

Boss, Alfred; Weiß, Reinhold; Münzenmaier, Werner; Weber, Christoph

**Article — Published Version**

## Was bringt eine geänderte Ertragskompetenz bei der Einkommensteuer? Eine Replik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Boss, Alfred; Weiß, Reinhold; Münzenmaier, Werner; Weber, Christoph (2014) : Was bringt eine geänderte Ertragskompetenz bei der Einkommensteuer? Eine Replik, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 8, pp. 575-579, <https://doi.org/10.1007/s10273-014-1717-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/146014>

**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.*

Alfred Boss, Reinhold Weiß, Werner Münzenmaier, Christoph Weber\*

## Was bringt eine geänderte Ertragskompetenz bei der Einkommensteuer? – eine Replik

In der Aprilausgabe 2014 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer“. Die Autoren des vorliegenden Beitrags setzen sich kritisch damit auseinander, im Anschluss erläutern Gisela Färber, Carsten Kühl und Denis Alt ihren Standpunkt in einer Erwiderung.

In der Aprilausgabe des Wirtschaftsdienst wurde ein Modell zur Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer veröffentlicht.<sup>1</sup> Dort wurde vorgeschlagen, die Einkommensteuer in einen „proportionalen Sockeltarif“ und einen „progressiven Überbau“ zu gliedern. Den Ländern und Gemeinden soll der Sockel zustehen, dem Bund der progressive Teil. Es geht also um eine Veränderung der derzeitigen proportionalen Verteilung des Gesamtaufkommens der Einkommensteuer auf Bund (42,5%), Länder (42,5%) und Gemeinden (15%).

Konkret sieht der Vorschlag von Färber, Kühl und Alt Folgendes vor:

- Es wird (zunächst) die Aufkommensneutralität insgesamt gewahrt sowie sichergestellt, dass es zu keinen Belastungsveränderungen für die Steuerzahler kommt.
- Länder und Gemeinden erhalten zusammen einen „Sockeltarif“ von 14,7% (Länder 11,2%, Gemeinden 3,5%).
- Es gibt eine (gewisse) Länderautonomie, da der Bundesrat die Höhe des „Sockeltarifs“ festlegt. Der Bundestag hat ein Einspruchsrecht. Daher muss eine neue Art von Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz etabliert werden.
- Der Bund erhält den über den Sockeltarif hinausgehenden Rest der Einkommensteuer, wobei er seinen progressiven Tarifanteil autonom, d.h. ohne Zustimmung des Bundesrats, gestalten kann.
- Das gesamte Einkommensteueraufkommen wird horizontal nach dem Wohnsitzprinzip verteilt (d.h. auch bei der Abgeltungsteuer auf sonstige Kapitalerträge sowie

keine Berücksichtigung des Betriebsstättenprinzips bei der Lohnsteuer).

Begründet wird der Vorschlag mit einer föderalen Aufgabenteilung, die bei der zentralen Ebene (Bund) insbesondere die Konjunktur- und die Verteilungspolitik verortet (z.B. Sozial- und Arbeitsmarktgesetzgebung). Die regionale und kommunale Ebene soll dagegen vor allem für das Angebot derjenigen öffentlichen Güter zuständig sein, bei denen länderspezifische bzw. lokale Präferenzen der Bevölkerung bedeutsam sind. Sehr verkürzend werden nur zwei Bereiche genannt, nämlich Bildung und innere Sicherheit, während z.B. der ganze Bereich der regionalen und kommunalen Infrastrukturpolitik außen vor bleibt.

Aus Sicht von Färber, Kühl und Alt würden

- eine bedarfsgerechtere horizontale Steuerausstattung erreicht,
- das horizontale Umverteilungsvolumen mit den oft beklagten negativen Anreizeffekten erheblich gesenkt,
- eine bedeutsame Entflechtung erzeugt und

**Dr. Alfred Boss** ist Mitarbeiter im Prognose-Zentrum des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

**Reinhold Weiß** ist Referatsleiter im Hessischen Ministerium der Finanzen in Wiesbaden.

**Dr. Werner Münzenmaier** ist Referatsleiter und **Christoph Weber** ist stellvertretender Referatsleiter im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg in Stuttgart.

\* Die Autoren vertreten hier ihre persönliche Meinung, nicht die der Institutionen, denen sie angehören.

