versorgt wird.

Die Ertragskompetenz ist auch unter einem anderen Gesichtspunkt bedeutend. Die sogenannte Gesetzgebungskompetenz liegt in Deutschland beim Bund.<sup>12</sup> Die Steuererhe-

---

<sup>12</sup> Dabei haben die Länder über den Bundesrat zwar ein Mitspracherecht, allerdings müssen die Steuergesetze bundeseinheitlich verabschiedet werden und dem Bund obliegt es, zumindest die Gesetzesvorhaben in den Bundestag und den Bundesrat einzubringen.

Tabelle 3: Entwicklung der Bruttosteuererinnahmen je Einwohner nach Ebenen

	Deutschland <sup>a</sup>				Gebiet B <sup>c</sup>				Gebiet A <sup>f</sup>				Niveau <sup>g</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steueranteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Steueranteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Steueranteil <sup>d</sup>	
Gemeinschaftsteuern <sup>h</sup>													
1991	3.210	-	17,1	74,1	503	-	7,0	76,2	3.816	-	18,0	78,7	13,2
1992	3.553	10,7	17,8	74,2	811	61,2	8,8	78,8	4.131	8,2	18,7	78,6	19,6
1993	3.769	6,1	18,5	76,5	1.112	37,2	9,8	80,2	4.274	3,5	19,4	79,9	26,0
1994	3.917	3,9	18,4	75,7	1.383	24,3	10,5	78,8	4.346	1,7	19,1	78,4	31,8
1995	3.919	0,0	17,8	73,3	1.477	6,8	10,5	73,5	4.332	-0,3	18,5	75,8	34,1
1996	3.971	1,3	17,7	72,7	1.474	-0,2	10,0	70,8	4.409	1,8	18,6	75,4	33,4
1997	4.306	8,4	18,9	74,6	1.471	-0,2	9,7	69,0	4.433	0,6	18,4	75,8	33,2
1998	4.736	10,0	20,1	76,3	1.556	5,8	10,1	69,1	4.786	8,0	19,3	76,9	32,5
1999	5.136	8,5	21,3	76,7	1.694	8,9	10,6	69,4	5.158	7,8	20,3	77,2	32,9
2000	5.332	3,8	21,6	77,0	1.734	2,3	10,6	69,0	5.350	3,7	20,5	77,5	32,4
2001	5.053	-5,2	20,1	75,7	1.666	-3,9	10,0	72,6	5.088	-4,9	19,1	73,7	32,7
2002	4.975	-1,6	19,4	75,2	1.711	2,7	10,0	68,8	4.932	-3,1	18,3	74,5	34,7
2003	4.941	-0,7	19,2	74,5	1.763	3,0	10,1	69,0	4.847	-1,7	17,9	73,4	36,4
Bundessteuern <sup>i</sup>													
1991	598	-	3,2	13,8	50	-	0,7	7,5	418	-	2,0	8,6	11,9
1992	667	11,4	3,3	13,9	67	33,9	0,7	6,5	465	11,3	2,1	8,9	14,3
1993	591	-11,4	2,9	12,0	72	8,6	0,6	5,2	438	-5,9	2,0	8,2	16,5
1994	662	12,2	3,1	12,8	103	42,5	0,8	5,9	547	25,0	2,4	9,9	18,8
1995	839	26,7	3,8	15,7	269	161,1	1,9	13,4	735	34,2	3,1	12,9	36,6
1996	861	2,5	3,8	15,8	319	18,8	2,2	15,3	750	2,1	3,2	12,8	42,6
1997	843	-2,1	3,7	14,6	334	4,7	2,2	15,7	741	-1,2	3,1	12,7	45,1
1998	814	-3,5	3,5	13,1	351	4,9	2,3	15,6	723	-2,5	2,9	11,6	48,5
1999	880	8,2	3,7	13,1	392	11,8	2,4	16,1	788	9,1	3,1	11,8	49,7
2000	919	4,4	3,7	13,3	428	9,1	2,6	17,0	832	5,5	3,2	12,0	51,4
2001	963	4,8	3,8	14,4	279	-34,8	1,7	12,2	1.111	33,6	4,2	16,1	25,1
2002	1.012	5,1	4,0	15,3	425	52,2	2,5	17,1	1.018	-8,3	3,8	15,4	41,7
2003	1.050	3,7	4,1	15,8	431	1,4	2,5	16,9	1.064	4,5	3,9	16,1	40,5
Ländersteuern <sup>j</sup>													
1991	186	-	1,0	4,3	64	-	0,9	9,7	213	-	1,0	4,4	30,1
1992	209	12,4	1,0	4,4	94	45,9	1,0	9,1	235	10,1	1,1	4,5	39,9
1993	219	4,6	1,1	4,4	119	27,6	1,1	8,6	240	2,4	1,1	4,5	49,7
1994	230	5,0	1,1	4,4	144	20,4	1,1	8,2	247	2,6	1,1	4,5	58,3
1995	229	-0,2	1,0	4,3	140	-2,6	1,0	7,0	247	0,0	1,1	4,3	56,8
1996	241	5,0	1,1	4,4	146	4,5	1,0	7,0	259	5,0	1,1	4,4	56,5
1997	216	-10,2	1,0	3,7	161	9,8	1,1	7,5	224	-13,4	0,9	3,8	71,6
1998	232	7,6	1,0	3,8	165	2,9	1,1	7,3	245	9,2	1,0	3,9	67,5
1999	238	2,5	1,0	3,6	163	-1,7	1,0	6,7	250	2,1	1,0	3,7	65,0
2000	224	-5,8	0,9	3,3	142	-12,4	0,9	5,7	240	-4,0	0,9	3,5	59,3
2001	238	6,2	1,0	3,6	151	6,0	0,9	6,6	255	6,3	1,0	3,7	59,1
2002	225	-5,5	0,9	3,4	142	-5,7	0,8	5,7	241	-5,5	0,9	3,6	59,0
2003	227	0,7	0,9	3,4	141	-1,3	0,8	5,5	244	1,1	0,9	3,7	57,7



	Deutschland <sup>a</sup>				Gebiet B <sup>c</sup>				Gebiet A <sup>f</sup>				
	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steuer-anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Steuer-anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Anteil BIP <sup>c</sup>	Steuer-anteil <sup>d</sup>	Niveau <sup>g</sup>
Gemeindesteuern <sup>k</sup>													
1991	335	-	1,8	7,7	43	-	0,6	6,6	400	-	1,9	8,2	10,8
1992	361	7,8	1,8	7,5	58	34,9	0,6	5,7	423	5,8	1,9	8,1	13,8
1993	348	-3,5	1,7	7,1	83	42,3	0,7	6,0	399	-5,5	1,8	7,5	20,8
1994	365	4,9	1,7	7,1	125	50,2	1,0	7,1	406	1,5	1,8	7,3	30,7
1995	359	-1,8	1,6	6,7	124	-0,6	0,9	6,2	400	-1,4	1,7	7,0	31,0
1996	387	7,9	1,7	7,1	143	15,7	1,0	6,9	432	7,9	1,8	7,4	33,2
1997	409	5,6	1,8	7,1	165	14,9	1,1	7,7	451	4,5	1,9	7,7	36,5
1998	426	4,1	1,8	6,9	179	8,9	1,2	8,0	467	3,5	1,9	7,5	38,4
1999	445	4,6	1,9	6,6	194	8,2	1,2	7,9	485	3,8	1,9	7,3	40,0
2000	446	0,3	1,8	6,4	208	7,1	1,3	8,3	485	-0,1	1,9	7,0	42,8
2001	418	-6,3	1,7	6,3	200	-3,9	1,2	8,7	452	-6,7	1,7	6,6	44,2
2002	406	-2,9	1,6	6,1	208	4,2	1,2	8,4	432	-4,4	1,6	6,5	48,1
2003	418	3,0	1,6	6,3	221	6,5	1,3	8,7	444	2,7	1,6	6,7	49,9

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>d</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuerertrag. – <sup>e</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>f</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>g</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>h</sup> Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Steuern vom Umsatz. – <sup>i</sup> Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer, Branntweinsteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Mineralölsteuer, Stromsteuer, Solidaritätszuschlag, pauschalierte Eingangsabgaben, sonstige Bundessteuern. Seit September 2002 werden die Bundessteuern nur noch für Deutschland insgesamt berichtet. Seit diesem Zeitpunkt ist eine Zurechnung auf die Gebietsstände mit Hilfe der Anteile des Vorjahresmonats vorgenommen worden. – <sup>j</sup> Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, sonstige Ländersteuern. – <sup>k</sup> Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

bung und -administration obliegt allerdings den Bundesländern. Für diese ergibt sich somit unter Umständen ein Dilemma. Zwar müssen sie die Kosten für die Verwaltung tragen, nehmen aber Steuern ein, die ihnen nicht oder nur zum Teil zufließen.<sup>13</sup>

### 2.2.1 Gemeinschaftsteuern

Wie bereits festgestellt, sind die Gemeinschaftsteuern die quantitativ bedeutsamste Gruppe. Sie fließen Bund und Ländern – teils auch den Gemeinden – gemeinsam zu und stellen rund drei Viertel der gesamten Steuereinnahmen. Die oben getroffene Unterscheidung zwischen kassenmäßigen Steuereinnahmen und Bruttosteuererträgen ist

<sup>13</sup> Dieses Dilemma wird noch durch den Länderfinanzausgleich verstärkt. Wie BARETTI, HUBER, LICHTBLAU (2002) zeigen, mussten die deutschen Länder im Jahr 1999 von einer DM zusätzlicher Steuereinnahmen zwischen 70% und 92% wieder abgeben. Der Anreiz zu einer Verstärkung der Steuereinnahmeaktivitäten ist damit ausgesprochen gering. Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs hat diese Situation zwar verbessert – aber nur geringfügig.

nur für diese Gruppe von Steuern relevant. Zu den Gemeinschaftsteuern gehören die Lohn-, die veranlagte Einkommen- und die Körperschaftsteuer, die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, der Zinsabschlag und die Steuern vom Umsatz. Die aufkommenstärksten Steuern sind die Lohnsteuer und die Steuern vom Umsatz, die zusammen genommen zwei Drittel aller Steuereinnahmen erbringen. Die Entwicklung der Gemeinschaftsteuern ist dem ersten Teil der Tabelle 3 zu entnehmen.

### *2.2.1.1 Lohnsteuer*

Die aus fiskalischer Sicht bedeutendste Steuer ist die Lohnsteuer. Ein Drittel des deutschen Steueraufkommens geht auf sie zurück; dies entspricht 8% des nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Die Lohnsteuer ist eine der Steuern, die für die unterschiedliche Abgrenzung in kassenmäßiges und Bruttosteueraufkommen verantwortlich ist, allerdings erst seit dem Jahr 1996. In diesem Jahr ist die Verbuchung des Kindergeldes geändert worden und das Lohnsteueraufkommen wird seither in der Finanzstatistik um diese Transfergröße gemindert.

Wie Tabelle 4 zeigt holten die neuen Bundesländer in der ersten Hälfte der neunziger Jahre beim Lohnsteueraufkommen rasch auf. Von 18,1% des westdeutschen Niveaus bis auf 45,5% im Jahr 1995. Danach kam es jedoch zu keiner weiteren Angleichung – im Gegenteil. Mit der neuen Verbuchung des Kindergeldes ging das Niveau des Lohnsteueraufkommens in kassenmäßiger Abgrenzung im Gebiet B auf 37,9% des im Gebiet A erzielten Aufkommens zurück. Dabei lagen die Kindergeldzahlungen je Einwohner in den neuen Ländern im Vergleich zu den in den alten Ländern um 6 Euro niedriger; im Jahr 2003 unterschritten sie das in den alten Ländern gezahlte Kindergeld sogar um 40 Euro je Einwohner. Trotz gleicher Kindergeldzahlungen je Kind wird also in den neuen Ländern relativ weniger Kindergeld gezahlt. Der Grund liegt in der Bevölkerungsentwicklung. Die neuen Bundesländer haben nicht nur jedes Jahr mehr als 100 000 Einwohner an die alten Länder verloren, es sind vor allem die jungen, mobilen Einwohner fortgezogen; also die Schichten, die Kinder haben. Damit hat die Bedeutung des Abzugspostens „Kindergeld“ je Einwohner in Gebiet B zwar über die Jahre abgenommen. Allerdings hat diese Position in Relation zu dem geringeren Lohnsteueraufkommen je Einwohner nach wie vor ein höheres Gewicht als im Westen. Das kassenmäßige Aufkommen aus dieser Steuer lag im Jahr 2003 bei lediglich 29,2% des im Gebiet A erreichten Niveaus.

Betrachtet man die Entwicklung des Bruttosteueraufkommens seit Mitte der neunziger Jahre, zeigt sich eine etwas günstigere Entwicklung. Der Grad der Angleichung sank auch hier von 46% im Jahr 1996 bis auf 40,4% im Jahr 2001. Im vergangenen Jahr lagen die im Gebiet B erzielten Lohnsteuereinnahmen je Einwohner bei 41,1% der Ein-

nahmen im Gebiet A. Damit scheint die Angleichung bei der quantitativ bedeutendsten Steuer nicht besonders weit fortgeschritten zu sein. Bei der Lohnsteuer ist jedoch eine genauere Analyse möglich, denn sie ist die einzige Steuer, für die die eigentliche Bemessungsgrundlage auch im System der regionalisierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen abgebildet wird, die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer.

Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer lagen im Jahr 1991 bei rund 50% des Niveaus in Gebiet A und stiegen schnell auf knapp 78%. Für diejenigen Beschäftigten im Beitrittsgebiet, die in Arbeit waren, erfolgten die Lohnsteigerungen rasch. Allerdings zeigt der Vergleich auch, dass seit Mitte der neunziger Jahre die Löhne in den neuen Ländern nicht mehr wesentlich stärker als in den alten Ländern angehoben worden sind; seit dem Jahr 2000 steigen sie mit der gleichen Dynamik wie im Westen.<sup>14</sup>

Die Betrachtung zeigt, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer bis auf über drei Viertel des in den alten Bundesländern gezahlten Lohnniveaus gestiegen sind, das Bruttolohnsteueraufkommen je Beschäftigten sich aber nur bis auf 45,7% angenähert hat. Die Lohnsteuer in Relation zu den Bruttolöhnen und -gehältern liegt am Ende des Betrachtungszeitraums in den westlichen Flächenländern bei 18,4%, in den östlichen verharrt sie hingegen bei nur 11,3%. Damit ist die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung im Osten deutlich niedriger als im Westen. Aber auch das durchschnittliche Einkommen ist geringer als der im Westen erzielte Wert. Nur bei einer Steuer mit einem proportionalen Tarif müssten damit beide Verhältnisse gleich sein. Bei einem progressiven Tarif, wie er dem deutschen Einkommensteuerrecht zugrunde liegt, muss die Lohnsteuerbelastung in dem Gebiet mit relativ geringer Entlohnung überdurchschnittlich hinter der Steuerbelastung in dem anderen Gebiet zurückbleiben.<sup>15</sup> Dieser Punkt ist aufgrund der quantitativen Bedeutung der Lohnsteuer gravierend.

---

<sup>14</sup> Zwar haben die tariflichen Löhne in diesem Zeitraum im Gebiet B noch stärker zugenommen. Allerdings haben die Unternehmen im Beitrittsgebiet zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht aus den Verbänden auszutreten und damit die Tarifbindungen zu lockern.

<sup>15</sup> Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat vor kurzem zwei Vorschläge zur Reform der Einkommensbesteuerung vorgelegt. Dabei präferiert er die Einführung eines einheitlichen Satzes für alle Einkommen (flat rate). Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004). Solch ein Systemwechsel hätte zur Folge, dass die neuen Bundesländer relativ zu den alten Bundesländern bei der Lohnsteuer mehr einnehmen würden und der Abstand in der Finanzkraft nähme im Hinblick auf die Ergiebigkeit ab.

Tabelle 4: Entwicklung der Lohnsteuer

	LSt, Kasse <sup>a</sup> je Einwohner in €		Niveau 1 <sup>c</sup>	Kinder-geld je Einwohner in €		LSt, Brutto <sup>d</sup> je Einwohner in €		Quote BIP <sup>e</sup>	Steuer-anteil <sup>f</sup>	Niveau 2 <sup>g</sup>	BLG je Arbeit-nehmer in €		Niveau 3 <sup>i</sup>	LSt je Arbeit-nehmer LSt in % der BLG <sup>k</sup>		Niveau 4 <sup>l</sup>
	in €	% <sup>b</sup>		in €	% <sup>b</sup>	in €	% <sup>b</sup>				in €	% <sup>b</sup>		in €	% <sup>b</sup>	
Deutschland <sup>m</sup>																
1991	1 369	-	-	-	-	1 369	-	7,3	31,6	-	19 825	-	-	3 140	15,8	-
1992	1 569	14,6	-	-	-	1 569	14,6	7,8	32,8	-	21 887	10,4	-	3 694	16,9	-
1993	1 625	3,6	-	-	-	1 625	3,6	8,0	33,0	-	22 849	4,4	-	3 917	17,1	-
1994	1 674	3,0	-	-	-	1 674	3,0	7,9	32,3	-	23 305	2,0	-	4 066	17,4	-
1995	1 770	5,8	-	-	-	1 770	5,8	8,0	33,1	-	24 051	3,2	-	4 308	17,9	-
1996	1 569	-11,4	-	270	-	1 839	3,9	8,2	33,7	-	24 399	1,4	-	4 505	18,5	-
1997	1 550	-1,2	-	310	14,7	1 860	1,1	8,2	32,2	-	24 462	0,3	-	4 583	18,7	-
1998	1 610	3,9	-	312	0,5	1 921	3,3	8,2	31,0	-	24 704	1,0	-	4 685	19,0	-
1999	1 630	1,3	-	359	15,1	1 989	3,5	8,3	29,7	-	25 079	1,5	-	4 783	19,1	-
2000	1 652	1,3	-	376	5,0	2 028	2,0	8,2	29,3	-	25 476	1,6	-	4 797	18,8	-
2001	1 611	-2,5	-	380	0,8	1 990	-1,9	7,9	29,8	-	25 956	1,9	-	4 705	18,1	-
2002	1 603	-0,5	-	418	10,3	2 021	1,5	7,9	30,5	-	26 337	1,5	-	4 821	18,3	-
2003	1 612	0,6	-	417	-0,3	2 032	0,5	7,9	30,6	-	26 674	1,3	-	4 917	18,4	-
Gebiet B <sup>n</sup>																
1991	292		18,1	-	-	292	-	4,1	44,2	18,1	11 071	-	50,6	663	6,0	17,7
1992	540	85,0	30,4	-	-	540	85,0	5,9	52,4	30,4	14 422	30,3	61,7	1 403	9,7	33,8
1993	666	23,5	37,0	-	-	666	23,5	5,9	48,0	37,0	16 567	14,9	68,9	1 779	10,7	41,2
1994	779	17,0	42,7	-	-	779	17,0	5,9	44,4	42,7	17 688	6,8	72,5	2 028	11,5	45,8
1995	871	11,8	45,5	-	-	871	11,8	6,2	43,3	45,5	18 793	6,3	74,9	2 218	11,8	47,4
1996	650	-25,4	37,9	265	-	915	5,1	6,2	43,9	46,1	19 181	2,1	75,5	2 340	12,2	48,0
1997	619	-4,8	36,4	299	12,6	917	0,2	6,0	43,0	45,6	19 284	0,5	75,8	2 375	12,3	47,9
1998	629	1,7	35,5	297	-0,5	926	1,0	6,0	41,1	44,4	19 517	1,2	76,1	2 390	12,2	47,0
1999	583	-7,4	32,3	350	17,8	932	0,6	5,8	38,2	43,0	20 017	2,6	77,0	2 384	11,9	45,9

	LSt, Kasse <sup>a</sup> je Einwohner in €		Niveau 1 <sup>c</sup>	Kindergeld je Einwohner in €		LSt, Brutto <sup>d</sup> je Einwohner in €		Quote BIP <sup>e</sup>	Steueranteil <sup>f</sup>	Niveau 2 <sup>g</sup>	BLG je Arbeitnehmer in €		LSt je Arbeitnehmer		Niveau 4 <sup>l</sup>	
	in €	% <sup>b</sup>		in €	% <sup>b</sup>	in €	% <sup>b</sup>				in €	% <sup>b</sup>	in €	LSt in % der BLG <sup>k</sup>		
Gebiet B <sup>n</sup>																
2000	553	-5,2	30,1	369	5,6	922	-1,1	5,6	36,7	41,6	20 440	2,1	77,5	2 375	11,6	45,7
2001	518	-6,3	28,9	362	-1,8	881	-4,5	5,3	38,4	40,4	20 811	1,8	77,5	2 291	11,0	44,9
2002	504	-2,7	28,2	393	8,5	897	1,9	5,2	36,1	40,6	21 105	1,4	77,5	2 358	11,2	45,2
2003	524	3,9	29,2	387	-1,7	912	1,7	5,2	35,7	41,1	21 415	1,5	77,7	2 428	11,3	45,7
Gebiet A <sup>o</sup>																
1991	1 611	-	-	-	-	1 611	-	7,6	33,2	-	21 886	-	-	3 753	17,1	-
1992	1 777	10,3	-	-	-	1 777	10,3	8,0	33,8	-	23 377	6,8	-	4 150	17,8	-
1993	1 802	1,4	-	-	-	1 802	1,4	8,2	33,7	-	24 037	2,8	-	4 312	17,9	-
1994	1 824	1,2	-	-	-	1 824	1,2	8,0	32,9	-	24 380	1,4	-	4 427	18,2	-
1995	1 915	5,0	-	-	-	1 915	5,0	8,2	33,5	-	25 077	2,9	-	4 676	18,6	-
1996	1 715	-10,5	-	271	-	1 986	3,7	8,4	33,9	-	25 404	1,3	-	4 878	19,2	-
1997	1 700	-0,9	-	312	15,1	2 012	1,3	8,4	34,4	-	25 441	0,1	-	4 962	19,5	-
1998	1 774	4,4	-	315	0,7	2 088	3,8	8,4	33,6	-	25 659	0,9	-	5 084	19,8	-
1999	1 806	1,8	-	363	15,3	2 169	3,8	8,5	32,5	-	25 995	1,3	-	5 199	20,0	-
2000	1 836	1,7	-	381	4,9	2 217	2,2	8,5	32,1	-	26 367	1,4	-	5 200	19,7	-
2001	1 794	-2,3	-	386	1,5	2 180	-1,7	8,2	31,6	-	26 844	1,8	-	5 099	19,0	-
2002	1 785	-0,5	-	427	10,6	2 212	1,5	8,2	33,4	-	27 241	1,5	-	5 219	19,2	-
2003	1 791	0,4	-	427	0,0	2 222	0,4	8,2	33,7	-	27 571	1,2	-	5 317	19,3	-

<sup>a</sup> Kassenmäßige Einnahmen aus der Lohnsteuer (seit 1996 nach Abzug Kindergeld). – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>d</sup> Lohnsteuereinnahmen vor Abzug Kindergeld. – <sup>e</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>f</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteueraufkommen. – <sup>g</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>h</sup> Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, Inlandskonzept. – <sup>i</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>j</sup> Bruttolohnsteueraufkommen je Arbeitnehmer. – <sup>k</sup> Bruttolohnsteueraufkommen in Prozent der Bruttolöhne und -gehälter. – <sup>l</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>m</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>n</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>o</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet.

### 2.2.1.2 Veranlagte Einkommensteuer

Während mit der Lohnsteuer die aus unselbständiger Arbeit entstandenen Einkommen belastet werden, unterliegen alle anderen Einkunftsarten natürlicher Personen der veranlagten Einkommensteuer. Auch bei dieser Steuer weichen kassenmäßiges und Bruttosteueraufkommen voneinander ab.

In der kassenmäßigen Abgrenzung sind die Steuereinnahmen – wie auch die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, für die nahezu die gleiche Bemessungsgrundlage gilt – im Lauf der neunziger Jahre beinahe erodiert. Wie Tabelle 5 zeigt, wurden in Deutschland je Einwohner im Jahr 1991 noch 265 Euro an veranlagter Einkommensteuer eingenommen. Im Jahr 2003 waren es nur noch 55 Euro. Im Gebiet B führten die Erstattungen zu einem negativen Einkommensteueraufkommen. Je Einwohner wurden im Jahr 2003 -211 Euro vereinnahmt und im Gebiet A verringerten sich die Steuerzahlungen je Einwohner von 326 Euro zur Beginn des Untersuchungszeitraums auf 101 Euro.

Bei der Einkommensteuer sind die gewichtigsten Abzugsposten die Investitionszulage, die Eigenheimzulage und die Einkommensteuererstattungen nach § 46 EStG.<sup>16</sup> Letztere sind betragsmäßig die größte Position. Steuerzahler mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit entscheiden sich im Folgejahr häufig für eine Einkommensteuerveranlagung. Zum Teil ist dies unumgänglich, weil weitere Einkünfte noch nicht deklariert worden sind; zum Teil wird im Rahmen des Quellenabzugs bei der Lohnsteuer aber auch eine zu hohe Steuerbelastung berechnet. Ist die Steuerschuld unter Zugrundelegung persönlicher Umstände niedriger, können im Rahmen der Einkommensbesteuerung Rückerstattungen geltend gemacht werden; diese lagen im Jahr 2003 bei immerhin 21 Mrd. Euro. Dabei erreichen die Erstattungen in den neuen Bundesländern 65% der Erstattungen in den alten Ländern. Insgesamt wirken die Erstattungen nach §46 EStG für sich genommen auf eine Angleichung der Steuereinnahmen in der kassenmäßigen Abgrenzung hin.

Die Investitionszulage ist ein Abzugsposten, der geschaffen worden ist, um die Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern (und Berlin) anzuregen. Sie wurde als Zuschuss mit Rechtsanspruch für Investitionen im Beitrittsgebiet gewährt und sollte der schwachen Eigenkapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen entgegenwirken. Aus dem Förderungstatbestand folgt unmittelbar, dass sich die steuermindernde Wirkung dieser Zulage auf die veranlagte Einkommensteuer – und die Körperschaftsteuer – im Gebiet B konzentriert. Im Jahr 2003 lag die Investitionszulage im Gebiet B bei 40 Euro

---

<sup>16</sup> Bei den Gewinnsteuern, der veranlagten Einkommensteuer aber auch der Körperschaftsteuer, kommen noch einige Steuerschlupflöcher hinzu, die in den neunziger Jahren in zunehmendem Umfang geschaffen worden sind. Dabei haben die sogenannten Sonderabschreibungen, die auf Investitionen im Beitrittsgebiet abzielten, im Rahmen der Untersuchung eine besondere Bedeutung – zum einen wegen ihrer regionalen Wirkung, zum anderen aber auch wegen ihres Volumens; in ihrem stärksten Jahr betrug die steuermindernde Wirkung insgesamt über 5 Mrd. Euro (Vgl. 2.2.1.4 Exkurs).

je Einwohner, während sie im Gebiet A nur 2 Euro je Einwohner betrug. In Relation zum Bruttoeinkommensteueraufkommen entsprach die Investitionszulage damit im Gebiet B 30,3%, während sie im Gebiet A nur 0,3% ausmachte.

