



## Flächennutzungsmonitoring V Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement

IÖR Schriften Band 61 · 2013

ISBN: 978-3-944101-18-7

## Raumanalyse mit Steuerdaten – von Pendlerströmen bis zur Religionszugehörigkeit

*Stefan Dittrich*

Dittrich, S. (2013): Raumanalyse mit Steuerdaten – von Pendlerströmen bis zur Religionszugehörigkeit. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 61, S. 223-229.

# Raumanalyse mit Steuerdaten – von Pendlerströmen bis zur Religionszugehörigkeit

*Stefan Dittrich*

## Zusammenfassung

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder erarbeiten zurzeit erstmals eine kartographische Darstellung bundesweiter Ergebnisse der Steuerstatistiken. Durch diese Darstellungsform sollen regionale Besonderheiten anhand der Steuerstatistiken veranschaulicht werden.

Aufgrund ihrer Datenvielfalt bietet insbesondere die Lohn- und Einkommensteuerstatistik umfangreiche kartographische Analysemöglichkeiten. Hierbei können neben rein steuerlichen Betrachtungen auch Untersuchungen über die Einkommensverteilung durchgeführt werden. Für das Berichtsjahr 2007 können zu 26,4 Millionen Steuerpflichtigen mit einer Einkommensteuerveranlagung und 12,3 Millionen Lohnsteuerpflichtigen mit Angaben über das ELSTER-Verfahren Angaben zu deren Einkünften gemacht werden.

Für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler besteht die Möglichkeit, über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder auf verschiedenen Wegen mit Einzeldaten der Steuerstatistiken zu arbeiten.

## 1 Einführung

Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle von Bund, Ländern und Gemeinden. Anders als bspw. Gebühren und Beiträge sind Steuern an keine direkte Gegenleistung geknüpft. Sie dienen vielmehr zur Finanzierung des allgemeinen finanziellen Bedarfs des Staates, z. B. für die Bereitstellung von Bildungseinrichtungen und öffentlicher Infrastruktur, für soziale Absicherung sowie innere und äußere Sicherheit. Steuern sind auf der anderen Seite eine bedeutende finanzielle Belastung für die Steuerzahler – für die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für die Unternehmen. Daher ergeben sich zwangsläufig Fragen wie „Wer zahlt wie viel Einkommensteuer?“ oder „Wer profitiert von der Pendlerpauschale?“. Die Schwierigkeit bei der Beantwortung solcher Fragen ergibt sich insbesondere aus der Komplexität des Steuerrechts. Diese Komplexität ist letztlich eine Folge des Spannungsfeldes zwischen Lenkungsfunktion, Umverteilungszielen, Gerechtigkeitsaspekten und einer Ausgestaltung des Rechtssystems, die eine Steuerhinterziehung soweit wie möglich verhindern soll.

Zur Beurteilung der Struktur und Wirkungsweise der Steuern hat der Gesetzgeber für die wichtigsten Steuern, bspw. die Einkommensteuer, die Umsatzsteuer und die Gewerbesteuer Bundesstatistiken angeordnet (Steuerstatistikgesetz – StStatG). Für die

Steuerstatistiken werden Daten ausgewertet, die im Rahmen des Besteuerungsverfahrens bei der Finanzverwaltung anfallen. Zu diesen Daten zählen eine Vielzahl der von den Steuerpflichtigen auf ihren Meldebögen gemachten Angaben, berechnete Ergebnisse der Finanzverwaltung sowie einzelne beschreibende Merkmale der Steuerpflichtigen, wie der Wirtschaftszweig bei Unternehmen oder das Alter bei Personen.

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereiten zurzeit eine Veröffentlichung bundesweiter Ergebnisse der Steuerstatistiken in kartographischer Form vor. Durch diese Darstellungsform sollen regionale Besonderheiten veranschaulicht werden, die durch die traditionelle Auswertung in Form von Tabellen nur schwer darstellbar sind. Die ausgewählten Themen präsentieren exemplarisch die Bandbreite der Steuerstatistiken. Im Folgenden werden einige Ergebnisse für die Lohn- und Einkommensteuerstatistik dargestellt.

