

Bach, Stefan; Mudrack, Tony

Article

Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Bundesländer

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Mudrack, Tony (2013) : Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Bundesländer, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 80, Iss. 36, pp. 13-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/81562>

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.

Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Bundesländer

Von Stefan Bach und Tony Mudrack

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

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

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

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

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

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

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

Kasten 1

Funktionsweise des Länderfinanzausgleichs

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

In einem ersten Schritt wird die vertikale Verteilung der Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz-

steuer) zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gemäß § 106 Abs. 3 GG festgelegt (Tabelle).

§ 1 FAG regelt die spezifische Verteilung des Umsatzsteuer-aufkommens zwischen den Gebietskörperschaften. Die kassenmäßigen Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer werden vorher gemäß dem Zerlegungsgesetz (ZerlG) nach dem örtlichen Aufkommen auf die Länder und Gemeinden verteilt.

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

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

Auf der *zweiten Stufe* sieht der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn einen Ausgleich zwischen Geberländern und Nehmerländern vor. Für die Umverteilung sind die Finanzkraft sowie die zugehörige Ausgleichsmesszahl relevant (§ 5 FAG). Zu deren Bestimmung werden sowohl die Steuereinnahmen der Länder einschließlich der Förderabgabe des Bergbaus (§ 7 FAG) als auch 64 Prozent der Steuereinnahmen der Gemeinden herangezogen (§ 8 Abs. 3 FAG). Hinzu kommt die Einwohnerveredelung. Dabei werden den Stadtstaaten aufgrund der hohen Einwohnerdichte sowie den sehr dünn besiedelten Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt Mehrbedarf im Rahmen des Länderfinanz-

Tabelle

Verteilung der Gemeinschaftssteuern für das Jahr 2014

| | Bund | Länder | Gemeinden |
|-------------------------------------|------|--------|-----------|
| Umsatzsteuer | 53,4 | 44,6 | 2,0 |
| Einkommensteuer (nach Zerlegung) | | | |
| Lohnsteuer | 42,5 | 42,5 | 15,0 |
| veranlagte Einkommensteuer | 42,5 | 42,5 | 15,0 |
| Abgeltungsteuer | 44,0 | 44,0 | 12,0 |
| nicht veranlagte Steuer vom Ertrag | 50,0 | 50,0 | - |
| Körperschaftsteuer (nach Zerlegung) | 50,0 | 50,0 | - |

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

© DIW Berlin 2013

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

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

Steuer-mehreinnahmen vor allem in reicheren Bundesländern

Im Einzelnen analysieren wir folgende Steuerreform-vorschläge (Tabelle 1):

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

ausgleichs zugesprochen (§ 9 FAG). Die Stadtstaaten genießen sowohl für die Landessteuern als auch für die Gemeindesteuern einen Veredelungsanspruch von 1,35 je Einwohner. Die dünn besiedelten Flächenländer erhalten lediglich eine Veredelung auf Ebene der Gemeindesteuer-einnahmen zwischen 1,02 (Sachsen-Anhalt) und 1,05 je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Ferner stellt das *Prämienmodell* Mehreinnahmen des betreffenden Bundeslandes in Höhe von zwölf Prozent vom Länderfinanzausgleich frei, soweit sie sich über dem Bundesdurchschnitt bewegen (§ 7 Abs. 3 FAG). Damit sollen angesichts der hohen Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs die Anreizwirkungen für die Länder verbessert werden, Steuer Mehreinnahmen zu realisieren.

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

derbelebung der Vermögensteuer.³ Dabei sollen die Vermögen von Privatpersonen und Kapitalgesellschaften mit einem Prozent belastet werden. Für Privatvermögen soll ein persönlicher Freibetrag von zwei Millionen Euro gelten, für Betriebsvermögen sind zusätzliche Begünstigungen vorgesehen. Insgesamt

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

Tabelle 1

Steuermehraufkommen¹ der Steuerreformvorschläge nach Gebietskörperschaften

In Millionen Euro

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

¹ Aufkommenswirkungen 2014 (Entstehung).

