

Färber, Gisela; Kühl, Carsten; Alt, Denis

Article — Published Version

## Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer: Entlastung des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Färber, Gisela; Kühl, Carsten; Alt, Denis (2014) : Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer: Entlastung des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 4, pp. 267-274, <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-014-1666-x>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/141347>

### 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.*

Gisela Färber, Carsten Kühl, Denis Alt

# Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer

## Entlastung des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs

Die Diskussion um den Länderfinanzausgleich konzentriert sich häufig auf die dritte Stufe des Ausgleichssystems, den Finanzausgleich zwischen den Bundesländern. Für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder muss aber das gesamte System der Finanzbeziehungen unter den Ländern und im Verhältnis zum Bund betrachtet werden. Eine Neujustierung der Ausgangslage, die den Grundprinzipien der finanzwissenschaftlichen Föderalismustheorie folgt, kann den Ausgleichsbedarf zwischen den Ländern deutlich reduzieren. Eine Trennung des heutigen Einkommensteuertarifs in einen progressiven Bundestarif einerseits und einen einheitlichen, proportionalen Ländertarif andererseits würde aber nicht nur den vertikalen Finanzausgleich entlasten, sondern auch Flexibilität in die horizontale Steuerverteilung bringen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist seit einiger Zeit Gegenstand eines intensiven politischen Diskurses. Dies liegt einerseits an dem Normenkontrollantrag gegen das Maßstäbe- und das Finanzausgleichsgesetz, den die Länder Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht Anfang 2013 eingereicht haben, und seiner medialen Wegbereitung. Gleichzeitig verlieren die genannten Gesetze ihre Geltung im Jahr 2020. Dies macht eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs notwendig, wozu auf Länderseite schon erste Verhandlungsschritte unternommen wurden.

Die Diskussion über den bundesstaatlichen Finanzausgleich dreht sich dabei fast ausschließlich um seine horizontalen Umverteilungswirkungen, vor allem um den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne, aber auch um die Umsatzsteuerverteilung und die Bundesergänzungszuweisungen. Die Ausgangssituation dieser Umverteilung, nämlich das Ergebnis von Steuerverteilung und -zerlegung – die auch Teil des Finanzausgleichs sind – werden in der Regel als Datum hingenommen. Auch in vertikaler Hinsicht werden die Steuerverteilung und die dem Steueraufkommen zugrundeliegende Steuerpolitik selten problematisiert.

Dabei ist das Ergebnis der vertikalen und der horizontalen Steuerverteilung Resultat von politischen Entscheidungen. Entscheidungen über Steuerreformen,

insbesondere über Steuerentlastungsmaßnahmen, wirken sich nicht nur auf den Bundeshaushalt aus, sondern auch auf die Haushalte von Ländern und Gemeinden, soweit diesen das Steueraufkommen ganz oder teilweise zusteht. Und die großen Steuerkraftdifferenzen, vor allem auch der ostdeutschen Länder gegenüber dem Durchschnitt aller Länder, prägen die Anforderungen an die horizontalen Umverteilungsinstrumente, mit denen die „unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen“ (Art. 107 Abs. 2 GG) werden soll. Würde bereits vorher eine bedarfsgerechtere Steuerausstattung erzielt, würden die von finanzstarker Seite kritisierten hohen Ausgleichsvolumina und damit auch ihre vermeintlich negativen Anreizwirkungen erheblich reduziert.

Was sind nun in der deutschen Finanzverfassung die Stellschrauben einer die Transferbedarfe verringern- den Steuerverteilung? Ausgangspunkt muss immer eine sachgerechte Aufgabenverteilung auch bei der Zuteilung der Einnahmequellen sein. Danach können Überlegungen über eine angemessene horizontale Allokation der Steuereinnahmen ansetzen, die dann auch eine sachgerechte Zerlegung regeln müssen, wenn verschiedene Länder oder Gemeinden mit ihren öffentlichen Leistungen Einkommensentstehung und Einkommensverwendung beeinflussen. Da die Einkommensteuer neben der Umsatzsteuer die größte Einnahmequelle der öffentlichen Hände ist, sind die

**Prof. Dr. Gisela Färber** lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

**Dr. Carsten Kühl** ist Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz.

**Dr. Denis Alt** ist Referent im Finanzministerium Rheinland-Pfalz.

Verteilungsgrundsätze hier von fiskalisch größter Bedeutung.

### Theorie des Fiskalföderalismus

Die klassische Finanzwissenschaft zeigt sowohl die Vorzüge einer föderalen Ordnung (etwa der als „yardstick competition“ bezeichnete Wettbewerb zwischen den Ländern) als auch einer rationalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern auf. Folgt man diesem Paradigma, gehört die Konjunktur- und Verteilungspolitik zu den wesentlichen Aufgaben des Bundes, weil diese Ziele besser auf der gesamtstaatlichen Ebene als durch dezentrale Gebietskörperschaften erreicht werden können.<sup>1</sup> Den Ländern steht es hingegen insbesondere zu, für Bildung und die innere Sicherheit Verantwortung zu übernehmen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter Effizienzvorteile erreicht werden können, wenn diese dezentral und unter Beachtung länderspezifischer Präferenzen der Bevölkerung angeboten werden.<sup>2</sup>

In weiten Teilen ist dieser Grundgedanke auch in Deutschland umgesetzt. Die distributiv bedeutsame Sozial- und Arbeitsmarktgesetzgebung obliegt dem Bund, dessen Ausgaben und Einnahmen im Übrigen

<sup>1</sup> Vgl. bereits R. A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, New York u.a.O. 1959, S. 181.