<sup>1</sup> G. Färber, C. Kühl, D. Alt: Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 4, S. 267-274.

- die politische Verantwortlichkeit der föderalen Ebenen gestärkt.

### Finanzielle Auswirkungen

Die Modellrechnungen und deren Ergebnisse sind insgesamt kritisch zu bewerten. Ausgangsgröße für die Berechnungen sind die Veränderungen bei der vertikalen Ertragsverteilung der Einkommensteuer im jeweiligen Land. Hierbei wird das 2007 nach geltenden Verteilungsregeln vereinnahmte Aufkommen der Einkommensteuer (Status quo) einer auf Basis der amtlichen Einkommensteuer-Statistik für das Jahr 2007 berechneten Einkommensteuer (Modell) gegenübergestellt. Die Daten der Einkommensteuer-Statistik beinhalten die steuerlichen Bemessungsgrundlagen des Veranlagungszeitraumes 2007, die in erheblichem Umfang erst in den folgenden Jahren kassenwirksam werden. Diese sind somit in ihrer Struktur und Niveau nicht mit dem Kassenaufkommen 2007 und der dahinterstehenden Bemessungsgrundlagen uneingeschränkt vergleichbar.

Nach den Modellrechnungen, die – zumindest bezüglich der horizontalen Verteilungswirkungen – nicht überprüft oder nachvollzogen werden können, gibt es gravierende Veränderungen in der primären Steuerkraft, die auch nach Finanzausgleich (Basis ist das jetzige Ausgleichssystem) zu erheblichen Verwerfungen führen. Rheinland-Pfalz würde von dem Vorschlag enorm profitieren, Land und Kommunen würden in den beiden Modellvarianten (je nachdem, ob das Kindergeld wie jetzt von Bund, Ländern und Gemeinden oder allein vom Bund getragen wird) zwischen 800 Mio. und 900 Mio. Euro gewinnen, wobei nach Finanzausgleich zwischen 120 Mio. und 130 Mio. Euro Nettogewinn und damit der höchste Pro-Kopf-Gewinn verbliebe: „Honi soit qui mal y pense“. Der enorme Steuerkraftzuwachs von Rheinland-Pfalz (die Steuerkraft bei der Einkommensteuer steigt um 16 Prozentpunkte) würde im Übrigen dazu führen, dass das Land ein weit überproportionales originäres Pro-Kopf-Steueraufkommen von 108% des Bundesdurchschnitts realisieren könnte, obwohl die Pro-Kopf-Wirtschaftskraft des Landes, gemessen am BIP je Einwohner, merklich unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Dramatisch wären die Verluste der finanzstarken Länder, insbesondere Hamburgs und Hessens. Die (Netto-)Verluste Hamburgs werden mit 250 Mio. bis 330 Mio. Euro nach Finanzausgleich veranschlagt. Hessen (Land und Kommunen) würde zwischen 500 Mio. und 600 Mio. Euro verlieren, was Pro-Kopf-Verluste von 83 Euro bzw. 95 Euro je Einwohner bedeuten würde. Auch Nordrhein-Westfalen (-24 Euro) und Bayern (-5,5 Euro) würden deutlich an Finanzkraft je Einwohner verlieren. Dies gilt überraschend

nicht für Baden-Württemberg, für das Pro-Kopf-Gewinne von 12 Euro ausgewiesen werden. Dies dürfte mit der speziellen Situation im Jahr 2007 zusammenhängen, in der Hessen eine extrem hohe Finanzkraft je Einwohner hatte. In der Tendenz dürfte der Vorschlag für Baden-Württemberg angesichts des überproportionalen Einkommensniveaus deutlich finanziell nachteilig sein. Die Behauptung „Alles in allem wären damit die Monita der in Karlsruhe klagenden Länder Bayern und Hessen, die das vermeintliche hohe Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs angreifen, behoben“<sup>2</sup>, verkennt offensichtlich die Zielrichtung der beiden Länder.