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

© DIW Berlin 2013

Erbschaft- und Vermögensteuererhöhungen würden voll den Ländern zugute kommen.

samt unterstellen wir ein Aufkommen von 9,0 Milliarden Euro, das den Ländern zusteht.

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

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

⁵ Ebenda.

Das Aufkommen wird für das Jahr 2014 geschätzt. Wirtschaftliche Wirkungen der Besteuerung werden vernachlässigt, wie etwa ein geringeres Aufkommen durch Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen⁶ oder längerfristige Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.⁷ Das bundesweite Aufkommen wird anschließend nach Bundesländern regionalisiert. Dazu werden für die verschiedenen Steuern Statistiken und eigene Schätzungen zur Verteilung der Besteuerungsgrundlagen herangezogen und fortgeschrieben (Kasten 2). Da die Gemeinden Teil der Bundesländer sind, wird das Mehraufkommen der Gemeinden bei der Einkommensteuer in die Analysen einbezogen.

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

Insgesamt spiegeln diese Ergebnisse die regionale Verteilung der hohen Einkommen und Vermögen in Deutschland wider. Die untersuchten Steuerreformvorschläge belasten lediglich die reichsten fünf Prozent der Bevölkerung nennenswert, bei den Vorschlägen zur Erbschaft- und Vermögensteuer dürfte nur das reichs-

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

Mehreinnahmen werden durch den Finanzausgleich stark nivelliert

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

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

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

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

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

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

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

Kasten 2

Simulationsrechnungen zum Aufkommen der Steuerreformvorschläge nach Bundesländern**Aufkommen nach Bundesländern vor Finanzausgleich**

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

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

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

Für die Analyse der Einkommensteuerreformvorschläge von SPD und Grünen verwenden wir Informationen der jährlichen Einkommensteuerstatistik² 2008 und 2009 nach Bundesländern. Dazu hat das Statistische Bundesamt im Rahmen einer Sonderauswertung die Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und die festzusetzende Einkommensteuer für ledige und verheiratete Steuerpflichtige nach hinreichend detaillierten Klassen des zu versteuernden Einkommens bereitgestellt. Auf dieser Grundlage lassen sich die Wirkungen der Einkommensteuerreformvorschläge recht zuverlässig abbilden. Die steuerpflichtigen Einkommen werden mit einem gewichteten Index bis 2014 fortgeschrieben, der aus der Entwicklung der einzelnen Einkommensgrößen gebildet wird. Die Einführung der Abgeltungsteuer ab 2009 ist grob berücksichtigt.

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

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

Simulationsrechnungen zum Länderfinanzausgleich

Anschließend simulieren wir die Wirkungen der Steuerreformvorschläge auf den Länderfinanzausgleich. Dazu verwenden wir ein Simulationsmodell, das die geltenden Regelungen des Länderfinanzausgleichs vollständig abbildet. Datengrundlage des Modells ist die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 2012.³ Die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden werden auf Grundlage der aktuellen Steuerschätzung⁴ bis 2014 fortgeschrieben. Hierfür werden für die einzelnen Steuerarten die unterschiedlichen Wachstumsraten zwischen Gebiet A (westdeutsche Bundesländer einschließlich Berlin) und Gebiet B (ostdeutsche Flächenländer) berücksichtigt.

Zur Berechnung der Steuereinnahmen je Einwohner verwenden wir die neuen Bevölkerungsdaten des Zensus 2011.⁵ Die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur nach Ländern führen zu spürbaren Verschiebungen zwischen Transferansprüchen und Transferleistungen der Bundesländer, die in unseren Basissimulationen enthalten sind. Wir schreiben die Bevölkerung nach Bundesländern bis 2014 fort. Grundlage ist die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Variante 1-W1: Untergrenze der mittleren Bevölkerung.⁶

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

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

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

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

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

Steuervorschlägen danach unterscheiden, ob sie reine Ländersteuern oder Gemeinschaftssteuern betreffen. Während reine Ländersteuern vollständig in alle drei