<sup>2</sup> Insbesondere trifft dies auf Güter mit vergleichsweise geringen interregionalen Spillovers und nicht durchgehend sinkenden Erzeugungsgrenz- und -durchschnittskosten zu, vgl. hierzu grundlegend W. E. Oates: *Fiscal Federalism*, New York 1972; oder die Darstellung von D. Alt: *Föderalismus, Dezentralität und Wachstum – eine international vergleichende Analyse*, Frankfurt a.M. 2013, S. 13-18.

auch deshalb viel stärker konjunkturreagibel sind. Die starke Mitfinanzierung der Ausgaben dieses Politikbereichs über bundeseinheitlich erhobene Sozialversicherungsbeiträge oder Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt entspricht den Grundgedanken der finanzwissenschaftlichen Föderalismustheorie. Die Tatsache, dass die Länder im Rahmen des Exekutivföderalismus häufig für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig sind, sorgt zudem für eine stärkere Orientierung des Gesetzesvollzugs an örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen. Diese Konstruktion leistet zugleich einen Beitrag dazu, das Verfassungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet (Art. 72 Abs. 2 GG) zu erreichen.

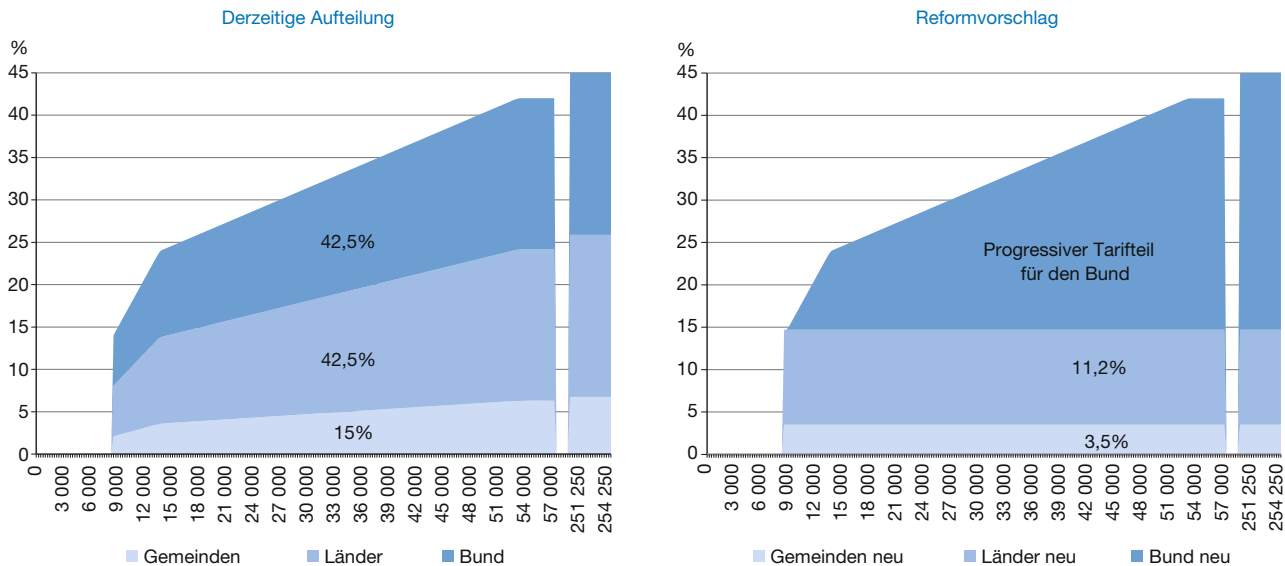
Der sinnvolle Grundgedanke der Zuteilung von redistributiven Aufgaben an den Bund und der „gleichmäßigen“ Steuerbedarfe für den Vollzug an die Länder und Kommunen schlägt sich in Deutschland bislang jedoch nicht mit Blick auf die Verteilung des Steueraufkommens nieder. Soweit die Steuerpolitik die Aufgabe der Redistribution übernimmt, bedient sie sich vor allem der progressiven Einkommensbesteuerung. Warum aber partizipieren die Länder mit ihren in der Regel deutlich weniger konjunkturreagiblen Ausgaben seit 1970 an einer progressiven Besteuerung, die sich auch im regionalen und lokalen Aufkommen niederschlägt? Nicht zuletzt wegen der großen tarifbedingten Spreizungen werden die kommunalen Einkommensteueranteile innerhalb der Länder nach Maßgabe „gekappter“ Progressionstarife verteilt. Lässt sich diese aufkommensstarke Gemeinschaftsteuer nicht vertikal und horizontal bedarfsgerechter verteilen? Ist denn die prozentuale Aufkommensteilung, mit der man sich den Vorwurf der Überflechtung einhandelt, die einzige Möglichkeit, um den Steuerertrag auf Bund, Länder und Gemeinden zu verteilen? Gerade hier könnte ein Ansatz liegen, der entsprechend den Empfehlungen der finanzwissenschaftlichen Föderalismustheorie eine bedeutsame Entflechtung erzeugt und insbesondere auch wieder die politischen Verantwortlichkeiten der föderalen Ebenen stärkt.