Mit der Eigenheimzulage wurde im Jahr 1996 die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum neu geregelt. Ihre Einführung war mit einem sprunghaften Rückgang des kassenmäßigen Einkommensteueraufkommens verbunden. Die Förderung im Rahmen der Zulage wird über einen Zeitraum von acht Jahren gewährt. Dies bedeutet, dass über eine achtjährige Periode jedes Jahr ein neuer Jahrgang in die Förderung hereinwächst.<sup>17</sup> Spiegelbildlich kann über diesen Zeitraum das kassenmäßige Steueraufkommen nur verlangsamt zunehmen. Auch die Wirkung der Eigenheimzulage ist regional unterschiedlich. Zum einen war es vor allem die Bauwirtschaft, die zu Beginn der neunziger Jahre zum Wirtschaftswachstum in den neuen Ländern beitrug. Dies lag an dem enormen Nachholbedarf, der bei Eigenheimen nach wie vor besteht. Bezogen auf die Einwohner wurde die Eigenheimzulage in den neuen Bundesländern somit stärker in Anspruch genommen als in den alten.<sup>18</sup> Hinzu kam, dass in den neuen Ländern relativ mehr Neubauten als Bestandsbauten gefördert worden sind. Bei ersteren ist die Förderung mehr als doppelt so hoch. Außerdem gilt bei der Eigenheimzulage – wie bei der Investitionszulage –, dass ihr Volumen in Relation zum Einkommensteueraufkommen stark ins Gewicht fällt. Im Gebiet B entspricht die Eigenheimzulage 96% des Bruttosteueraufkommens, in Gebiet A „nur“ 26½%.<sup>19</sup>

Vor allem aufgrund der regionalen Besonderheiten haben die Abzugspositionen in den neuen Ländern eine Größenordnung erreicht, die das kassenmäßige Aufkommen negativ werden ließ – und zwar über den gesamten Zeitraum der neunziger Jahre. Hier wird deutlich, dass eine belastbare Aussage nur anhand des Bruttosteueraufkommens getroffen werden kann.

Die Bruttoeinnahmen je Einwohner zeigen ein anderes Bild. Entgegen dem kassenmäßigen Aufkommen haben sie zugenommen, wenn auch nicht stetig. Wurden im Jahr

---

<sup>17</sup> Da aus verwaltungstechnischen Gründen im Jahr 1996 lediglich ein halber Jahrgang gefördert wurde, beträgt der Zeitraum, in dem die Zulage sich aufbaut, genau genommen 8½ Jahre.

<sup>18</sup> Eine Ausnahme ist allerdings das vergangene Jahr, in dem die Eigenheimzulage je Einwohner nur bei 95% des West-Niveaus lag. Die vergangenen zwei Jahre waren bei der Eigenheimzulage von Gesetzesänderungen und der politischen Diskussion um weitere Kürzungen oder gar eine etwaige Abschaffung geprägt. Temporäre Verlagerungen bei der Bautätigkeit waren die Folge. Daher bleibt abzuwarten, ob es sich um eine Trendumkehr handelt, oder ob die zeitlichen Anpassungsreaktionen in den beiden Gebietsständen unterschiedlich waren.

<sup>19</sup> Vgl. FÄRBER, G. (2003). Hier wird auch festgestellt, dass bei der Eigenheimzulage im Osten ein bemerkenswert niedriges Niveau an Kinderzulagen zu verzeichnen ist. Deutschlandweit ist diese Förderung immerhin für ein Drittel des Volumens ausschlaggebend. Wieder wirkt die Tatsache, dass es gerade junge Familien mit Kindern sind, die die Region verlassen oder aber sich dies für die Zukunft vorstellen können und daher kein Wohneigentum erwerben.

1991 386 Euro je Einwohner in Deutschland vereinnahmt, so waren es im Jahr 2003 446 Euro. Berücksichtigt man die Tarifsenkungen<sup>20</sup>, die sich vor allem seit dem Jahr 1999 häuften und die eine nennenswerte Größenordnung erreichten, so kann von einer Erosion der Steuereinnahmen nicht mehr gesprochen werden. Auch im Gebiet B sind die Einkommensteuereinnahmen in der Bruttoabgrenzung positiv und die Pro-Kopf-Einkommensteuereinnahmen sind relativ stetig gestiegen; allerdings erreichen sie im Jahr 2003 nur 26% des in Gebiet A erzielten Einnahmenniveaus.

Diese Annäherung ist im Vergleich zur Lohnsteuer, für die der gleiche Steuertarif gilt, eher verhalten. Neben der Progression muss es noch einen weiteren Grund geben, warum die Steuerangleichung bei nur einem Viertel verharrt – und dieser Grund kann nur in der Bemessungsgrundlage liegen. Die Einkommensteuer wird auf Gewinneinkommen erhoben. Über diese Größe kann anhand statistischer Daten zwar keine valide Aussage getroffen werden; indes spricht viel für die Vermutung, dass die Lohneinkommen in beiden Regionen eine größere Annäherung erfahren haben. Was die Unternehmensgewinne anbetrifft, so zeigen Untersuchungen, dass die Rendite in ostdeutschen Unternehmen noch immer hinter der in westdeutschen zurückbleibt.<sup>21</sup> Auch Einnahmen aus Mieten oder Pachten dürften im Beitrittsgebiet immer noch weit hinter denen im Westen zurückbleiben, denn für den Aufbau von Vermögen bedarf es vor allem Zeit.<sup>22</sup> Gleiches gilt für Zinseinkünfte. So konstatiert der auf einer Auswertung der EVS 1998 beruhende „Erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, dass nur 34% der ostdeutschen, aber 49% der westdeutschen Haushalte Wohneigentum besaßen und dass der Durchschnittswert im Beitrittsgebiet je Haushalt gerechnet sogar um 50% niedriger lag als im Westen. Geldvermögen ist nach diesem Bericht noch einigermaßen gleichmäßig verteilt, Produktivvermögen hingegen am unregelmäßigsten. 22% der westdeutschen, aber nur 14% der ostdeutschen Privathaushalte besitzen Aktien oder sind selbständig. Zu diesem Befund passt, dass die Angleichung bei den sogenannten Gewinnsteuern am wenigsten fortgeschritten ist.

---

<sup>20</sup> Von 1998 bis 2005 verändert der Steuertarif sich gravierend. Der Eingangsteuersatz sinkt von 25,9% auf 15%, der Spitzensteuersatz von 53% auf 42% und der Grundfreibetrag erhöht sich von 6322 Euro auf 7664 Euro.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu BRAUTZSCH, LUDWIG (2004). Während der Untersuchungsperiode waren die steuerlichen Gewinne aber – zumindest temporär – auch wegen der Abzugsfähigkeit der Sonderabschreibungen deutlich niedriger.

<sup>22</sup> Während die Bedingungen der sozialen Marktwirtschaft seit der Währungsreform den Aufbau von Vermögentiteln begünstigten, gilt dies für die Bedingungen der sozialistischen Planwirtschaft nicht. Neben den schlechteren Rahmenbedingungen wurden in der DDR aber auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht weniger Vermögenswerte je Einwohner geschaffen. Vgl. BUNDESREGIERUNG (2000).



Tabelle 5: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>				Gebiet B <sup>e</sup>				Gebiet A <sup>f</sup>				Ni- veau <sup>g</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steue- ran- teil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	
ESt Kasse <sup>h</sup>													
1991	265	-	1,4	6,4	10	-	0,1	1,6	326	-	1,5	7,0	3,0
1992	263	-0,8	1,3	5,7	-40	-	-	-	328	0,9	1,5	6,5	-
1993	209	-20,6	1,0	4,5	-44	-	-	-	258	-21,3	1,2	5,1	-
1994	160	-23,5	0,8	3,3	-34	-	-	-	195	-24,5	0,9	3,7	-
1995	88	-45,3	0,4	1,7	-110	-	-	-	125	-35,7	0,5	2,3	-
1996	77	-12,3	0,3	1,6	-135	-	-	-	119	-5,2	0,5	2,3	-
1997	41	-47,0	0,2	0,8	-183	-	-	-	85	-28,3	0,4	1,6	-
1998	76	87,7	0,3	1,4	-197	-	-	-	128	50,3	0,5	2,3	-
1999	140	83,0	0,6	2,3	-191	-	-	-	203	58,2	0,8	3,4	-
2000	155	10,4	0,6	2,5	-191	-	-	-	219	7,8	0,8	3,6	-
2001	116	-25,2	0,5	2,0	-215	-	-	-	177	-19,0	0,7	2,9	-
2002	92	-20,2	0,4	1,6	-212	-	-	-	146	-17,4	0,5	2,5	-
2003	55	-40,0	0,2	1,0	-211	-	-	-	101	-30,8	0,4	1,8	-
ESt Brutto <sup>i</sup>													
1991	386	-	2,1	8,9	18	-	0,3	2,8	477	-	2,2	9,8	3,8
1992	416	7,7	2,1	8,7	23	28,7	0,3	2,3	507	6,2	2,3	9,6	4,6
1993	417	0,1	2,0	8,5	92	295,2	0,8	6,7	488	-3,6	2,2	9,1	18,9
1994	393	-5,7	1,8	7,6	122	32,1	0,9	7,0	451	-7,6	2,0	8,1	27,1
1995	334	-15,0	1,5	6,2	59	-52,0	0,4	2,9	395	-12,4	1,7	6,9	14,8
1996	355	6,5	1,6	6,5	55	-6,9	0,4	2,6	427	8,0	1,8	7,3	12,8
1997	325	-8,4	1,4	5,6	20	-64,1	0,1	0,9	393	-7,9	1,6	6,7	5,0
1998	386	18,5	1,6	6,2	50	155,8	0,3	2,2	448	14,1	1,8	7,2	11,2
1999	464	20,4	1,9	6,9	76	51,1	0,5	3,1	537	19,8	2,1	8,0	14,1
2000	499	7,4	2,0	7,2	112	48,5	0,7	4,5	575	7,1	2,2	8,3	19,5
2001	474	-5,0	1,9	7,1	110	-1,6	0,7	4,8	545	-5,2	2,1	7,9	20,3
2002	462	-2,4	1,8	7,0	122	10,1	0,7	4,9	525	-3,8	1,9	7,9	23,2
2003	446	-3,5	1,7	6,7	132	8,6	0,8	5,2	503	-4,1	1,9	7,6	26,3

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>d</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuererwerb. – <sup>e</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>f</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>g</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). – <sup>h</sup> Kassenmäßige Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer. – <sup>i</sup> Einkommensteuereinnahmen vor Abzug Investitionszulage, Erstattungen nach § 46 EStG, Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen und seit 1996 Eigenheimzulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

### 2.2.1.3 Körperschaftsteuer

Die Einkommensbesteuerung erfasst die Einkünfte, die natürlichen Personen zufließen, solche, die juristischen Personen zufließen, werden hingegen mit Körperschaftsteuer belastet.<sup>23</sup> Zwar ist die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer die gleiche, wie die der Einkommensteuer für Einkünfte aus Gewerbebetrieb, allerdings ist die Rechtsformneutralität im deutschen Steuerrecht nicht gewährleistet. Der Personenunternehmer steht seinem individuellen Grenzsteuersatz gegenüber, in Körperschaften entstandene Gewinn werden hingegen mit einem einheitlichen Steuersatz belastet.

Wie Tabelle 6 zeigt divergieren das kassenmäßige und das Bruttosteueraufkommen auch bei der Körperschaftsteuer entscheidend. Wie bei der veranlagten Einkommenssteuer lagen die Einnahmen je Einwohner im Jahr 2003 weit unter den im Jahr 1991. Die Entwicklung ist jedoch eine andere. So gingen die Steuerreinnahmen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zurück. Dies dürfte vor allem an den Sonderabschreibungen für Investitionen im Beitrittsgebiet gelegen haben, was sich zu einem großen Teil im Körperschaftsteueraufkommen des Gebietes A niedergeschlagen haben dürfte.<sup>24</sup> Nachdem diese Abschreibungsmöglichkeit nicht mehr so stark in Anspruch genommen werden konnte, stieg das Körperschaftsteueraufkommen Kasse dann bis zum Jahr 2000 stetig an, bevor es im Jahr 2001 nahezu vollständig zusammenbrach. Dieses Wegbrechen hat mehrere Ursachen. Beispielsweise waren die Gewinne im Boomjahr 2000 recht hoch.

Vor allem aber wurde im Jahr 2001 das Körperschaftsteuerrecht geändert. Allein aus der Senkung des Tarifs war eine Reduktion des Aufkommens zu erwarten. Hinzu kam aber noch ein Systemwechsel. Bis Ende des Jahres 2000 existierte in Deutschland das Anrechnungsverfahren. Dabei wurden die in Körperschaften entstandenen Gewinne unterschiedlich belastet, je nach dem, ob sie ausgeschüttet oder thesauriert werden sollten. Der Steuersatz auf thesaurierte Gewinne lag prinzipiell über dem Ausschüttungssatz, das Verhältnis der beiden änderte sich seit Beginn der neunziger Jahre allerdings mehrfach.<sup>25</sup> Wurden bereits versteuerte Gewinne in einem späteren Geschäftsjahr ausgeschüttet, so wurde ihre Steuerbelastung über eine Rückerstattung in Höhe der Differenz zwischen Thesaurierungs- und Ausschüttungssatz heruntergeschleust. Dabei wurde innerhalb bestimmter Übergangsfristen die tatsächliche Steuerbelastung der einbehaltenen Gewinne in Rechnung gestellt. In den Jahren, in denen ein bestimmter, höherer Thesau-

---

<sup>23</sup> Neben Personenunternehmen sind auch Einzelhandelskaufleute natürliche Person. Im folgenden wird vereinfachend von Personengesellschaften – im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften, die als juristische Personen der Körperschaftsteuer unterliegen – gesprochen.