Stufen des Länderfinanzausgleichs einbezogen werden, erfolgt die Verteilung der Gemeinschaftssteuern zuvor vertikal zwischen den jeweilig anspruchsberech-

Tabelle 2

Steuermehraufkommen nach Bundesländern vor und nach Länderfinanzausgleich¹

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

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

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

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

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

Der Finanzausgleich führt für die finanzschwachen Länder zu einer Aufstockung der Mehreinnahmen je Einwohner auf über 93 Prozent des Bundesdurchschnitts (Tabelle 3). Davon profitieren vor allem die ostdeutschen Flächenländer, die nur sehr geringe örtliche Mehreinnahmen haben. Deren Aufkommen steigt um bis zu 91,4 Prozent (Sachsen-Anhalt) der Mehreinnahmen vor Finanzausgleich. Umgekehrt verlieren die Länder mit überdurchschnittlichen Mehreinnahmen vor Finanzausgleich. Baden-Württemberg und Bayern verlieren gut 20 Prozent ihres Mehraufkommens, Hessen 17 Prozent und Nordrhein-Westfalen 16 Prozent. Während Bayern und Baden-Württemberg nach Finanzausgleich leicht über dem Bundesdurchschnitt der Mehreinnahmen je Einwohner verbleiben, liegen Hessen und Nordrhein-Westfalen darunter. Hier wirkt sich die Einwohnerveredelung insbesondere der Stadtstaaten im Zusammenspiel mit den Bundesergänzungszuweisungen aus, die die Mehreinnahmen je Einwohner nach Länderfinanzausgleich beeinflussen. Die Stadtstaaten profitieren deutlich von der Einwohnerveredelung bei der Ausgleichsmesszahl, so dass Berlin und Bremen nach Finanzausgleich 125 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Mehreinnahmen behalten und Hamburg sogar 177 Prozent. Aufgrund der Einwohnerveredelung muss Hamburg trotz deutlich überdurchschnittlicher Mehreinnahmen je Einwohner nur gut 25 Prozent des Mehraufkommens abgeben, und Berlin und Bremen bekommen trotz überdurchschnittlicher Pro-Kopf-Mehreinnahmen zusätzliche Mittel aus dem Länderfinanzausgleich.

Sehr ähnliche Umverteilungswirkungen löst der Länderfinanzausgleich bei der Wiedereinführung der Ver-

Tabelle 3

Veränderung der Finanzkraft je Einwohner vor und nach Länderfinanzausgleich¹

In Prozent des Bundesdurchschnitts

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

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

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

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

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

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

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

Aufkommensminderungen durch Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen werden hier vernachlässigt. Soweit sie eine größere Bedeutung ha-

ben,¹⁰ mindern sie das Mehraufkommen und reduzieren insoweit die Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs.

Verwaltungskosten schmälern die Mehreinnahmen

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

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

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

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

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

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

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

Fazit

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

Der Länderfinanzausgleich nivelliert die erheblichen Aufkommensunterschiede weitgehend. Dadurch profitieren auch die ärmeren Länder von den Mehreinnahmen. Entsprechend müssen die Länder mit den überdurchschnittlichen Steuererhöhungen einen Teil ihres Aufkommens abgeben. Auch der Bund trägt über geringfügig höhere Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Mehreinnahmen über die Länder bei. Die finanzschwachen Länder werden bei einer Erhöhung der Erbschaftsteuer oder einer Wiederein-

führung der Vermögensteuer auf mindestens 93 bis 94 Prozent des bundesdurchschnittlichen Mehraufkommens je Einwohner aufgestockt. Bei den Einkommensteuervorschlägen von SPD und Grünen ist die Umverteilungswirkung etwas geringer, da die Mehreinnahmen der Gemeinden bei der Einkommensteuer im Länderfinanzausgleich nur teilweise berücksichtigt werden.

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

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

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

¹³ Die Zeit, 1.3.1985, Nr. 10.

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

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

JEL: H24, H71, H77

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

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



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

Herausgeber

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

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Ingrid Tucci
Malte Rieth

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

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

Vertrieb

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

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.