### Veränderte Verteilung der Einkommensteuer

Konkret könnte die heutige Einkommensteuer in einen proportionalen Sockeltarif und einen progressiven „Überbau“ untergliedert werden, ohne dass sich für den Steuerzahler selbst etwas ändern würde (vgl. Abbildung 1). Länder und Gemeinden erhalten das Aufkommen aus einem proportionalen Einkommensteuertarif, dessen Höhe sich nach dem (Grenz-)Bedarf für eine verantwortungsvolle Erfüllung der Aufgaben von

Abbildung 1

**Derzeitige Aufteilung der Einkommensteuer nach Grenzsteuersätzen und Reformvorschlag mit proportionalem Steuersatz für Länder und Gemeinden und progressivem Tarifteil für den Bund**



Quelle: eigene Darstellung.

Ländern und Gemeinden bemisst. Dem Bund hingegen würde das Aufkommen aus dem progressiven Teil des Einkommensteuertarifs zustehen. Will der Bund dann für alle Bürger beispielsweise die Steuerlast senken oder erhöhen, dann kann er dies mit Folgen für seinen eigenen Haushalt tun, ohne dass es zu Minder- oder Mehreinnahmen bei den Ländern kommt. Eine Beteiligung des Bundesrates an einer solchen Maßnahme wäre nicht erforderlich, der Bund könnte ohne die Länder entscheiden. Gleiches gilt – jedenfalls im Grundsatz und oberhalb des Grundfreibetrags – für steuer-senkende Tarifstreckungen, die der kalten Progression entgegenwirken sollen und damit der Tatsache Rechnung tragen, dass aufgrund der mit dem Einkommen steigenden Durchschnittssteuersätze das reale Nettoeinkommen sinken kann, wenn es zu einem Inflationsausgleich bei den Löhnen und Gehältern kommt.

Länder und Gemeinden erhalten dann ihr Steueraufkommen nach Maßgabe eines jeweils proportionalen Steuertarifs, der sich zunächst aus einer Umrechnung ihres vertikalen Aufkommensanteils ergibt, aber auch entsprechend der Finanzbedarfsentwicklung verändert werden könnte. Dadurch würde sich auch in Zukunft das Aufkommen nach dem wirtschaftlichen Erfolg auf die Länder verteilen: Die Entstehung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen hätte weiterhin höhere Steuereinnahmen für die entsprechenden Länder und Kommunen zur Folge. Da die Mehrzahl der öffentlichen Leistungen am Wohnsitz konsumiert wird, sollte die

Einkommensteuer weiterhin nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt werden. Zukünftig sollte dies auch bei der Abgeltungsteuer auf Dividenden (früher: Kapitalertragsteuer) gelten, da diese ebenfalls eine Erhebungsform der Einkommensteuer darstellt.

Eine Teilzuweisung von Bemessungsgrundlagen an den Arbeitsort bei der Lohnsteuer (z.B. 80:20 Wohnsitz/Arbeitsort) oder an die Betriebsstätte von Personenunternehmen, die vom Wohnort abweicht, wäre technisch wohl unschwer realisierbar, indes nicht sinnvoll. Denn der idealtypische Bedarf der Gemeinde bzw. des Landes der Arbeitsstätte wird über die Gewerbe- und Körperschaftsteuer ausreichend berücksichtigt, die außerdem nach der Betriebsstätte zerlegt werden. Andere Bedarfskomponenten, wie z.B. die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten, sollten im Länderfinanzausgleich, nicht jedoch bei der Steuerverteilung abgearbeitet werden.

Der Ansatz einer proportionalen Einkommensteuer, einer besonderen „flat tax“ für Länder und Gemeinden, wäre technisch auf zwei alternativen Wegen umsetzbar:

1. Zum einen könnte sowohl im Lohnsteuerabzugsverfahren, bei der Abgeltungsteuer, bei anderen Einkommensteuervorauszahlungen sowie auch bei allen Einkommensteuerbescheiden die jeweilige steuerliche Bemessungsgrundlage festgestellt wer-

den und dann die beiden Steuersätze für Länder einerseits und Gemeinden andererseits oberhalb des Grundfreibetrags sowie der progressive Tarifteil für den Bund angewandt werden.<sup>3</sup> So etwas ist heute technisch einfach durchführbar. Somit enthielte jede Quellensteuerabführung und jeder Steuerbescheid die konkrete Information, wieviel Steuern an den Bund, an das Land und an die Wohnsitzgemeinde abzuführen wären. Eine nachträgliche Zerlegung nach schematischen, jährlich in der Datenverarbeitung der Finanzverwaltungen erhobenen Zerlegungssalden würde entfallen, weil das sogenannte örtliche Aufkommen sofort ermittelt würde. Dies würde den Steuerzahlern mehr Klarheit über die Verwendung ihrer Steuerzahlungen geben und die Debatte über den Umfang öffentlicher Leistungen auch auf der Ebene der Länder und Kommunen vermutlich stark versachlichen, weil es einen ausgewiesenen „Preis“ für diese gibt.