<sup>24</sup> Vgl. 2.2.1.4 Exkurs.

<sup>25</sup> Lag der Ausschüttungssatz zu Beginn der neunziger Jahre bei 36%, wurde er im Jahr 1994 auf 30% reduziert. Der Thesaurierungssatz sank von 50% am Anfang des Untersuchungszeitraums über 45% im Jahr 1994 auf den für Ausschüttungen und Thesaurierungen einheitlichen Satz von 25% im Jahr 2001.

rierungssatz letztmalig angerechnet werden konnte, ergaben sich dann sehr hohe Körperschaftsteuerminderungen. Für sich genommen drückt dies das Aufkommen aus der Steuer und verursacht temporäre Schwankungen.<sup>26</sup>

Zum 1. Januar 2001 wurde das Anrechnungsverfahren zu Gunsten des Halbeinkünfteverfahrens aufgegeben. Es gibt seitdem nur noch einen einheitlichen Steuersatz, unabhängig davon, ob Gewinne im Unternehmen verbleiben oder ausgeschüttet werden. Der Steuersatz ist zudem auf 25% gesenkt worden.<sup>27</sup> Für die nach altem Steuerrecht gebildeten und versteuerten Gewinne wurde eine recht lange Übergangsphase vorgesehen. Sie können über 15 Jahre geltend gemacht werden. Man erwartete, dass die Unternehmen die Ausschüttungen dieser hoch versteuerten Gewinne über den gesamten Zeitraum verteilen würden. Dies war nicht der Fall. Bereits im Jahr 2001 wurden hohe Dividenden aus hoch versteuerten Positionen ausgeschüttet und die Körperschaftsteuerminderungen schossen in die Höhe – mit ein Grund für den Einbruch der Einnahmen in diesem Jahr.

Hinzu kamen weitere Sonderfaktoren. Die Körperschaftsteuer ist eine Steuer, bei der einige Großunternehmen das gesamtwirtschaftliche Aufkommen beeinflussen können. Im Jahr 2001 kam es für einen deutschen Pharmakonzern zu einem Medikamentenskandal in den USA; es wurden Rückstellungen gebildet und der Körperschaftsteuergewinn sank entsprechend. Betrachtet man die monatlichen Steuereingänge, fällt darüber hinaus auf, dass im Dezember des Jahres der Einbruch besonders stark war. Bei der Körperschaftsteuer werden Vorauszahlungen und Nachzahlungen geleistet. Lediglich letztere gehen auf die Veranlagung durch das Finanzamt zurück. Erstere werden in den Monaten März, Juni, September und Dezember gezahlt und basieren auf den Gewinnerwartungen der Unternehmen für das laufende Geschäftsjahr. Die Einschätzung dieses Gewinns kann sich im Laufe des Jahres ändern. Im Jahr 2001 stellte der September eine Wendemarke dar. Von den Ereignissen in den USA waren aus deutscher Sicht vor allem die Versicherer und Transportunternehmen betroffen – Unternehmen, die körperschaftsteuerpflichtig sind. Unternehmensdaten, die mit den Steuerzahlungen der Unternehmen oder dem Gewinn zusammenhängen, sind ausgesprochen sensitiv; statistisch gesicherte Angaben lassen sich hier folglich nicht finden. Allerdings trafen die Einbrüche vor allem die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen. Dies spricht für die oben aufgestellte

---

<sup>26</sup> Im Anrechnungssystem, wie es in Deutschland praktiziert wurde, haben Körperschaftsteuerminderungen die auf Ausschüttungen zurückgehen allerdings zur Folge, dass die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag entsprechend zunehmen. Dies ist in den entsprechenden Jahren auch deutlich zu beobachten.

<sup>27</sup> Allerdings wurde dieser Satz für das Jahr 2003 erhöht. Der Grund war die Jahrhundertflut, die vor allem Ostdeutschland betraf. Um die Schäden finanzieren zu können, wurde eine bei der Einkommenssteuer für den 1. Januar 2003 geplante Senkung um ein Jahr verschoben. Damit sich auch die Kapitalgesellschaften an der Finanzierung beteiligten, wurde der Steuersatz befristet auf ein Jahr auf 26% angehoben.

---

These.<sup>28</sup> Alles in allem kamen im Jahr 2001 einige Faktoren zusammen, und es ist schwierig, die Ausfälle diesen Umständen im Einzelnen zuzuordnen.

Seit dem Wegfall der Sonderfaktoren erholte sich das Körperschaftsteueraufkommen. Dazu dürfte nicht unwesentlich beigetragen haben, dass die Regierung die Körperschaftsteuerminderung für nach altem Recht thesaurierte Gewinne einschränkte. Pro Jahr wurde eine Obergrenze festgelegt. Es soll erreicht werden, dass die Rückerstattungen sich auf die im Gesetz vorgesehene Zeitspanne von 15 Jahren erstrecken.

Ein Vergleich des kassenmäßigen Steueraufkommens in den Gebieten A und B zeigt bei dieser Steuer die geringste Annäherung. Unter großen Schwankungen liegt das kassenmäßige Aufkommen zwischen 10 und 15% des Westniveaus; in den meisten Jahren des Betrachtungszeitraums sind die Körperschaftsteuereinnahmen je Einwohner sogar negativ.

Bei der Körperschaftsteuer kann wie bei der veranlagten Einkommensteuer die Investitionszulage gegengerechnet werden. Für den Verlauf und die regionale Verteilung dieser Zulage gilt das gleiche wie bei der Einkommensteuer.

Korrigiert man das kassenmäßige Steueraufkommen um die Investitionszulage, zeigt sich ein anderes Bild. Zum einen werden im Gebiet B in jedem Jahr des Untersuchungszeitraums – wie bei der Einkommensteuer – positive Steuereinnahmen erzielt. Im Hinblick auf die Annäherung der Einnahmen fällt auf, dass diese von Jahr zu Jahr stark schwankt. Dabei pendelten sich die Körperschaftsteuereinnahmen gegen Ende der neunziger Jahre bei 20% des im Gebiet A erzielten Aufkommens ein. Die Sonderfaktoren im Jahr 2001 wirkten auch im Gebiet B negativ, und das Aufkommen ging über 40% zurück. Der Anpassungsgrad schnellte allerdings auf 170% hoch. Auch diese kuriose Entwicklung ist eine Folge der oben genannten Sonderfaktoren, denn sie wirkten größtenteils auf die alten Bundesländer. Körperschaftsteuerminderungen setzen die Thesaurierung von Gewinnen voraus, was aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern in geringerem Umfang geschehen ist. Außerdem haben das besagte Pharmaunternehmen aber auch die meisten Versicherer und Transportunternehmen ihren Sitz im Westteil. Mit dem Nachlassen der Sonderfaktoren ist die Angleichung wieder rapide zurückgegangen. Sie lag mit 53% im vergangenen Jahr jedoch immer noch über dem Niveau vor der Systemumstellung im Jahr 2001. Zwar sind die Ausschüttungen hoch versteuerter Gewinne der Höhe nach begrenzt worden, aber sie werden weiterhin vorgenommen. Am aktuellen Rand ist mit einer weiteren Normalisierung, d.h. mit

---

<sup>28</sup> Zumal es durchaus möglich ist, dass die betroffenen Unternehmen nicht nur ihre im Dezember zu leistenden Vorauszahlungen herabstufen, sondern die in Vorquartalen geleisteten Vorauszahlungen zurückerhielten. Da die Revision der Gewinnerwartungen grundlegender Art war, könnten die Finanzämter, durchaus im Interesse der Zahlungsfähigkeit der Unternehmen in ihrer Region, kulant gewesen sein.

einem Rückgang der Angleichung zu rechnen – allerdings bei steigenden Einnahmen pro Einwohner.

Tabelle 6: Entwicklung des Körperschaftsteueraufkommens

	Deutschland <sup>a</sup>				Gebiet B <sup>e</sup>				Gebiet A <sup>f</sup>				Niveau <sup>g</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	BIP <sup>d</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	
Körperschaftsteuer Kasse <sup>h</sup>													
1991	203	-	1,1	4,9	1		0,0	0,1	248	-	1,2	5,3	0,4
1992	198	-2,4	1,0	4,3	-43	-		-4,8	246	-0,5	1,1	4,9	-
1993	175	-11,4	0,9	3,8	-11	-	-	-	214	-13,2	1,0	4,2	-
1994	123	-29,9	0,6	2,5	-10	-	-	-	135	-37,0	0,6	2,6	-
1995	114	-7,6	0,5	2,2	-30	-	-	-	142	5,6	0,6	2,6	-
1996	196	72,8	0,9	4,0	-6	-	-	-	241	69,3	1,0	4,6	-
1997	222	13,1	1,0	4,3	18	-	0,1	1,1	263	9,3	1,1	5,1	6,7
1998	249	12,3	1,1	4,5	34	92,0	0,2	2,5	391	10,6	1,2	5,3	11,6
1999	291	16,8	1,2	4,9	53	57,9	0,3	3,0	344	18,4	1,4	5,8	15,5
2000	302	3,9	1,2	4,9	20	-61,7	0,1	1,1	359	4,2	1,4	5,9	5,7
2001	16	-94,7	0,1	0,3	-46	-	-	-	23	-93,7	0,1	0,4	-
2002	38	137,0	0,1	0,7	-36	-	-	-	47	107,6	0,2	0,8	-
2003	100	166,6	0,4	1,7	-9	-	-	-	112	138,6	0,4	2,0	-
Körperschaftsteuer Brutto <sup>i</sup>													
1991	217	-	1,2	5,0	28	-	0,4	4,3	256	-	1,2	5,3	11,0
1992	219	0,9	1,1	4,6	32	13,4	0,3	3,1	253	-1,2	1,1	4,8	12,7
1993	198	-9,7	1,0	4,0	64	99,6	0,6	4,6	222	-12,0	1,0	4,2	28,8
1994	141	-28,8	0,7	2,7	59	-7,1	0,5	3,4	140	-37,2	0,6	2,5	42,5
1995	128	-8,9	0,6	2,4	31	-47,8	0,2	1,5	146	4,6	0,6	2,6	21,3
1996	207	61,2	0,9	3,8	38	22,7	0,3	1,8	243	66,9	1,0	4,2	15,6
1997	229	10,9	1,0	4,0	49	27,7	0,3	2,3	265	8,9	1,1	4,5	18,3
1998	255	11,1	1,1	4,1	54	11,1	0,3	2,4	293	10,5	1,2	4,7	18,4
1999	294	15,6	1,2	4,4	70	29,2	0,4	2,9	345	17,8	1,4	5,2	20,2
2000	314	6,6	1,3	4,5	75	7,9	0,5	3,0	361	4,5	1,4	5,2	20,8
2001	36	-88,4	0,1	0,6	43	-42,2	0,3	1,9	26	-92,9	0,1	0,4	169,4
2002	56	53,7	0,2	0,9	46	6,5	0,3	1,9	50	95,1	0,2	0,8	92,4
2003	115	106,4	0,5	1,7	61	32,0	0,3	2,4	115	129,1	0,4	1,7	53,3

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. — <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. — <sup>c</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. — <sup>d</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuererwerb. — <sup>e</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. — <sup>f</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. — <sup>g</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). — <sup>h</sup> Kassenmäßige Einnahmen aus der Körperschaftsteuer. — <sup>i</sup> Körperschaftsteuereinnahmen vor Abzug Investitionszulage und Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

#### 2.2.1.4 Exkurs: Sonderabschreibungen

Der Wirtschaft in strukturschwachen Gebieten zu erlauben, getätigte Investitionen schneller als üblich abzuschreiben und so Steuern zu sparen, hat in Deutschland lange Tradition. Bereits bei der Zonenrand- und Berlinförderung zu Zeiten der Teilung ist auf dieses Instrument zurückgegriffen worden. Nach der Vereinigung wurde die Förderung über „Sonderabschreibungen“ auf das gesamte Beitrittsgebiet ausgeweitet. Über das Volumen, dass die Wirtschaft bei der Einkommensteuer- sowie der Körperschaftsteuererklärung im Beitrittsgebiet und im restlichen Bundesgebiet geltend gemacht hat, gibt es leider keine Ist-Zahlen. Die vom Bundesministerium der Finanzen auf diese Maßnahmen zurückgehenden erwarteten Steuermindereinnahmen können indes den Subventionsberichten des Ministeriums entnommen werden. Wie Tabelle 7 zeigt, hat das Volumen der Steuerausfälle im Jahr 1996 über 5 Mrd. Euro betragen. Sie erreichten eine Größenordnung von knapp 13% des Bruttosteueraufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Über die regionale Verteilung der Steuerausfälle enthalten die Subventionsberichte keine Angaben. Ein größerer Teil der auf diese Abzugstatbestände zurückgehenden Steuerausfälle dürfte allerdings – entgegen der regionalen Verteilung bei der Investitionszulage – den Westteil getroffen haben. Die Investitionszulage war als Rechtsanspruch ausgestattet, und ihre Auszahlung stärkte die Eigenkapitalbasis des Unternehmens. Sonderabschreibungen sind dagegen nur dann finanziell wirksam, wenn das Unternehmen ausreichend Gewinn erzielt, damit die Abschreibungen zu Steuerersparnissen führen. Damit dürften die Sonderabschreibungen vor allem für westdeutsche Unternehmen interessant gewesen sein, die im Beitrittsgebiet Investitionen tätigten. Aus dem gleichen Grund dürfte ein relativ größerer Anteil der Steuerausfälle bei der Körperschaftsteuer und nicht bei der Einkommensteuer angefallen sein.