## 2 Methodische Hinweise

Die Aktualität der Steuerstatistiken wird maßgeblich von den gesetzlich zugestanden Fristen zur Abgabe der Steuererklärungen sowie der Bearbeitungsdauer bei der Finanzverwaltung beeinflusst. Um eine möglichst vollständige Abbildung eines Veranlagungsjahres auch unter Berücksichtigung von Einsprüchen und Neufestsetzungen zu gewährleisten, werden die letzten Daten erst drei Jahre nach Ende eines Veranlagungsjahres von der Finanzverwaltung an die Statistischen Ämter der Länder übermittelt. Zudem werden die meisten Steuerstatistiken bisher nur im dreijährigen Turnus durchgeführt. Die aktuellsten Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik beziehen sich auf das Veranlagungsjahr 2007. Ab dem Berichtsjahr 2012 wird die Lohn- und Einkommensteuerstatistik im jährlichen Turnus aufbereitet werden.

Die kleinste anhand der Steuerstatistiken darstellbare regionale Einheit ist die Gemeindeebene. Dadurch werden in Bundesländern mit einer Vielzahl kleiner Gemeinden wie Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein deutlich stärker differenziertere Flächen in Karten dargestellt als in Nordrhein-Westfalen oder den Stadtstaaten. Die Daten wurden auf den Gebietsstand 31.12.2010 fortgeschrieben.

Weißer Flächen in den Karten stellen Gebiete ohne Angaben (z. B. gemeindefreie Gebiete) bzw. Gemeinden, für die das Ergebnis aus Datenschutzgründen unterdrückt werden muss, dar.

## 3 Lohn- und Einkommensteuerstatistik

Die Einkommensteuer besteuert das Einkommen von natürlichen Personen (Einzelpersonen und Mitunternehmer von Personengesellschaften). Grundsätzlich wird das gesamte Einkommen am Wohnort des Steuerpflichtigen besteuert. Steuerpflichtig

sind Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland sowie alle Personen, die im Inland Einkünfte erzielen. Neben der Umsatzsteuer ist die Einkommensteuer mit ihren unterschiedlichen Erhebungsformen (Lohnsteuer, Abgeltungsteuer) die aufkommensstärkste Steuerart in Deutschland. Das öffentliche Interesse an dieser Steuerart ergibt sich darüber hinaus durch die zahlreichen Sondertatbestände, mit denen Gerechtigkeitsaspekte und die Umverteilung von Einkommen erreicht werden sollen (z. B. Ehegattensplitting, Abziehbarkeit von Vorsorgeaufwendungen oder von Spenden und Mitgliedsbeiträgen).

Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik basiert auf zwei Datenbeständen: den bei der Einkommensteuerveranlagung anfallenden Daten und den Angaben der elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen der Steuerpflichtigen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, bei denen keine Veranlagung zur Einkommensteuer durchgeführt wurde (ELSTER-Lohn-Daten, frühere Lohnsteuerbescheinigungen). Für das Berichtsjahr 2007 können dadurch bei 26,4 Millionen Steuerpflichtigen mit Einkommensteuerveranlagung und bei 12,3 Millionen nicht veranlagten Lohnsteuerpflichtigen Angaben zu den Einkünften gemacht werden. Da im Splittingfall ein Steuerpflichtiger für zwei Personen steht, beziehen sich die Daten auf ca. 51 Millionen Personen sowie deren steuerlich berücksichtigte Kinder. Zu den Steuerpflichtigen liegen neben den ca. 1 000 verschiedenen, unterschiedlich besetzten Merkmalen des Besteuerungsprozesses auch einige demographische Merkmale wie das Alter oder das Geschlecht vor.

Aufgrund ihrer Datenvielfalt bietet die Lohn- und Einkommensteuerstatistik umfangreiche Analysemöglichkeiten. Hierbei können neben rein steuerlichen Betrachtungen auch Untersuchungen über die Einkommensverteilung durchgeführt werden. Besonders die Bezieher hoher und höchster Einkommen sind in keiner anderen statistischen Quelle so genau erfasst, wie in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Bei Analysen muss allerdings beachtet werden, dass die Einkommensbegriffe auf dem Steuerrecht basieren. Daher sind die Merkmale nicht ohne weiteres mit denen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) oder anderen statistischen Erhebungen vergleichbar (Schwahn 2012, S. 833ff). Eine weitere Unterscheidung zu anderen Datenquellen stellt die personelle Abgrenzung dar. In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik werden Steuerpflichtige abgebildet. Bei einer gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren besteht ein Steuerpflichtiger aus zwei Personen. Nicht alle Merkmale können für die Ehepartner getrennt ausgewertet werden. Die Verteilung der Summe der Einkünfte ist daher keine Verteilung der Individualeinkommen, bildet aber auch lediglich eine Approximation für die Verteilung der Haushaltseinkommen, da innerhalb eines Haushalts mehrere Steuerpflichtige leben können. Bei der Darstellung von individuell in der Steuererklärung angegebenen Merkmalen wie dem Bruttolohn können Personen (Steuerfälle) statt Steuerpflichtigen ausgewertet werden.