2. Technisch könnte zum anderen der proportionale Tarif auch als Teil des Zerlegungsverfahrens anhand des Anteils des jeweiligen Landes am Gesamtbetrag der Einkünfte in Deutschland insgesamt berechnet und verteilt werden, wobei hier ab einer bestimmten Einkommensgrenze eine Kappung vorgenommen werden könnte, um extrem hohe Einkünfte auszublenden. Dies entspricht im Ergebnis der Anwendung eines proportionalen Tarifs auf eine modifizierte Bemessungsgrundlage. Der Gesamtbetrag der Einkünfte als Bemessungsgrundlage bietet sich deshalb an, weil dann die steuerrechtliche Definition des zu versteuernden Einkommens – mit der zum Teil auch Lenkungsabsichten verfolgt werden – keine Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Länder hat. Die unmittelbare Sichtbarkeit, an welche Gebietskörperschaft der jeweilige Teil der Einkommensteuerzahlung geht, ginge bei diesem Verfahren aber verloren. Auch würde die horizontale Steuerverteilung erst feststehen, wenn die Einkommensteuerveranlagung eines Jahres etwa drei bis vier Jahre nach dem Steuerjahr abgeschlossen wäre, denn erst dann kann der Gesamtbetrag der Einkünfte vollständig ermittelt werden.

<sup>3</sup> Bei der Abgeltungsteuer, bei der Kapitalerträge heute bereits abschließend und unter Ausschluss eines Werbungskostenabzugs mit 25% versteuert werden, soweit nicht eine Günstigerprüfung einen niedrigeren Grenzsteuersatz ergibt, hätte auch der Bund einen proportionalen Tarifteil. Da es hier nur einen einkunftsspezifischen Freibetrag gibt, wären die Steuersätze entsprechend der derzeitigen Ertragsanteile jeweils 11% für Bund und Länder und 3% für die Gemeinden.

Zu regeln wäre überdies bei beiden Verfahren, wie mit Steuersubventionen und steuerlichen Zulagen sowie dem Familienleistungsausgleich, also mit steueraufkommensverkürzenden Elementen des Steuerrechts, umgegangen werden soll. Derzeit werden diese – mit Ausnahme einer Sonderrechnung beim steuerlichen Kindergeld – nach Maßgabe des vertikalen Verteilungsschlüssels zwischen den Ebenen geteilt und horizontal durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen. Indes erweist sich, dass viele dieser Steuervergünstigungen sehr ungleich in Anspruch genommen werden und insbesondere der Familienleistungsausgleich, der mittlerweile ein Gesamtvolumen von 42 Mrd. Euro hat,<sup>4</sup> die Steuerkraft der finanzschwachen Länder trotz niedrigerer Abzugsbeträge je Einwohner relativ stärker verkürzt als die der finanzstarken. Zudem sind viele Länder nicht mehr bereit, zusätzlichen steuerlichen Förderungen im Bundesrat zuzustimmen, wenn ihnen gleichzeitig die Steuereinnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben insbesondere im Bildungsbereich fehlen. Ein Beispiel hierfür ist die Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Bundesrat um den richtigen Weg bei der Förderung der energetischen Gebäudesanierung. Die Bundesregierung hatte Erleichterungen bei der Einkommensteuer als Förderinstrument vorgeschlagen, während die Länder dieses Instrument, unter anderem wegen einer ungünstigen Verteilungswirkung und zu erwartender Mitnahmeeffekte, ablehnten und sich für eine direkte Förderung durch Kredite und Zuschüsse der KfW aussprachen.<sup>5</sup> Die Lösung könnte hier darin bestehen, dass der Bund derartige Förderungen mit seinem progressiven Tarifteil verrechnet, während Länder und Gemeinden ihre „flat tax“ auf eine ungekürzte Bemessungsgrundlage erheben, wobei sie dann einen deutlich niedrigeren Steuersatz als mit Steuervergünstigungen für das gleiche Aufkommen benötigen würden.

### Auswirkungen auf das regionale Steueraufkommen und den Länderfinanzausgleich

Eine solche Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer würde auch den Länderfinanzausgleich deutlich entlasten. Eine Modellrechnung kann derzeit nur auf der Grundlage von Daten aus dem Jahr 2007 durchgeführt werden, da nur für dieses Erhebungsjahr die regionalisierten Grunddaten im Rahmen der Einkommensteuerstatistik zur Verfü-

<sup>4</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbericht 2013, Berlin 2013, S. 209.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesrat: Vermittlung zur Gebäudesanierung beendet, Pressemitteilung des Bundesrates 194/2012 vom 13.12.2012, <http://www.bundesrat.de/DE/presse/pm/2012/194-2012.html> (27.1.2014).

gung stehen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch heute noch und nach Einführung der Abgeltungssteuer ähnliche Ergebnisse, allerdings auf einem höheren Einnahmenniveau, erzielt werden.