Tabelle 7: Entwicklung der Sonderabschreibungen<sup>a</sup>

	Einkommen- und Körperschaftsteuer in Mrd. Euro	Sonderabschreibungen in Mrd. Euro	Sonderabschreibungen in Relation zum Bruttoaufkommen aus Einkommen- Körperschaftsteuer in %
1991	48,3	0,8	1,6
1992	51,2	0,9	1,8
1993	49,9	2,0	3,9
1994	43,4	2,5	5,8
1995	37,7	4,9	12,9
1996	46,0	5,1	11,2
1997	45,5	3,9	8,5
1998	52,5	3,6	6,8
1999	62,3	0,4	0,6
2000	66,8	0,2	0,3

<sup>a</sup> Die Quantifizierung der Sonderabschreibungen ist den, im Zwei-Jahres-Rhythmus vorgelegten Subventionsberichten entnommen. Es handelt sich somit nicht um abgerechnete, sondern um – ursprünglich – erwartete Auswirkungen der Steuertatbestände. Die Angaben beziehen sich auf das Bundesgebiet insgesamt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

### 2.2.1.5 Sonstige Steuern auf Einkünfte

Die Einkommensbesteuerung in Deutschland kennt neben der Lohn- und der Körperschaftsteuer noch andere „besondere“ Erhebungsformen. Bei Zinseinkünften greift in einem ersten Schritt der sogenannte Zinsabschlag. Bereits auf der Ebene des Finanzinstituts werden die Zinsausschüttungen mit einem Steuersatz von 30% belastet.<sup>29</sup> Später wird der bereits gezahlte Zinsabschlag bei der Veranlagung zur Einkommensteuer berücksichtigt. Ist der persönliche Grenzsteuersatz niedriger als die steuerliche Belastung im Rahmen des Zinsabschlags, kommt es zu einer Steuerrückerstattung; ist er höher, ist Steuer nachzuentrichten. Ebenfalls an der Quelle werden die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag erhoben. Sie belasten Einkünfte aus Gewinnanteilen (Dividenden u.ä.) mit einem proportionalen Steuersatz von 20%. Bei der persönlichen Einkommensteueranlagung werden die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag in gleicher Weise wie der Zinsabschlag berücksichtigt.

Die Anknüpfungspunkte beider Steuern sind Einkünfte aus Vermögen. Wie oben bei der veranlagten Einkommensteuer bereits ausgeführt worden ist, ist das Vermögen zwischen dem ehemaligen Bundes- und dem Beitrittsgebiet höchst ungleich verteilt. Der „Erste

<sup>29</sup> Im Tafelgeschäft liegt der Steuersatz bei 35%.

---

Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung<sup>30</sup> stellt fest, dass im Jahr 1998 der Anteil der westdeutschen Haushalte, die Aktienvermögen besaßen bei 22% lag, während er im Ostteil lediglich 14% ausmachte. Dabei ist die durchschnittliche Höhe des Vermögens im Osten weitaus geringer als im Westen. Ähnliches gilt für das durchschnittliche Aktiendepot gelten.

Die Steuereinnahmen aus dem Zinsabschlag zeigen je Einwohner gerechnet über den gesamten Betrachtungszeitraum eine konstante Entwicklung. Bei der Einführung des Zinsabschlags im Jahr 1993 wurde im Gebiet B ungefähr 5% des Steueraufkommens erzielt, das im Gebiet A anfiel. Seit dem Jahr 2000 hat sich das Niveau bei 7% eingependelt.<sup>31</sup> Damit haben sich die in verzinslichen Anlagen gehaltenen Vermögenswerte in beiden Gebietsständen im Betrachtungszeitraum weitgehend parallel entwickelt.

Bei den Einnahmen aus den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag zeichnet sich eine weitergehende Angleichung ab. Lagen die Einkünfte aus dieser Steuer je Einwohner im Jahr 1991 im Ostteil noch bei 0,1% der entsprechenden Einnahmen im Westteil, so machten sie im Jahr 1993 immerhin 10% aus, im Jahr 2003 lagen sie bei 14%. Dabei überrascht nicht, dass das Aufkommen im Jahr 1991 nahezu null war; zu Zeiten der DDR gab es keinen Aktienbesitz. Auch ist es nicht verwunderlich, dass die Einnahmen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre schnell zunahm, da nun eine neue Anlageform genutzt werden konnte. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Angleichung weiter fortgeschritten ist als beim Zinsabschlag. Denn im allgemeinen erfolgt der Aufbau von Vermögen anfangs über Sparguthaben, Bausparguthaben und Lebensversicherungen. Erst wenn das Vermögen gestiegen ist und eine größere Zahl von Haushalten betrifft, verteilt es sich auch auf andere Anlageformen.<sup>32</sup> Dann müsste die Angleichung beim Zinsabschlag aber weiter fortgeschritten sein als bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag. Dem dürfte jedoch entgegen wirken, dass die Vermögensverteilung im Osten weitaus ungleicher ist als im Westen. Die Studie der Bundesregierung stellt fest, dass im oberen Fünftel der Vermögensverteilung die Ost-West-Relation bei 39% liegt, während sie im mittleren Fünftel mit lediglich 26% deutlich niedriger ist. Die ungleichere Vermögensverteilung dürfte dazu geführt haben, dass die veranlagten Steuern vom Ertrag im Jahr 2003 im Ostteil 14,1% des im Westteil erzielten Niveaus erreichten, während

---

<sup>30</sup> BUNDESREGIERUNG (2000).

<sup>31</sup> Sowohl beim Zinsabschlag als auch bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag besteht die Möglichkeit, eine Nichtveranlagungs-Bescheinigung bei der Bank einzureichen und so im Umfang des Freibetrags der Besteuerung von vornherein zu entgehen. Sind die Vermögen im Ostteil im Durchschnitt geringer, fallen relativ mehr unter die Freibetragsregelung, so dass allein aus diesem Grund das Niveau im Beitrittsgebiet niedriger sein muss.

<sup>32</sup> BUNDESREGIERUNG (2000).



der Zinsabschlag bei lediglich 7,1% verharrte; denn es ist davon auszugehen, dass im oberen Bereich der Vermögensverteilung relativ mehr Aktienvermögen gehalten wird.

#### *2.2.1.6 Steuern vom Umsatz*

Die Steuern vom Umsatz sind nach der Lohnsteuer die aufkommenstärkste Steuer; 25% der gesamten Steuereinnahmen entfallen auf sie. Bei ihnen handelt es sich um eine allgemeine Verbrauchsteuer, die letztlich den gesamten im Inland stattfindenden Konsum belasten soll. Die Steuern vom Umsatz setzen sich aus der Umsatzsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer zusammen. Während die erste, die in heimischer Produktion hergestellten Produkte belastet, wird die zweite auf Importe erhoben. Beide Steuern sind bezüglich Bemessungsgrundlage und Tarif gleich ausgestaltet. Bei Exporten wird die im Inland entrichtete Steuer erstattet. Insgesamt wird so sichergestellt, dass alle im Inland konsumierten Produkte unabhängig vom Ort ihrer Produktion steuerlich gleich behandelt werden; dem Charakter einer allgemeinen Verbrauchsteuer ist dieses Verfahren angemessen.<sup>33</sup>

Die in der Europäischen Union erhobenen Steuern vom Umsatz sind vom Typ einer Netto-Allphasenumsatzsteuer. Dabei wird auf jeder Produktions- oder Handelsstufe Umsatzsteuer auf den Bruttowert gezahlt. Die Umsatzsteuer, die beim Kauf von Vorleistungen entrichtet wurde, kann von der Umsatzsteuerschuld des Unternehmens abgezogen werden. Das Vorgehen sichert letztlich, dass auf jeder Stufe der Produktionsleiter die hinzugefügte Wertschöpfung besteuert wird. Diese Technik der Steuererhebung führt allerdings auch dazu, dass die Steuern vom Umsatz vor allem dort anfallen, wo produziert wird und nicht dort wo konsumiert wird. Grundsätzlich steht eine regionale Untersuchung des Steueraufkommens vor dem gleichen Problem, wie die allgemeine Verbrauchsbesteuerung im internationalen Kontext. Die Steuereinnahmen fallen in einer anderen „Region“ an als der Konsum, und das Umsatzsteueraufkommen variiert mit der Produktions- (und Handels-)struktur.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Diese Behandlung folgt dem sogenannten Bestimmungslandprinzip. Im Gegensatz dazu steht das Ursprungslandprinzip. Mit dem Übergang zu einem gemeinsamen europäischen Markt entfielen allerdings die Grenzen, so dass die Be- und Entlastung von Waren beim Grenzübertritt nicht mehr praktikabel war. Zur Zeit wird ein Verfahren praktiziert, bei dem das Bestimmungslandprinzip größtenteils verwirklicht ist. Ausgenommen hiervon sind Direktkäufe von Konsumenten im Ausland. In diesem Fall bleibt die Steuer des Ursprungslandes auch bei Konsum im Inland definitiv.

<sup>34</sup> Die Umsatzsteuer spielt in Deutschland bei der Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften eine wesentliche Rolle. Die erste Stufe dieses Prozesses ist der sogenannte Umsatzsteuervorgausgleich. Dabei werden bis zu 25% des Umsatzsteueraufkommens dazu benutzt, die Steuerkraft jeden Landes auf 92% der durchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner aller Länder anzuheben. Dieses Vorgehen kann vor dem Hintergrund der regionalen Aufkommensverteilung der Steuer als durchaus gerechtfertigt betrachtet werden.

Hingegen variiert die Einfuhrumsatzsteuer nicht mit der Wirtschaftsstruktur sondern mit geografischen Merkmalen. Sie fällt dort an, wo Waren (und Dienstleistungen) die Grenze physisch überschreiten. Damit ist ihr Aufkommen in jenen Ländern hoch, die eine – möglichst lange – Grenze zu einem – möglichst wichtigen – Handelspartner aufweisen. Vor allem in den Hafenstädten spielt sie eine Rolle. Seit September 2002 trägt das Bundesministerium der Finanzen diesen Besonderheiten indirekt Rechnung und weist die Einfuhrumsatzsteuer nicht mehr differenziert nach Ländern aus. Ein Vergleich der regionalen Steuerkraft, der die Einfuhrumsatzsteuer mit einbezieht, ist somit von vornherein leicht verzerrt. Da jedoch die Stadtstaaten aus der Untersuchung ausgeschlossen worden sind, ist der daraus resultierende Fehler nicht gravierend und die seit September 2002 angefallene Einfuhrumsatzsteuer wurde unter Zugrundelegung der Vorjahreswerte regionalisiert.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist in Tabelle 8 dargestellt. Im Jahr 1991 erreichten sie 12% des in Gebiet A erzielten Steueraufkommens. Bis zum Jahr 1995 sind sie stetig und rasch auf ein Niveau von 30% gestiegen. Die zeitliche Verteilung dieser Angleichung dürfte nicht nur durch zunehmende Einkommen sondern auch durch wachsende Einkaufsmöglichkeiten im Beitrittsgebiet bestimmt worden sein. Seit Mitte der neunziger Jahre vollzieht sich die Annäherung deutlich langsamer als zuvor. Im vergangenen Jahr lagen die Umsatzsteuereinnahmen im Ostteil bei 38,7% der im Westteil erzielten Einnahmen.

Auch die Konsumausgaben stiegen stetig und lagen im Jahr 2002 bei 84½% des in den alten Ländern verausgabten Volumens.<sup>35</sup> Dem Charakter der Steuer, als allgemeiner Verbrauchsteuer würde es entsprechen, wenn das Steueraufkommen sich auf einem ähnlichen Niveau angeglichen hätte.<sup>36</sup> Dem steht allerdings die Abhängigkeit des regionalen Aufkommens von der Produktions- und Handelsstruktur entgegen. Letztlich werden hier Steuern im Gebiet A entrichtet, die dem Konsum in Gebiet B zuzuschreiben sind.

---

<sup>35</sup> Eine Regionalisierung der Konsumausgaben nach einzelnen Ländern liegt nur bis zum Jahr 2002 vor.

<sup>36</sup> Diese Aussage gilt allerdings streng genommen nur bei gleicher Konsumstruktur in West und Ost, denn die Umsatzsteuer kennt zwei Steuersätze, den Normalsatz von 16% und den ermäßigten Satz von 7%.