## 4 Beispiele kartographischer Darstellung

### 4.1 Steuerpflichtige und deren Einkünfte

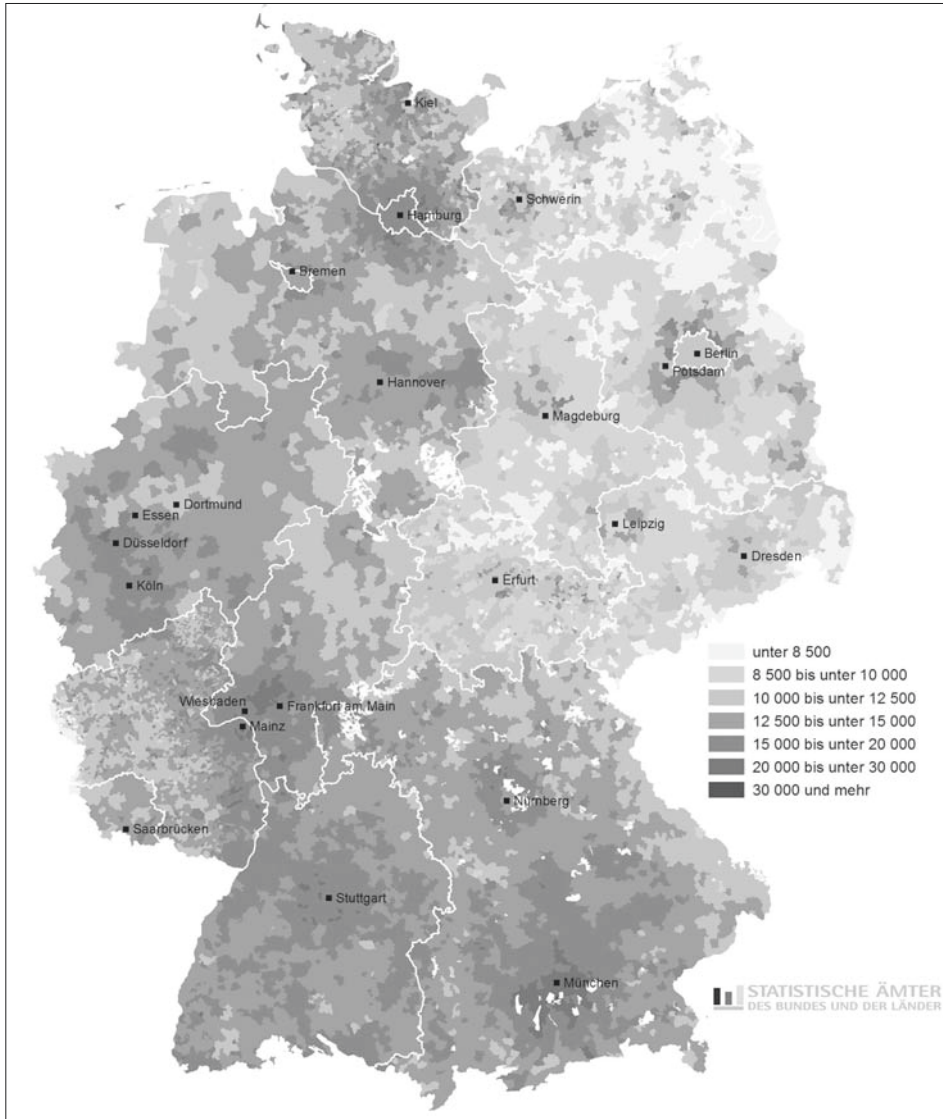


Abb. 1: Durchschnittlicher Gesamtbetrag der Einkünfte je Einwohner auf Gemeindeebene in Euro, Deutschland 2007 (Verwaltungsgrenzen: © GeoBasis-DE/BKG 2010, Quellen: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007, Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