Die Tabelle 1 enthält zunächst die Einnahmen der Länder und der Kommunen aus ihrem Einkommensteueranteil 2007 je Einwohner. Hier sind große Unterschiede feststellbar, Hamburg hatte mit 1686 Euro je Einwohner fünfmal so hohe Einnahmen wie Mecklenburg-Vorpommern mit 332 Euro; beim kommunalen Einkommensteueranteil lag die Spreizung zwischen 113 Euro je Einwohner in Thüringen und 471 Euro in Hamburg immerhin noch beim etwa Vierfachen. Die Standardabweichung betrug 40,5% bzw. 36,2%.

Eine „flat tax“, bei der der Familienleistungsausgleich wie derzeit zu 42,5% den Ländern, zu 15% den Gemeinden angelastet würde, hätte 2007 für ein gleiches Einkommen Steuersätze von 13,0% für die Länder und 4,2% für die Kommunen erforderlich gemacht. Die Abstände hätten sich auf das Zweieinhalbfache zwischen dem steuerschwächsten und dem steuerstärksten Land deutlich reduziert. Und bei einer Verrechnung des Familienleistungsausgleichs zulasten des Bundestarifteils wäre der erforderliche Landessteuersatz auf 11,2%, der der Kommunen auf 3,5% gesunken, was in der Summe kaum höher ist als der derzeitige Eingangssteuersatz. Das Einkommen wäre noch gleichmäßiger gewesen und hätte nur noch zwischen 521 Euro und 1275 Euro für den Länderteil bzw. 164 Euro und 402 Euro je Einwohner für den kommunalen Tarifteil gelegen. Die relative Standardabweichung wäre auf 24,5% gesunken.

Entsprechend dem gleichmäßigeren Steueraufkommen wären die Transferzahlungen im Länderfinanzausgleich merklich niedriger ausgefallen: Statt 7,9 Mrd. Euro hätten die horizontalen Transferzahlungen nur noch 6,8 Mrd. Euro, im Falle des Kindergelds zulasten des Bundestarifteils sogar nur noch 6,4 Mrd. Euro betragen (vgl. Tabelle 2). Das Volumen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs wäre von 12,7 Mrd. auf 9,8 bzw. 9,0 Mrd. Euro noch stärker gesunken. Die ursprünglich größeren Verluste der finanzstarken Länder bei der Steuerverteilung, die ja nur die Rücknahme von besonderen ungerechtfertigten Tarifprämien aus dem progressiven Tarifteil sind, und die Gewinne der finanzschwachen Länder werden aber durch den Länderfinanzausgleich wieder reduziert, so dass am Ende eine deutlich gleichmäßigere Finanzausstattung erreicht wäre. Auch der Bund würde profitieren, denn das gleichmäßigere Steueraufkommen der Länder und ihrer Gemeinden würde ihm Ersparnisse bei den Bun-

Tabelle 1

### Auswirkungen eines aufkommensneutralen „flat tax“-Tarifs für Länder und Gemeinden 2007

in Euro je Einwohner

Einkommensteuer	Steuer-einnahmen je Einwohner		„flat tax“, Familienleistungsausgleich wie derzeit		reine „flat tax“, Kindergeld beim Bund	
	Länder	Kommunen	Länder	Kommunen	Länder	Kommunen
BW	1147,7	370,4	1168,6	368,7	1147,1	357,4
BY	1207,0	386,2	1182,5	373,5	1136,7	357,9
BE	770,5	246,0	757,8	238,2	778,4	245,1
BB	432,5	137,8	595,8	186,3	641,3	201,9
HB	1050,9	288,6	839,9	263,7	884,1	278,4
HH	1686,3	471,9	1347,9	426,7	1275,1	401,5
HE	1440,5	402,3	1156,1	364,9	1131,3	356,2
MV	332,5	116,3	455,2	141,2	535,6	168,6
NI	767,3	251,8	876,7	275,4	894,8	281,7
NW	1023,5	326,7	973,1	306,1	978,9	308,2
RP	870,2	277,4	1037,2	327,0	1024,1	322,4
SL	736,1	226,5	823,3	258,9	829,0	261,0
SN	357,1	109,5	461,7	143,5	543,9	171,3
ST	362,1	120,4	462,1	144,1	521,4	164,2
SH	854,2	286,9	949,6	298,9	943,4	297,0
TH	349,3	113,3	465,7	144,3	543,9	171,2
Länder-durchschnitt	954,9	300,6	954,9	300,6	954,9	300,6
Standard-abweichung	386,9	109,0	277,0	88,4	234,0	73,7
in %	40,5	36,2	29,0	29,4	24,5	24,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

desergänzungszuweisungen von immerhin 623 bzw. 750 Mio. Euro bescheren, die sich im Übrigen gut für die Kompensation der Verlierer, hier insbesondere der Stadtstaaten, an einer anderen Stelle des Finanzausgleichs einsetzen ließen.