Tabelle 8: Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>				Gebiet B <sup>c</sup>				Gebiet A <sup>f</sup>				Niveau <sup>g</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steueranteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steueranteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	Quote BIP <sup>c</sup>	Steueranteil <sup>d</sup>	
1991	1 149	-	6,1	26,5	165	-	2,3	25,0	1 369	-	6,5	28,2	12,0
1992	1 254	9,2	6,3	26,2	212	28,6	2,3	20,6	1 486	8,6	6,7	28,3	14,3
1993	1 362	8,6	6,7	27,7	277	30,7	2,4	20,0	1 566	5,4	7,1	29,3	17,7
1994	1 480	8,6	6,9	28,6	402	45,3	3,1	22,9	1 663	6,2	7,3	30,0	24,2
1995	1 469	-0,7	6,7	27,5	494	22,7	3,5	24,6	1 625	-2,3	7,0	28,4	30,4
1996	1 481	0,8	6,6	27,1	542	9,8	3,7	26,0	1 633	0,5	6,9	27,9	33,2
1997	1 501	1,4	6,6	26,0	570	5,1	3,8	26,7	1 649	1,0	6,8	28,2	34,6
1998	1 560	3,9	6,6	25,1	596	4,6	3,8	26,5	1 721	4,4	6,9	27,7	34,6
1999	1 671	7,1	6,9	24,9	648	8,8	4,0	26,5	1 832	6,5	7,2	27,4	35,4
2000	1 714	2,6	6,9	24,8	653	0,7	4,0	26,0	1 871	2,1	7,2	27,1	34,9
2001	1 687	-1,6	6,7	25,3	644	-1,3	3,9	28,1	1 831	-2,1	6,9	26,5	35,2
2002	1 675	-0,7	6,5	25,3	672	4,4	3,9	27,0	1 806	-1,4	6,7	27,3	37,2
2003	1 660	-0,9	6,4	25,0	685	1,8	3,9	26,8	1 769	-2,1	6,5	26,8	38,7

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. – <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. – <sup>c</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – <sup>d</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuererwerb. – <sup>e</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. – <sup>f</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – <sup>g</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100).

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

### 2.2.1.7 Fazit: Gemeinschaftsteuern

Alles in allem lässt sich feststellen, dass die in den neunziger Jahren geschaffenen Abzugsposten das kassenmäßige Aufkommen der Gemeinschaftsteuern merklich dämpfen. Da die Anknüpfungspunkte der genannten Fördertatbestände regional unterschiedlich stark ausgeprägt sind, einige dieser Förderbereiche sogar auf das Gebiet B abzielen und das Volumen der Fördertatbestände in Relation zu den jeweiligen Steuereinnahmen im Gebiet B höher als im Gebiet A ist, schlagen sich die steuermindernden Effekte dieser Abzüge im Gebiet B deutlicher nieder als im Gebiet A.

Hinzu kommt, dass über 40% des Steueraufkommens mit progressiv ausgerichteten Steuern erzielt werden. Dies zieht nach sich, dass die Steuereinnahmen in dem Gebiet mit den niedrigeren Einkünften um weitaus mehr als dem Einkommensabstand hinter dem Steueraufkommen in dem anderen Gebietsstand zurückbleiben. Ein progressiver Steuertarif wird mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründet. Dahinter steht die Gerechtigkeitseinstellung, dass eine Personen nach ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden sollte. Bestehen in einem Staat ausgesprochene regionale Einkommensunterschiede, hat diese Art der Tarifausgestaltung zur Folge, dass die Region mit dem geringeren Einkommensniveau nicht nur einen proportional niedrigeren Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen leistet, sondern darüber hinaus.

Bei der allgemeinen Konsumbesteuerung ist die West-Ost-Angleichung zwar am weitesten vorangeschritten, aber nicht proportional zum Verbrauch. Der Grund liegt darin, dass das kassenmäßige Aufkommen vor Ort nicht vom Verbrauch sondern vielmehr von der Produktions- (und Handels-) -struktur bestimmt wird.

Die Angleichung der Steuerkraft ist bei den großen Steuern also vor allem durch den progressiven Tarif, hinter dem ein gesellschaftliches Werturteil steht, als auch durch die in den neunziger Jahren neu geschaffenen und ausgeweiteten Ausnahmetatbestände behindert worden. Dies ist umso mehr von Bedeutung, wenn das Gewicht der Gemeinschaftsteuern beachtet wird. Drei Viertel des Steueraufkommens in den alten Flächenländern sind ihnen zu verdanken. Die geringere Steuerkraft im Beitrittsgebiet geht zu einem großen Teil darauf zurück, dass die Einnahmen der Gemeinschaftsteuern bei lediglich 36% des in den alten Ländern erreichten Niveaus liegen. Damit tragen die in den neuen Ländern erzielten Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern gut fünf Prozentpunkte weniger zum regionalen Steueraufkommen bei als im Westen.

### 2.2.2 *Bundessteuern*

Die Bundessteuern sind nach den Gemeinschaftsteuern mit ca. 15% des gesamten Steueraufkommens die quantitativ bedeutsamste Gruppe. Allerdings firmieren als Bundessteuern vor allem Steuerarten, deren Aufkommen regional stark streut. Der größte Teil der Mineralölsteuer fällt dort an, wo Mineralöl und Produkte daraus importiert werden, also in den Ländern mit großen Häfen.<sup>37</sup> Auch bei der Tabaksteuer ist für die regionale Aufkommensverteilung nicht der Verbrauch von Bedeutung, sondern der Standort des Steuerlagers. Das gleiche gilt für die Branntweinsteuer. Würden die Erträge aus diesen Steuern den Ländern zugewiesen, führten teilweise geografische, teilweise gewachsene Unterschiede zu extremen Abweichungen bei der Steuerverteilung.<sup>38</sup> Die Ertragshoheit an diesen Steuern dem Bund zuzuordnen, verhindert vor allem, dass die – geografisch – bedingten Ungleichheiten auf die Einnahmeseite von Ländern und Gemeinden durchschlagen. Die starke regionale Streuung im Aufkommen spricht auch gegen die Berücksichtigung dieser Steuern bei einem Vergleich der regionalen Steuerkraft. Die Bundessteuern werden aus dem genannten Grund im Folgenden ausgeblendet.

---

<sup>37</sup> So fielen im Jahr 2000 35% des Aufkommens dieser Steuer in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen an. Im Jahr 2001 wegen einer anderen Verbuchung hingegen nur 1,5%. Anfang der neunziger Jahren waren es weit über 50%.

<sup>38</sup> Streng genommen wäre auch die Biersteuer dem Bund zuzuordnen, denn ihr regionales Aufkommen streut nicht mit dem Verbrauch sondern wird durch den Standort der Brauerei bestimmt. Bei der Zuordnung der Steuererträge zu den einzelnen Ebenen wurde diese Steuer wohl vor allem deshalb den Ländern zugeordnet, weil Deutschland durch eine Vielzahl (meist kleiner) Brauereien gekennzeichnet war, so dass die regionale Aufkommensverteilung bei dieser Steuer letztlich relativ gleichmäßig ist.

### 2.2.3 Ländersteuern

Den Ländern ist im Großen und Ganzen die Ertragshoheit an den speziellen Verbrauch- und Aufwandsteuern zugewiesen. Diese Steuern tragen lediglich 3 bis 4% zu den Steuereinnahmen insgesamt und ungefähr 10% zu den Steuereinnahmen der Länder nach Verteilung bei. Von besonderer Bedeutung für das Aufkommen dieser Gruppe sind die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer, die Grunderwerbsteuer, die Erbschaftsteuer und – bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 1996 – die Vermögensteuer.<sup>39</sup>

Bei den Ländersteuern ist die Angleichung zwischen den Gebieten A und B am weitesten fortgeschritten. Wie Tabelle 3 zeigt, erreichten die Ost-Länder bereits im Jahr 1991 30% des im alten Bundesgebiet vereinnahmten Aufkommens. Das im Gebiet B erzielte Niveau nahm kontinuierlich zu und lag im Jahr 1997 bei einem Spitzenwert von knapp 72%, bevor es wieder zurückfiel. Zuletzt war es wieder auf unter 60% der Einnahmen in den alten Flächenländern zurückgefallen.

Die Ländersteuern sind darüber hinaus die einzige Gruppe von Steuern, bei der die Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in beiden Gebietsständen nahezu die gleichen Werte aufweist. Obgleich sie also im Niveau noch weit hinter den im Westen erzielten Einnahmen hinterherhinken, deutet sich an, dass bei diesen Steuern die Angleichung weitestgehend abgeschlossen ist.

Die aufkommenstärkste Landessteuer ist die Kraftfahrzeugsteuer. Bereits im Jahr 1991 erreichte das Aufkommen dieser Steuer 62% der Einnahmen, die im Gebiet A erzielt wurden. Bis zum Jahr 1993 stieg die Annäherung über 80%; hier pendelte sie sich mehr oder weniger bis zum heutigen Tag ein. Dabei erklärt sich das recht hohe Niveau bereits zu Beginn der neunziger Jahre vor allem durch den Bestand an Kraftfahrzeugen. Je Einwohner gerechnet, lag der Bestand an Kraftfahrzeugen bereits im Jahr 1991 bei 87% des im Westen gehaltenen Fuhrparks. In der Spitze, im Jahr 1993, wurden in den neuen Ländern sogar knapp 107% der Steuereinnahmen in den alten erzielt, bevor die Relation ab Mitte der neunziger Jahre sank und sich am Ende des Untersuchungszeitraums auf 65% einpendelte. Für die Entwicklung der Steuereinnahmen ist jedoch nicht nur der Bestand, sondern auch seine Zusammensetzung von Bedeutung. Waren es zu Beginn der neunziger Jahre noch kleinere (und ältere) Kraftfahrzeugtypen, die in den neuen Ländern dominierten, so wurden sie zunehmend durch (neuere und) größere Wagen ersetzt: ceteris paribus stieg das Steueraufkommen allein hierdurch. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt war das Aufkommen im Gebiet B sogar über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg höher als in den alten Ländern. Allerdings haben die Struktu-

---

<sup>39</sup> Die Grunderwerbsteuer stand in einigen Ländern teilweise den Kommunen zu. Seit Anfang 2004 ist Bremen als letztes Land dazu übergegangen, diese Steuer vollständig bei den Ländersteuern auszuweisen.

ren sich angenähert und wichen im vergangenen Jahr nur noch um ein Zehntel voneinander ab.

Die zweitstärkste Ländersteuer ist die Grunderwerbsteuer. Im Jahr 1991 lagen die Einnahmen aus dieser Steuer noch bei 24,6% der im Gebiet A erzielten; in der Folge stiegen sie stark an und erreichten im Jahr 1996 ein Niveau von knapp 140%. Seitdem ist das Aufkommen aber wieder kontinuierlich gesunken und macht zur Zeit 45% des Niveaus in den alten Ländern aus. Die Entwicklung dieser Steuer ist eng mit der wirtschaftlichen Tätigkeit in den neuen Bundesländern verbunden, denn dem Bauen ist der Grundstückserwerb vorgeschaltet. Der Nachholbedarf bei Wohnungsbau, gewerblichem Bau, aber auch öffentlichen Bau war immens. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre zeigte sich die Bautätigkeit somit ausgesprochen dynamisch. Es kam zu Überhitzungen, die zu Überkapazitäten im Bausektor führten; in der Folge befindet sich dieser Wirtschaftszweig seit Mitte der neunziger Jahre in einer Schrumpfungsphase. Diese Tendenz wird durch die demografische Entwicklung in den neuen Ländern noch verstärkt. Der Bevölkerungsrückgang von über einer Million Personen seit Beginn der neunziger Jahre hat zu hohen Leerständen geführt, was ebenfalls dämpfend auf die Bautätigkeit wirkt. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt lag die Grunderwerbsteuer in den neuen Ländern über einen längeren Zeitraum deutlich über dem Wert im Gebiet A; heute unterschreitet sie ihn. Gemessen am Steueraufkommen leistet sie bis zum aktuellen Rand einen höheren Beitrag als in den alten Ländern.<sup>40</sup>

Auch die Biersteuer ist eine Landessteuer. Dabei handelt es sich bei dieser Steuer dem Charakter nach eher um eine Bundessteuer, denn ihr Aufkommen geht nicht mit dem Verbrauch sondern mit dem Standort der Brauerei einher. Die Biersteuer machte im Jahr 1991 knapp 30% des Aufkommens in den alten Ländern aus, und wuchs dann kontinuierlich an. Im Jahr 1998 erzielte sie 100% der je Einwohner gerechneten Einnahmen im Gebiet A; im vergangenen Jahr waren es schon 131%. Bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraum erreichte sie sowohl in Relation zum Bruttoinlandsprodukt als auch gemessen an ihrem Beitrag zum Steueraufkommen in den neuen Ländern ähnliche Werte wie in den alten. Heute liegt sie in Relation zum Bruttoinlandsprodukt doppelt so hoch wie im Gebiet A und ihr Beitrag zum Steueraufkommen in den neuen Ländern ist viermal so hoch. Anscheinend haben sich die alten und traditionsreichen Biermarken im Osten gegen ihre Mitbewerber aus den alten Bundesländern durchsetzen und Marktanteile hinzugewinnen können.

---

<sup>40</sup> Die strukturellen Verwerfungen führen schon seit einigen Jahren zu einem Sinken der Steuereinnahmen in absoluten Zahlen. Auch wenn aufgrund der realwirtschaftlichen Tätigkeit bald die Talsohle erreicht sein dürfte, wird sich die negative Entwicklung in den kommenden Jahren wohl fortsetzen, denn Fusionen von Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften in dem Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis 1. Juni 2006 sind von der Grunderwerbsteuer befreit worden.

Im Gegensatz zu den Einnahmen aus der allgemeinen Verbrauchsteuer, den Steuern vom Umsatz, haben sich die Einnahmen aus den speziellen Verbrauchsteuern in den beiden Gebietsständen stark angenähert. Teilweise hat sich das Aufkommen in den neuen Ländern sogar überproportional entwickelt. Die bestehenden Abweichungen sind auf regionale Unterschiede zurückzuführen, wie sie auch zwischen Regionen im alten Bundesgebiet bis heute bestehen.