Abbildung 1 zeigt den für jede Gemeinde in Deutschland ermittelten durchschnittlichen Gesamtbetrag der Einkünfte je Steuerpflichtigem in sieben unterschiedlichen Klassen. (Zur Wahrung des Datenschutzes wurden das oberste und das unterste Perzentil der Steuerpflichtigen entfernt.) Die höchsten durchschnittlichen Einkünfte werden mit mehr als 30.000 Euro in einigen Gemeinden des Münchner und Frankfurter Umlands sowie in kleineren Gemeinden in Schleswig-Holstein erreicht. Insbesondere in den ländlichen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens liegt die durchschnittliche Summe der Einkünfte in vielen Gemeinden hingegen unter 8.500 Euro. Die Abbildung zeigt jedoch auch, dass Einkommensunterschiede nicht nur zwischen den alten und den neuen Bundesländern existieren, sondern dass auch innerhalb der einzelnen Bundesländer erhebliche Unterschiede bestehen. So liegen die durchschnittlichen Einkünfte in Teilen des Bayerischen Waldes oder Nordhessens bis zu 50 % niedriger als im Ballungsraum München bzw. dem Rhein-Main-Gebiet.

## 4.2 Konfession der Steuerfälle

Kirchensteuer erhebende Religionsgemeinschaften sind in Deutschland vorwiegend die beiden großen christlichen Kirchen. Aber auch andere Religionsgemeinschaften wie die jüdischen Gemeinden, die Alt-Katholische Kirche, freireligiöse Gemeinden oder die unitarische Religionsgemeinschaft haben das Recht, Kirchensteuer zu erheben und üben dies aus. Andere Religionsgemeinschaften, darunter orthodoxe Kirchen sowie buddhistische und muslimische Gemeinschaften erheben keine Kirchensteuer bzw. dürfen keine Kirchensteuer erheben. Anhänger dieser Glaubensrichtungen können daher nicht anhand der Einkommensteuerstatistik identifiziert, sondern nur gemeinsam mit den Konfessionslosen dargestellt werden.

Wie Abbildung 2 zeigt, überwiegt in den neuen Ländern die Anzahl der Konfessionslosen und der Mitglieder sonstiger Glaubensgemeinschaften jeweils die der Protestanten, Katholiken und Mitglieder anderer Kirchensteuer erhebender Gemeinschaften fast flächendeckend. Lediglich im Siedlungsgebiet der Sorben in der südlichen Lausitz sowie im Eichsfeld gibt es nennenswerte Gebiete mit überwiegend katholischen Steuerpflichtigen. Einige Gemeinden mit überwiegend evangelischen Steuerpflichtigen sind vor allem im Süden von Thüringen und Sachsen zu finden.

In den alten Ländern stellt sich die Situation hingegen umgekehrt dar. Bis auf die Ballungsräume an Rhein und Main sowie um Hamburg, Hannover, München, Stuttgart und Braunschweig überwiegt stets die Anzahl der Steuerpflichtigen, die einer der beiden großen Konfessionen angehören. Lediglich im niedersächsischen Grenzgebiet zu Mecklenburg-Vorpommern stellen weder Katholiken noch Protestanten die Mehrheit unter den steuerpflichtigen Personen. Dies ist in der Umgliederung des rechtselbischen Amtes Neuhaus nach Niedersachsen 1993 begründet. Gut erkennbar sind noch heute

die historischen Grenzen innerhalb der alten Länder. So zeichnen sich die überwiegend katholischen Regionen Emsland, Eifel, Pfalz und Baden deutlich von ihrer Umgebung ab, während die überwiegend protestantischen Gebiete Württemberg und Teile von Franken und des Ruhrgebiets ebenfalls gut sichtbar abgegrenzt sind.