Alles in allem wären damit die Monita der in Karlsruhe klagenden Länder Bayern und Hessen, die das vermeintlich hohe Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne angreifen, behoben, zumal die Grenzerträge der Länder und ihrer Kommunen aus einer Steigerung der Bemessungsgrundlage weiterhin und unmittelbar steigen würden. Somit wären auch die aus Sicht der klagenden Länder bestehenden, allerdings in ihrer Existenz umstrittenen „Anreizeffekte“ des derzeitigen Länderfinanzaus-

Tabelle 2

**Veränderungen der Steuerkraft und des Länderfinanzausgleichs 2007**

in Mio. Euro

	Differenz Steuern Land	Differenz USt-Verteilung	Kindergeld wie derzeit verteilt					Summe Land und Kommunen	in Euro je Einwohner
			Differenz horizontaler LFA	Differenz BEZ	Differenz LFA insgesamt	Differenz nach Steuern und LFA	Differenz Steuern Kommunen		
NW	-907,8	633,4	232,7	-16,5	849,6	-58,2	-370,9	-429,2	-23,83
BY	-305,4	439,7	-44,3	0,0	395,4	90,0	-158,7	-68,6	-5,49
BW	224,4	378,0	-457,5	0,0	-79,5	144,9	-17,7	127,2	11,84
NS	873,2	-548,6	-226,8	-169,2	-944,6	-71,4	188,4	116,9	14,64
HE	-1727,2	213,5	1237,5	0,0	1451,0	-276,2	-227,2	-503,5	-82,94
SN	444,3	-273,2	-191,6	-55,8	-520,6	-76,3	144,5	68,2	16,11
RP	676,9	-241,6	-312,2	-195,1	-748,9	-72,1	201,1	129,0	31,87
ST	244,3	-146,6	-97,5	-28,8	-272,9	-28,7	57,9	29,2	12,03
SH	270,5	-157,3	-72,1	-48,7	-278,0	-7,5	33,9	26,3	9,29
TH	269,0	-174,6	-102,0	-29,6	-306,2	-37,2	71,6	34,4	14,94
BB	416,2	-306,0	-137,0	-40,5	-483,5	-67,3	123,5	56,2	22,12
MV	207,9	-138,2	-70,8	-20,1	-229,1	-21,2	42,2	21,0	12,47
SL	90,9	-49,8	-42,2	-15,9	-107,9	-17,0	33,8	16,8	16,13
BE	-43,4	160,9	-75,4	-19,5	66,0	22,7	-26,6	-3,9	-1,15
HH	-593,7	61,9	357,5	0,0	419,5	-174,2	-79,2	-253,4	-143,95
HB	-140,1	148,5	1,6	0,4	150,6	10,5	-16,5	-6,1	-9,16
insgesamt	0,0	0,0	0,0	-622,8	-622,8	-622,8	0,0	-622,8	-7,57
	Differenz Steuern Land	Differenz USt-Verteilung	Kindergeld beim Bund					Summe Land und Kommunen	in Euro je Einwohner
			Differenz horizontaler LFA	Differenz BEZ	Differenz LFA insgesamt	Differenz nach Steuern und LFA	Differenz Steuern Kommunen		
NW	-788,6	802,4	87,8	0,0	890,2	101,6	-328,9	-227,3	-12,62
BY	-706,3	557,1	197,5	0,0	754,6	48,3	-300,2	-251,9	-20,15
BW	-6,4	478,9	-361,1	0,0	117,7	111,4	-99,1	12,3	1,14
NS	1011,1	-604,6	-279,2	-216,2	-1100,0	-88,9	237,0	148,1	18,54
HE	-1872,8	270,5	1305,1	0,0	1575,5	-297,2	-278,6	-575,9	-94,86
SN	647,5	-426,5	-260,6	-76,6	-763,7	-116,1	216,2	100,1	23,63
RP	631,0	-203,6	-303,7	-187,5	-694,9	-63,9	184,9	121,0	29,89
ST	332,3	-207,5	-131,3	-39,1	-377,9	-45,6	89,0	43,4	17,86
SH	276,6	-136,5	-86,1	-59,7	-282,3	-5,7	36,0	30,3	10,69
TH	412,1	-289,0	-146,1	-42,8	-477,9	-65,7	122,1	56,4	24,51
BB	501,8	-363,4	-171,0	-50,9	-585,4	-83,6	153,7	70,1	27,59
MV	300,9	-210,7	-100,9	-28,9	-340,5	-39,6	75,0	35,4	20,98
SL	100,3	-49,0	-50,0	-19,5	-118,4	-18,1	37,1	19,0	18,28
BE	-10,6	161,8	-106,2	-27,4	28,2	17,6	-15,0	2,6	0,75
HH	-702,6	78,4	411,9	0,0	490,3	-212,2	-117,6	-329,9	-187,39
HB	-126,4	141,8	-5,9	-1,5	134,4	7,9	-11,7	-3,8	-5,70
insgesamt	0,0	0,0	0,0	-750,1	-750,1	-750,1	0,0	-750,1	-9,12

LFA = Länderfinanzausgleich; USt = Umsatzsteuer; BEZ= Bundesergänzungszuweisungen.