Zu den Ländersteuern gehört allerdings auch die Erbschaftsteuer, und auch die Vermögensteuer war bis zu ihrer Abschaffung im Jahre 1996 hier zu verbuchen. Der Anknüpfungspunkt beider Steuern ist das Vermögen, zum einen das vererbte, zum anderen der Besitz. Die Vermögensverteilung zwischen und in den beiden Gebietsständen ist bereits eingehend erörtert worden. Bezüglich der Erbschaftsteuer ist vor allem von Bedeutung, dass Menschen für den Aufbau von Vermögen Zeit benötigen. Erbschaften die im Untersuchungszeitraum im Gebiet B angefallen sind, dürften allein deshalb im Durchschnitt weit hinter denen zurückgeblieben sein, die in Gebiet A anfielen. Diese Vermutung wird durch die Entwicklung der Einnahmen aus dieser Steuer gestützt. Sie pendelten sich über den Untersuchungszeitraum auf ein Niveau von 6 bis 7% ein.

Noch geringer war die Annäherung bei den Einnahmen aus der Vermögensteuer. Ausgedrückt in Niveaugrößen lagen diese Einnahmen im Gebiet B bei 0%. Ihre Abschaffung im Jahr 1996 schlägt sogar auf die Einnahmen aus den Ländersteuern insgesamt durch. Im Jahr 1996 machten die Ländersteuern in den neuen Bundesländern 56,5% des in den alten erreichten Niveaus aus, im Jahr darauf 71,6%. Wieder zeigt sich: wann immer Steuern an Vermögenswerten ansetzen, hinken die Einnahmen daraus im Gebiet B weit hinter denen im Gebiet A her – und da der Vermögensaufbau Zeit benötigt, wird eine nennenswerte Annäherung in diesem Bereich noch Jahrzehnte auf sich warten lassen.<sup>41</sup>

#### **2.2.4 Gemeindesteuern**

Nach den Ländersteuern ist die Annäherung bei den Gemeindesteuern am weitesten fortgeschritten. Lagen sie im Jahr 1991 noch bei knapp 11% des je Einwohner im Westen erzielten Aufkommens, haben sie seitdem kontinuierlich zugenommen und erreichen nunmehr ein Niveau von knapp 50%.

---

<sup>41</sup> Dies gilt umso mehr, wenn die demografische Entwicklung in den neuen Bundesländern berücksichtigt wird. Die Altersstruktur hier ändert sich zunehmend, denn es sind vor allem die jungen und mobilen Menschen, die in den Westen gehen. Da in diesen Altersgruppen eine Annäherung in Bezug auf die durchschnittlichen Vermögenswerte weitaus fortgeschrittener ist, als bei älteren Bevölkerungsschichten, verzögert die fortschreitende Immigration eine Angleichung der Steuerstrukturen.

Die Gemeindesteuern werden von der Gewerbesteuer und den Grundsteuern A und B dominiert.<sup>42</sup> Diese Steuern zeichnen sich dadurch aus, dass Bemessungsgrundlage und Tarifausgestaltung bundeseinheitlich geregelt sind. Allerdings haben die Kommunen ein Hebesatzrecht und können so auf die Höhe der Steuereinnahmen einwirken. Auf diese Weise wird den Gemeinden ein gewisser Grad an Finanzautonomie zugestanden. Da sich die Steuerhöhe jedoch auf die Standortwahl von Unternehmen auswirken dürfte, befinden sich die Kommunen letztlich in einer Konkurrenzsituation miteinander – vor allem bei der Gewerbesteuer. Dabei gilt: der Hebesatz kann umso höher sein, je besser das Angebot an öffentlichen Gütern in der Gemeinde von den Unternehmen eingeschätzt wird.<sup>43</sup> Damit wird auf kommunaler Ebene der Zusammenhang zwischen struktureller und wirtschaftlicher Entwicklung einer Region und Steuerkraft besonders deutlich.

Die Gewerbesteuer ist die quantitativ bedeutendste kommunale Steuer; sie trägt 4½% zum Steueraufkommen aller Ebenen bei. Im Jahr 1991 vereinnahmten die Länder im Gebiet B knapp 5% des im Gebiet A erreichten Aufkommens. Im Untersuchungszeitraum nahm der Anpassungsgrad kontinuierlich zu, bis er im vergangenen Jahr ein Niveau von 41,6% erreichte. Der Fortschritt bei der Anpassung wurde dabei von sinkenden Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren 2000 bis 2002 begleitet. Die Steuerausfälle, die durch die Steuerreformen der Regierung begründet wurden, trafen beide Regionen, allerdings die Flächenländer im Gebiet A wesentlich stärker.<sup>44</sup>

Bei der Entwicklung der Gewerbesteuer trugen die Hebesätze zu einer Beschleunigung oder Verlangsamung der Angleichung kaum etwas bei. Über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg pendelte der gewogene durchschnittliche Hebesatz in den neuen Ländern bei 90% des entsprechenden Wertes in den alten. Im Jahr 2002 stieg er auf 92%, wodurch die etwas stärkere Annäherung bei den Steuereinnahmen in den beiden vergangenen Jahren gestützt worden sein dürfte. Das niedrige Niveau des gewogenen durchschnittlichen Hebesteuersatzes dürfte vor allem die unterschiedliche Infrastrukturausstattung beider Gebietsstände widerspiegeln, denn die Gewerbesteuer trifft eine ausgesprochen mobile Bemessungsgrundlage.

Die Gewerbesteuer hat sich im Laufe der Zeit erheblich verändert. Ursprünglich war sie eine Steuer auf den Gewerbeertrag, den Kapitalertrag und (fakultativ) die Lohnsumme.

---

<sup>42</sup> Die sonstigen Gemeindesteuern, wie die Fischereisteuer oder die Hundesteuer, sind quantitativ eher unbedeutend.

<sup>43</sup> Da diese Steuern mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt werden und so die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter honorieren sollen, ist dies unter steuersystematischen Gesichtspunkten gerechtfertigt.

<sup>44</sup> Für die Steuerausfälle bei der Gewerbesteuer sowie deren unterschiedliche regionale Stärke sind die Rechtsänderungen aber auch die gleichen Sonderfaktoren verantwortlich, die im Jahr 2001 die Entwicklung bei der Körperschaftsteuer dominierten.



Allerdings wird bereits seit dem Jahr 1980 keine Steuer auf die Lohnsumme, also die Komponente bei der eine Angleichung zwischen den beiden Gebietsständen am weitesten fortgeschritten ist – mehr erhoben. Die Gewerbekapitalsteuer – bei der die Annäherung bezüglich der Bemessungsgrundlagen am wenigsten fortgeschritten sein dürfte – ist hingegen im Beitrittsgebiet niemals erhoben worden. Mit ihrer Abschaffung (im ehemaligen Bundesgebiet) zum 1. Januar 1998 näherten sich die Niveaugrößen in den Folgejahren damit stärker an.<sup>45</sup>

Somit ist die Gewerbesteuer heute eine Steuer auf den Gewerbeertrag. Sie hat damit nahezu die gleiche Bemessungsgrundlage, wie die veranlagte Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer.<sup>46</sup> Bei der Betrachtung dieser Steuern zeigte sich ein unterschiedlicher Angleichungsstand. Lag die Angleichung bei der veranlagten Einkommensteuer bei 26½%, betrug sie bei der Körperschaftsteuer 53%. Obwohl die Einkommensteuer nicht nur auf gewerbliche Einkünfte gezahlt wird, dürften Personengesellschaften und Einzelunternehmer im Vergleich zu Kapitalgesellschaften bei ihren versteuerten Gewinnen weiter hinter westdeutschen Verhältnissen zurückbleiben. Da der Gewerbesteuer tarif für Personen- und Kapitalgesellschaften unterschiedlich ausgestaltet ist, wirkt dies für sich genommen auf eine größere Annäherung bei der Gewerbesteuer hin. Dies liegt insbesondere in den nach Rechtsform differenzierten Freibeträge begründet; diese führen dazu, dass eine wesentlich größere Anzahl von Kapitalgesellschaften als von Personengesellschaften gewerbesteuerpflichtig ist.

Alles in allem wirken bei der Gewerbesteuer unterschiedliche Faktoren. So liegen die Hebesätze im Durchschnitt unter den entsprechenden Werten in den westlichen Flächenländern und die Bemessungsgrundlage dieser Steuer ist im Gebiet B deutlich niedriger als im Gebiet A. Die unterschiedliche Behandlung von Personen- und Kapitalgesellschaften bei der Gewerbesteuer wirkt für sich genommen auf eine Angleichung hin. Und die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraum führte ceteris paribus ebenfalls zu einer Annäherung.

Ausgesprochen weit hat sich eine andere Gemeindesteuer an das Westniveau angeglichen. Die Grundsteuern A und B<sup>47</sup> sind zusammengenommen von einem Ausgangsniveau von 36% im Jahr 1991 auf 71,4% im vergangenen Jahr gestiegen. Mit den Grundsteuern wird der Besitz inländischen Grundvermögens belastet. Wie bei der Gewerbesteuer können die Gemeinden auf eine bundesweit einheitliche Bemessungsgrundlage

---

<sup>45</sup> Da die Gewerbesteuer eine Steuer ist, für die ein Veranlagungslag von 2 Jahren üblich ist, der unter Umständen aber auch länger sein kann, ist eine sprunghaftere Angleichung nicht zu erwarten.

<sup>46</sup> Unterschiede bestehen vor allem bei der Berücksichtigung von Dauerschuldzinsen.

<sup>47</sup> Dabei wird die Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden, die Grundsteuer B auf andere Grundstücke erhoben.

und einen ebenfalls gesamtdeutsch definierten Tarif einen Hebesatz anwenden, der von Kommune zu Kommune divergiert. Allerdings kommt bei der Bemessungsgrundlage der Grundsteuern eine Besonderheit hinzu. Die Besteuerung von Grundbesitz setzt seine Bewertung voraus. Geschieht dies im ehemaligen Bundesgebiet anhand der Einheitswerte von 1964, muss in den neuen Bundesländern (immer noch) auf die Einheitswerte von 1934 zurückgegriffen werden. Da aber auch dies im Beitrittsgebiet nicht durchgängig möglich ist, wird häufig auf die Ersatzbemessungsgrundlage der Wohn- oder Nutzfläche zurückgegriffen. Dabei wird in einem vereinfachten Verfahren der Wert festgestellt. So dürfte in den Flächenländern des Gebietes B tendenziell eine geringere Bemessungsgrundlage als den Ländern im Gebiet A angewendet werden.

Die Entwicklung der Hebesätze wirkt jedoch in eine andere Richtung. Dies gilt zwar nicht für die Grundsteuer A, die den land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden belastet, und bei der der durchschnittliche Hebesatz im Beitrittsgebiet im Beobachtungszeitraum zwischen 83 und 88% des entsprechenden Wertes in den alten Bundesländern schwankte. Die Grundsteuer A trug im Jahr 2003 aber nur 3,5% zu dem Aufkommen der Grundsteuern bei. Bei der quantitativ überwiegenden Grundsteuer B lag der durchschnittliche Hebesatz in den neuen Bundesländern in jedem Jahr des Untersuchungszeitraum über dem entsprechenden Satz in den alten Ländern. Im vergangenen Jahr betrug er 105%.

Alles in allem ist die Angleichung der Steuereinnahmen aus den Grundsteuern relativ weit fortgeschritten. Dies lässt sich durch mehrere Punkte erklären. Zum einen wird der tendenziell niedrigeren Bewertung entgegengewirkt. Im Gegensatz zur Gewerbesteuer, belasten die Grundsteuern einen immobilien Faktor. Ein Gewerbebetrieb kann seinen Stand- und damit Steuerort wechseln, Grund und Boden sind örtlich gebunden. Allerdings scheint die räumliche Immobilität dann von minderer Bedeutung, wenn ein Produktionsfaktor belastet wird, wie die Hebesätze bei der Grundsteuer A zeigen. Die Grundsteuer B wird zum größeren Teil von Privathaushalten getragen. Dabei wird die Grundsteuer wie die Gewerbesteuer über das Äquivalenzprinzip gerechtfertigt. Auch sie kann mit der Bereitstellung lokaler öffentlicher Gütern begründet werden. Nimmt man an, dass die Unterschiede bei der Gewerbesteuer der in den beiden Gebieten abweichenden Ausstattung angemessen sind, stellt sich die Frage, warum die Angleichung bei den Grundsteuern wesentlich weiter fortgeschritten ist. Zumindest liegt der Verdacht nahe, dass die Kommunen, deren Steuerkraft im Vergleich zu den Ländern noch magerer ist, und die aus diesem Grund stark am Tropf der Finanzausweisungen hängen, eine Steuer mit immobilien Bemessungsgrundlage ausnutzen.

Insgesamt darf die relativ weit fortgeschrittene Annäherung bei den Gemeindesteuern nicht überinterpretiert werden. So liegen auch die Einnahmen aus diesen Steuerquellen

lediglich bei 50%.<sup>48</sup> Darüber hinaus haben auch für die Gemeinden die Gemeinschaftsteuern zunehmend an Bedeutung gewonnen.<sup>49</sup>

### 3. Fazit

Wird die Wirtschaftskraft zwischen dem früheren Bundesgebiet und dem Beitrittsgebiet verglichen, geschieht dies im allgemeinen anhand der Arbeitsproduktivität, also der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. Für die Entwicklung der Steuereinnahmen ist aber weder die Wertschöpfung noch die Zahl der Erwerbstätigen die richtige Bezugsgröße. Weitaus größeren Einfluss auf die Steuerkraft ist dem nominalen Bruttoinlandsprodukt und der Zahl der Einwohner zuzugestehen.