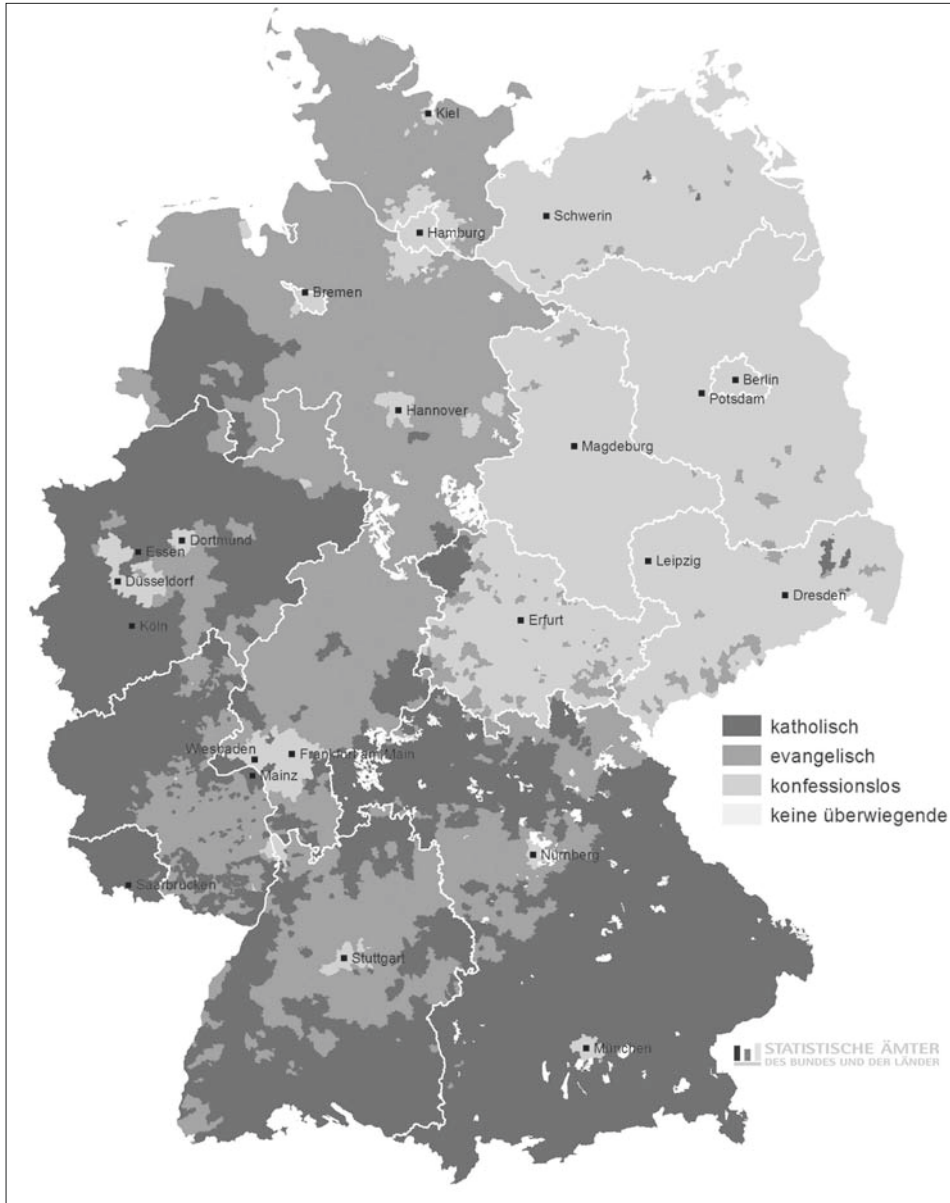


Abb. 2: Überwiegende Konfession der Steuerfälle auf Gemeindeebene in Deutschland 2007 (Verwaltungsgrenzen: © GeoBasis-DE/BKG 2010, Quellen: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007, Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

## 5 Datenzugang

Für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler besteht die Möglichkeit, über die Forschungsdatenzentren des Bundes und der Länder im Rahmen der zur Wahrung des Datenschutzes erforderlichen Grenzen auch mit den Einzeldaten der Steuerstatistiken zu arbeiten. Erfahrungen mit kartographischen Auswertungen der Steuerstatistiken durch Nutzer liegen bisher nicht vor. Daher müssen mit den Interessenten methodisch und organisatorisch neue Wege gegangen werden.

## 6 Fazit

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereiten zurzeit eine Veröffentlichung von Ergebnissen der Steuerstatistiken in kartographischer Form vor. Diese Veröffentlichung soll die Möglichkeiten zu Regionaluntersuchungen exemplarisch aufzeigen. Als Sekundärstatistiken auf Grundlage der Voranmeldungs- und Veranlagungsverfahren in der Finanzverwaltung haben die Steuerstatistiken eine hohe Qualität und bilden zahlreiche Fragestellungen in einem Umfang ab, der durch Primärstatistiken nur schwer zu realisieren wäre. Bei Auswertungen der Steuerstatistiken sind die auf dem Steuerrecht basierenden Abgrenzungen und Definitionen zu beachten. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern stehen die Daten für Auswertungen über verschiedene Zugangswege in den Forschungsdatenzentren des Bundes und der Länder zur Verfügung.

## 7 Literatur

Schwahn, F.; Schwarz, N. (2012): Einkommensverteilung als Baustein der Wohlfahrtsmessung. In: *Wirtschaft und Statistik* 10/2012, 829-842.

StStatG – Gesetz über Steuerstatistiken vom 11.11.1995 (BGBl. I S. 1250), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 7.12.2011 (BGBl. I S. 2592).