Quelle: eigene Berechnungen.

gleichs zumindest erheblich gemindert. Denn neben abgesenkter horizontaler Transferanteile könnten die Grenzertragsanteile des Bundes und der Gemeinden die Motivation der Länder, Steuern zu erheben, auch theoretisch nicht mehr beeinträchtigen. Die Grenzertragsraten wachsender Bemessungsgrundlagen würden damit gegenüber dem Status quo sogar dramatisch steigen.

### Vertikale Balance der Besteuerungskompetenzen

Am Ende dürften die Vorteile einer solchen Neuregelung der Besteuerungskompetenzen aber auch und gerade in der damit verbundenen vertikalen Entflechtung liegen. Nach nunmehr zwei Föderalismusreformen ist nämlich die Liste der Streitpunkte zwischen den Ländern einerseits und dem Bund andererseits noch immer erstaunlich lang. Zahlreiche Gesetzesvorhaben gehen in den Vermittlungsausschuss, oft weil die Länder zu einer Beteiligung an den Kosten bundespolitisch zu verantwortender Maßnahmen verpflichtet werden sollen. Konflikte ergeben sich naturgemäß besonders dann, wenn die zur Erreichung des jeweiligen politischen Ziels eingesetzten Instrumente umstritten sind. Und es geht am Ende immer ums Geld, wobei derzeit die Länderebene selbst nur sehr eingeschränkt handlungsfähig ist und beim Bund um Geld betteln muss, statt als Gruppe der mit dem Vollzug beschwerten föderalen Ebene zu entscheiden, wie viel Steuern sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Ein recht aktuelles Beispiel dieser unfertigen Entflechtung zwischen den Aufgaben (und den Ausgaben) der staatlichen Ebenen ist der Streit um die sogenannten Entflechtungsmittel. Dabei handelt es sich um Kompensationsmittel zugunsten der Länder, die ihnen seit der ersten Stufe der Föderalismusreform 2006 für die alleinige Wahrnehmung bisher von Bund und Ländern gemeinsam verantworteter Aufgaben (Gemeinschaftsaufgaben) zugesprochen worden waren.<sup>6</sup> Erst in schwierigen Verhandlungen der Länder mit der Bundesregierung konnten diese Mittel bis 2019 in der bisherigen Höhe gesichert werden – obwohl die Ansprüche an die damit finanzierten Aufgaben der Länder etwa im Bereich des Hochschulbaus, der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung seit 2006 oft sogar noch zugenommen haben und weiter aufwachsen. Ein solcher Konflikt würde im

6 Vgl. Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (EntflechtG), Art. 13 des Gesetzes vom 5.9.2006, in: BGBl. I, S. 2098, 2102, geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2401).

neuen Steuerverteilungsmodell dadurch gelöst, dass sich die Länder die ausfallenden Mittel aus einer Erhöhung ihres Steuersatzes „besorgen“ und der Bund im Umfang seiner Einsparungen seinen Tarif entlasten könnte. Und anders als im derzeit geltenden, weitgehend unwirksamen Modell der vertikalen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 4 GG<sup>7</sup> käme es nicht zu einer unmittelbaren Verschiebung von Einnahmen vom Bund zu den Ländern, sondern zunächst zu einer Steuererhöhung als Folge von zusätzlichem Mehrbedarf der Länder insbesondere auch durch den Vollzug von Bundesgesetzen. Der die Aufgaben verursachende Bundesgesetzgeber hätte einen wirksamen Anreiz, bei neuen Aufgabenbelastungen der Länder auch sachgerechte Finanzierungslösungen mitzuentcheiden. Unter diesen neuen Bedingungen darf bezweifelt werden, ob der Bund sich für das von vielen Ländern scharf kritisierte Betreuungsgeld entschieden hätte. Denn dann wäre dies mit einer (unpopulären) Steuererhöhung einhergegangen, statt die Kosten der sogenannten Herdprämie vergleichsweise intransparent über Einschränkungen bei anderen öffentlichen Leistungen, darunter auch Bildungsausgaben, zu tragen.

Für den Bürger stellt sich zudem derzeit zu Recht die Frage nach den Verantwortlichkeiten, wenn notwendige Vorhaben am Streit zwischen den staatlichen Ebenen scheitern oder dieser Streit in einen schwer durchschaubaren Kompromiss mündet. In einem solchermaßen verflochtenen System wird es auch zunehmend schwieriger, Regierungen und Parteien eindeutig als Verantwortliche für getroffene Entscheidungen zu identifizieren und auf dieser Grundlage eine Wahlentscheidung zu treffen. Auch das dürfte zur beobachtbaren Politikverdrossenheit und Wahlmüdigkeit beigetragen haben.