Aus der Sicht eines Haushälters sind zwar die kassenmäßigen Steuereinnahmen die entscheidende Variable, denn nur sie können zur Deckung der Ausgaben herangezogen werden. Sie sind aber bereits eine Nettogröße. Um die Steuerkraft verschiedener Regionen zu beurteilen, muss auf das Bruttoaufkommen der Steuern zurückgegriffen werden. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner lag im Jahr 2003 bei 64½% des Wertes in den alten Bundesländern, das Bruttosteueraufkommen hat sich auf 38½% angenähert. Der Anpassungsgrad ist somit weiter vorangeschritten als es auf den ersten Blick erscheint. Die Steuerkraft hat sich aber immer noch um 26 Prozentpunkte weniger angenähert als die Wirtschaftskraft.

Der verbleibende Rückstand erklärt sich durch mehrere Faktoren. Steuern, die an Vermögenswerten oder Erträgen daraus ansetzen, fallen in den neuen Bundesländern im Aufkommen weit hinter die entsprechenden Werte in den alten Bundesländern zurück. Dies erklärt sich allein dadurch, dass für den Aufbau von Vermögen in den alten Bundesländern fünf Jahrzehnte mehr zur Verfügung standen.

In den neuen Ländern wird im Durchschnitt ein geringeres Einkommen – ob aus selbständiger oder nichtselbständiger Arbeit – als in den alten erzielt. Dabei werden 40% der Steuereinnahmen in Deutschland durch die Lohn- und Einkommensteuer erzielt und de-

---

<sup>48</sup> Die Kommunen in den neuen Bundesländern sind in viel stärkerem Ausmaß als die alten auf Finanzzuweisungen von Seiten der Länder angewiesen. Insgesamt sind die Zuweisungen mehr als doppelt so hoch. Dies höhlt die ohnehin schon schwache Finanzsituation der Länder noch weiter aus.

<sup>49</sup> Hier spielte nicht zuletzt die Absicht eine Rolle, die Finanzausstattung der Kommunen zu verstetigen. Die Gewerbesteuer schwankt mit der Entwicklung der Unternehmensgewinne. Aus diesem Grund wurden die Gemeinden ab dem Jahr 1998 an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer beteiligt und leisten seitdem eine höhere Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. Diese Maßnahme, die dazu gedacht war, die Finanzsituation der Gemeinden zu verbessern, verkehrte sich bald in ihr Gegenteil. Die Umsatzsteuer entwickelt sich seit Jahren ausgesprochen schwach und ist mit dem Verlauf der inländischen Nachfrage immer weniger zu erklären. Hier schlagen sich zunehmend Aktivitäten der Schattenwirtschaft nieder. Das Zurückbleiben der Einnahmen aus der Umsatzsteuer hatte für die Gemeinden allerdings zur Folge, dass ihre Finanzsituation sich weiter anspannte.

ren Tarif ist progressiv. Diese Steuern sind in der Absicht ausgestaltet worden, geringere Einkommen steuerlich niedriger zu belasten als hohe. Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass Regionen mit niedrigerem Einkommensniveau gegenüber solchen mit hohem Einkommen relativ geringere Steuereinnahmen aufweisen. Da die sich seit dem Jahr 1998 häufenden Reformstufen alle mit einer Verkürzung der Progressionszone einhergingen, nahm der, dem deutschen Steuersystem innewohnende Progressionsgrad, noch zu. Für sich genommen verhinderten die Reformschritte damit eine weitergehende Angleichung und werden sie auch in der Zukunft erschweren. Hinzu kommt, dass die in den neunziger Jahren verstärkt geschaffenen steuerlichen Ausnahmetatbestände, die vor allem die veranlagte Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer mindern, aufgrund ihrer Anknüpfungspunkte die neuen Bundesländer relativ stärker als die alten treffen.

Bei der allgemeinen Verbrauchsteuer, die 25% der gesamten Steuereinnahmen bestimmt, ist die Angleichung zwischen den beiden Gebietsständen wesentlich stärker vorangeschritten als bei den am Einkommen oder Vermögen ansetzenden Steuern. Anhand der Konsumstrukturen würde man allerdings erwarten, dass die Annäherung noch weiter fortgeschritten ist. Letztlich wird ihre örtliche Verteilung aber nicht von dem Konsum sondern durch die regionale Verteilung der Bruttowertschöpfung bestimmt.

Die bisher genannten Steuern determinieren durch ihre quantitative Bedeutung die Angleichung der Steuereinnahmen. Bei einigen kleineren Steuern ist der Anpassungsgrad zwar mittlerweile so hoch, dass sich die Unterschiede mit regionalen Besonderheiten – wie sie auch zwischen den alten Bundesländern bestehen – erklären ließen. In quantitativer Hinsicht sind diese Steuern jedoch von minderer Bedeutung.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die neuen Länder solange überproportional niedrigere Steuereinnahmen erzielen werden, wie die Einkommens- und Vermögensniveaus in beiden Landesteilen divergieren und die Produktionsstandorte vorwiegend im Westen liegen. Daraus darf aber kein Plädoyer für eine stärkere Angleichung von Lohn- und Einkommensniveaus abgeleitet werden. Vielmehr sollten die politischen Entscheidungsträger sich auf die Grundsätze des Steuersystems rückbesinnen. Solange dieses auf das Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichtet ist, ergibt sich zwingend, dass ärmere Regionen weniger Steuern zahlen als reiche. Begründet ein unterschiedliches Steuerniveau sich allein dadurch, so ist die Alimentierung des ärmeren Gebietes nicht nur hinzunehmen sondern sogar gewollt. Erkennt man hingegen das Leistungsfähigkeitsprinzip als nicht mehr zeitgemäß an, wie es in jüngster Zeit zunehmend geschieht, muss die Einkommensbesteuerung entsprechend reformiert werden. Dann würden sich auch die regionalen Transfers verringern.

## Anhang

In der wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Literatur findet sich häufig eine Unterteilung der Steuereinnahmen in direkte und indirekte Steuern. Das Konzept der direkten Steuern umfasst die Steuern vom Einkommen und Vermögen (Lohnsteuer, Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag, Vermögensteuer<sup>50</sup> Grundsteuern, Feuerschutzsteuer, Gewerbesteuer) sowie die Steuern vom Vermögensverkehr (Erbchaftsteuer, Grunderwerbsteuer). Zu den indirekten Steuern zählen die Steuern auf die Einkommensverwendung (Steuern vom Umsatz, Versicherungsteuer, Kfz-Steuer, Mineralölsteuer, Stromsteuer, Tabaksteuer, Branntweinabgaben, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Biersteuer, Kaffeesteuer, sonstige Bundessteuern, Rennwett- und Lotteriesteuer, sonstige Gemeindesteuern). Aus diesem Grund wird in der folgenden Tabelle die Entwicklung der Steuereinnahmen für Deutschland insgesamt, das Gebiet A und das Gebiet B nach dieser Einteilung wiedergegeben. Ihre Entwicklung ist in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

---

<sup>50</sup> Die 1996 abgeschaffte Steuer hat im Untersuchungszeitraum bis Mitte der neunziger Jahr noch zu Steuereinnahmen von zuletzt rund 4,5 Mrd. Euro geführt und erhöhte bis zuletzt das Steueraufkommen, da immer noch endgültige Veranlagungen für den Zeitraum vor 1997 ausstehen.

## Entwicklung der direkten und indirekten Steuern je Einwohner

	Deutschland <sup>a</sup>				Gebiet B <sup>c</sup>				Gebiet A <sup>f</sup>				Niveau <sup>g</sup>
	Euro	% <sup>b</sup>	BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	Euro	% <sup>b</sup>	BIP <sup>c</sup>	Steuer- anteil <sup>d</sup>	
direkte Steuern <sup>h</sup>													
1991	2 545	-	13,6	58,8	397	-	5,6	60,1	3 026	-	14,3	62,4	13,1
1992	2 829	11,2	14,1	59,1	697	75,7	7,6	67,7	3 268	8,0	14,8	62,2	21,3
1993	2 852	0,8	14,0	57,9	947	35,9	8,3	68,3	3 217	-1,6	14,6	60,1	29,4
1994	2 917	2,3	13,7	56,4	1 157	22,2	8,8	65,9	3 212	-0,2	14,2	57,9	36,0
1995	3 080	5,6	14,0	57,6	1 221	5,6	8,6	60,8	3 405	6,0	14,6	59,6	35,9
1996	3 159	2,6	14,1	57,9	1 186	-2,9	8,0	56,9	3 519	3,3	14,9	60,1	33,7
1997	3 465	9,7	15,2	60,0	1 182	-0,4	7,8	55,5	3 506	-0,4	14,6	59,9	33,7
1998	3 830	10,5	16,3	61,7	1 238	4,8	8,0	55,0	3 782	7,9	15,2	60,8	32,7
1999	4 161	8,6	17,3	62,1	1 343	8,5	8,4	55,0	4 085	8,0	16,0	61,1	32,9
2000	4 307	3,5	17,4	62,2	1 373	2,2	8,4	54,7	4 234	3,7	16,2	61,3	32,4
2001	4 014	-6,8	15,9	60,2	1 295	-5,7	7,8	56,4	3 974	-6,1	14,9	57,5	32,6
2002	3 925	-2,2	15,3	59,3	1 320	1,9	7,7	53,1	3 804	-4,3	14,1	57,4	34,7
2003	3 921	-0,1	15,2	59,1	1 372	4,0	7,8	53,7	3 773	-0,8	13,9	57,2	36,4
indirekte Steuern <sup>i</sup>													
1991	1 775	-	9,5	41,0	262	-	3,7	39,7	1 821	-	8,6	37,6	14,4
1992	1 948	9,8	9,7	40,7	333	27,0	3,6	32,4	1 986	9,1	9,0	37,8	16,8
1993	2 062	5,8	10,1	41,9	439	31,7	3,9	31,6	2 135	7,5	9,7	39,9	20,5
1994	2 227	8,0	10,4	43,0	598	36,3	4,5	34,1	2 333	9,3	10,3	42,1	25,6
1995	2 266	1,8	10,3	42,4	789	31,9	5,6	39,2	2 308	-1,1	9,9	40,4	34,2
1996	2 300	1,5	10,3	42,1	897	13,8	6,1	43,1	2 331	1,0	9,9	39,9	38,5
1997	2 309	0,4	10,1	40,0	949	5,8	6,3	44,5	2 344	0,6	9,7	40,1	40,5
1998	2 377	3,0	10,1	38,3	1 014	6,8	6,5	45,0	2 440	4,1	9,8	39,2	41,6
1999	2 538	6,8	10,5	37,9	1 100	8,5	6,8	45,0	2 596	6,4	10,2	38,9	42,4
2000	2 613	2,9	10,6	37,7	1 139	3,6	7,0	45,3	2 672	2,9	10,2	38,7	42,6
2001	2 658	1,8	10,6	39,8	1 000	-12,2	6,0	43,6	2 932	9,7	11,0	42,5	34,1
2002	2 693	1,3	10,5	40,7	1 166	16,6	6,8	46,9	2 819	-3,9	10,5	42,6	41,4
2003	2 714	0,8	10,5	40,9	1 184	1,5	6,8	46,3	2 826	0,3	10,4	42,8	41,9

<sup>a</sup> Gesamtes Bundesgebiet. — <sup>b</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr. — <sup>c</sup> In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. — <sup>d</sup> Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuererwerb. — <sup>e</sup> Flächenländer im Beitrittsgebiet. — <sup>f</sup> Flächenländer im früheren Bundesgebiet. — <sup>g</sup> Niveau: Flächenländer in Gebiet B gegenüber Flächenländer in Gebiet A (=100). — <sup>h</sup> Steuern vom Einkommen und Vermögen: veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Vermögensteuer, Grundsteuern, Feuerschutzsteuer, Gewerbesteuer; Steuern vom Vermögensverkehr: Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer. — <sup>i</sup> Steuern auf die Einkommensverwendung: Steuern vom Umsatz, Versicherungsteuer, Kfz-Steuer, Mineralölsteuer, Stromsteuer, Tabaksteuer, Branntweinabgaben, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Biersteuer, Kaffeesteuer, sonstige Bundessteuern, Rennwett- und Lotteriesteuer, sonstige Gemeindesteuern.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

## Literaturverzeichnis

- BARETTI, CH., HUBER, B., LICHTBLAU, K. (2002): A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, in: International Tax and Public Finance 9/2002, S. 631-649.
- BRAUTZSCH, U., LUDWIG, U. (2004): Gewinne der Industrieunternehmen in Ostdeutschland noch im Aufholprozess, in: IWH: Wirtschaft im Wandel 3/2004, S. 63-70.
- BRAUTZSCH, U., LUDWIG, U. (2002): Vierteljährliche Entstehungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts für Ostdeutschland: Sektorale Bruttowertschöpfung, IWH-Diskussionspapiere, Nr. 164.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Finanzbericht, diverse Jahrgänge.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1991 bis 1994, diverse Jahrgänge.
- BUNDESREGIERUNG (2000): Lebenslagen in Deutschland – Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, <http://www.bmgs.bund.de/de/sicherung/armutsbericht/ARBBERicht01.pdf>.
- FÄRBER, G. (2003), Wirkungen der Eigenheimzulage, Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohnungseigentum durch die Eigenheimzulage, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, 2003, Mülheim/Ruhr.
- LUDWIG, U. (2000): Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands im Lichte des neuen Rechnungssystems der amtlichen Statistik – erste Interpretationen und Fragen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2000, S. 307-312.
- RAGNITZ, J. (2004): Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung, in: IWH: Wirtschaft im Wandel 9-10/2004, S. 288 f.
- RAGNITZ, J., MÜLLER, G., WÖLFL, A. u. a. (2001): Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder –, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 14, Reihe 4, diverse Jahrgänge.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004): Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? – Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Finanz-und-Wirtschaftspolitik/Ausgewahlte-Texte-.717.25707/Artikel/index.htm>.