### Verfahren für die Feststellung der Länder- und Kommunalsteuersätze

Auf die Agenda der Verhandlungen gehört vor diesem Hintergrund auch die Verfahrensregel, wie das Gesetzgebungsverfahren für die Steuersätze der Länderebene und der Kommunen so gestaltet werden kann, dass

7 Zu Verschiebungen des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels zugunsten der Länder kam es mit Ausnahme einer Nachrechnungsklausel bei der Einführung des Kindergelds in den 1970er Jahren und einiger kleinerer Festbetragsabsatzungen immer nur dann, wenn der Bund deren Zustimmung zu Steuergesetzen benötigte oder im Fall der großen Umverteilung durch das Föderale Konsolidierungsprogramm im Rahmen der Finanzierung der deutschen Einheit im Jahr 1993. Zur Kritik des Verfahrens im Detail vgl. bereits R. Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv 1987, S. 181 ff., 190 ff.



das Votum der Länder erstens nicht vom Bundestag blockiert werden kann und zweitens eine Überlastung der Steuerpflichtigen, wie sie schon Popitz in den 1920er Jahren befürchtete,<sup>8</sup> durch ein vernünftiges Koordinierungsverfahren zwischen Bund und Ländern vermieden wird, das die steuerliche Gesamtbelastung im Auge behält und die Breite der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sichert.

Zur Umsetzung bedarf es wohl – neben den heute bestehenden Verfahren der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen – einer dritten Art von Gesetzgebungsverfahren. Erforderlich hierfür wäre eine Ergänzung von Artikel 77 GG dahingehend, dass für die Bestimmung der genannten Steuersätze ein Verfahren in Umkehrung der Absätze 3 und 4 des Artikels 77 GG vorgesehen wird und das bei Steuergesetzen angewandt wird, deren Erträge allein Ländern und Gemeinden zustehen; d.h., der Bundesrat könnte per Gesetz die Steuersätze festlegen und dem Bundestag stünde ein qualifiziertes Einspruchsrecht zu, das von der Länderkammer überstimmt werden könnte. Gesetzliche Regelungen, die die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer betreffen, würden wie bisher durch Bundesgesetz mit Zustimmungserfordernis des Bundesrates verabschiedet.

### Verhandlungsperspektiven

Die nächste, die dritte große Föderalismusreform steht mit dem Auslaufen der Regelungen des geltenden Länderfinanzausgleichs und der Hilfen für die neuen Länder an und muss die Finanzbeziehungen für die Zeit nach 2020 für einen längeren Zeitraum neu regeln. Will man zu diesem Zeitpunkt eine echte Reform erzielen, statt den Status quo – wie schon so oft – unter neuem Na-

men weiterzumentieren, dann muss grundlegender über eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Ländern und dem Bund nachgedacht werden. Es reicht dann nicht mehr, ausgabeseitig die Kompetenzen klarer zu definieren. Es müssen auch einnahmeseitig die Voraussetzungen für die verantwortliche Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben geschaffen werden. Und es muss auch erreicht werden, dass sich das Steueraufkommen von Ländern und Gemeinden stärker an ihren aus der Erfüllung ihrer Aufgaben resultierenden Finanzbedarfen orientiert, statt an einem steuerpolitischen Gestaltungsdrang auf Bundesebene, der in der Vergangenheit viel zu oft unangemessene horizontale und vertikale Verwerfungen zur Folge hatte.

Das beschriebene Verfahren zur sachgerechten Neuaufteilung der Einkommensteuer und der Entflechtung der steuerariflichen Kompetenzen zwischen dem Bund einerseits und Ländern und Gemeinden andererseits hätte vor diesem Hintergrund gleich mehrere Vorteile: Die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs könnte vermindert, die angeblich so anreizschädlichen Grenzausgleichssätze massiv gesenkt werden, die Einnahmen von Ländern und Gemeinden im Konjunkturverlauf würden verstetigt und die Verantwortung zur Erreichung von gesamtstaatlichen Verteilungszielen künftig komplett dem Bund zugewiesen werden. Dies wäre im Verhältnis zum Bund auch deswegen sachgerecht, weil diesem nach der Schuldenregel des Grundgesetzes ein größerer, auch struktureller Verschuldungs- und Handlungsspielraum verbleibt.

Eine derart gestiegene Handlungsfähigkeit der Politik wäre aber gleichzeitig eine wichtige Grundlage dafür, Reformen im Steuerbereich rasch und ohne überflüssigen Verteilungsstreit zwischen den staatlichen Ebenen umsetzen zu können. Auch dem demokratischen Gemeinwesen würde es guttun, wenn die Bürger (wieder) erkennen könnten, wer für welche Entscheidungen in der Steuerpolitik, aber auch bei der Erledigung der staatlichen Aufgaben verantwortlich ist.

8 Vgl. J. Popitz: Der Finanzausgleich, in: W. Gerloff, F. Meisel (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Tübingen 1927, Bd. 2, S. 365 ff.

#### Title: *Income Tax Sharing Reconsidered*

**Abstract:** *The controversies over the reform of the German intergovernmental fiscal equalisation system generally concern the equalisation formula at the last step of the tax-sharing system. In order to achieve a financial architecture that truly corresponds with the tasks of the federal government, the states and the municipalities, the tax-sharing schedules also need to be reconsidered. To share the personal income tax according to proportional tax rates for the states and municipalities and to leave the progressive tax rates to the federal level would not only deliver horizontally more equal tax revenues for the sub-federal tiers of government but also increase the vertical flexibility of tax distribution if the federal and state governments then had the right to change "their" tax rates without the approval of the Bundesrat or Bundestag.*

**JEL Classification:** H11, H24, H7