Eine erhebliche Entlastung entsteht beim Bund, da das Volumen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen um rund 620 Mio. Euro sinkt. Da dem Bund der progressive Anteil zusteht, würde außerdem sein Anteil durch wachstumsbedingte Aufkommenssteigerungen und wegen der „kalten Progression“ im Zeitverlauf überproportional zunehmen. Wie eigene Modellrechnungen zeigen, führt die Fortführung der von Färber et al. für das Ausgangsjahr 2007 angenommenen Situation, die dann noch vertikal verteilungsneutral ist, aufgrund des für Länder und Gemeinden konstanten „Sockeltarifs“ schon nach nur sieben Jahren zu einem Anteilsverlust der Länder- und Gemeindeebene von über 22 Mrd. Euro. Es besteht daher für den Länderanteil ein permanenter Anpassungsbedarf. Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Ländergesamtheit dauerhaft gegenüber dem Bund Nachteile erleidet sowie alle Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft belastet werden.

### Besteuerungsprinzipien und verfassungsrechtliche Aspekte

Die Frage nach dem korrekten Anknüpfungspunkt für die Verteilung der Lohn- und Einkommensteuer ist seit jeher umstritten. Insbesondere wird kritisiert, dass durch die Verteilung der Lohnsteuer allein nach dem Wohnsitzprinzip für die Länder ein Anreiz zur Maximierung ihrer Einwohnerzahl besteht, nicht aber zur Stärkung ihrer Wirtschaftskraft. Aber auch aus Äquivalenzgesichtspunkten wird das Wohnortprinzip bei der Lohnsteuer kritisiert. Zahlreiche öffentliche Leistungen sind arbeitsort- bzw. produktionsortbezogen. Aus Sicht einer adäquaten regionalen Zuordnung der Lohnsteuer ist dies für Pendler relevant, also für Lohnsteuerpflichtige, die öffentliche Leistungen an ihrem Arbeitsort in Anspruch nehmen. Hierzu gehören Infrastrukturleistungen im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs ebenso wie solche zum Erhalt bzw. Ausbau von Arbeitsplätzen.

2 G. Färber, C. Kühl, D. Alt, a.a.O., S. 271.

Die breite Diskussion in der Literatur wird von den Autoren unterschlagen, stattdessen wird (ohne Beleg) behauptet, dass „die Mehrzahl der öffentlichen Leistungen am Wohnsitz konsumiert wird“<sup>3</sup>. Außerdem wird apodiktisch konstatiert, dass „der idealtypische Bedarf der Gemeinde bzw. des Landes der Arbeitsstätte ... über die Gewerbe- und Körperschaftsteuer ausreichend berücksichtigt“<sup>4</sup> wird, ohne dass der deutlich zurückgehende Anteil der betriebsortbezogenen Steuern erwähnt wird.<sup>5</sup>

Die Begründung des proportionalen Ländertarifs ist außerdem wenig überzeugend. Der Rückgriff auf Musgrave ist sehr verkürzend, weil er sich nur auf Teilaspekte der föderalen Aufgabenverteilung (Konjunktur- und Verteilungspolitik) bezieht und die Allokationsfunktion des Staates, auch der Länder und Kommunen, außer Acht lässt. Es ist eine Voraussetzung für ein anreizkompatibles, das gesamtwirtschaftliche Wachstum förderndes föderales Verteilungssystem, dass bei der primären Steuerverteilung eine hohe Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Erfolg eines Landes und seiner Einnahmesituation besteht. Die Regeln der horizontalen Steuerverteilung und -zerlegung müssen diese Korrelation gewährleisten.

Färber et al. erwähnen auch nicht, dass diese Sichtweise – einer hohen Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Erfolg eines Landes und seiner Einnahmesituation – ein Leitprinzip unserer Verfassung ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung von 1986 festgestellt: „Die Steuerverteilung nach der wirklichen Steuerkraft liegt der horizontalen Steuerverteilung ... als gerechtigkeitsbezogene Leitidee zugrunde.“<sup>6</sup> Deshalb wird der Gesetzgeber aufgefordert, eine Lösung zu finden, welche „die nach erhebungstechnischen Zweckmäßigkeitsregelungen vereinnahmten Steuern auf die Länder in der Weise verteilt, die nach Möglichkeit der wirklichen Steuerkraft, d.h. der Steuerleistung der Wirtschaft und der Bürger des einzelnen Landes entspricht“<sup>7</sup>. Dabei schreibt das Gericht dem Gesetzgeber zwar nicht vor, dass die landeseigene wirkliche Steuerkraft nach dem Wohnsitzprinzip oder dem Betriebsstättenprinzip bestimmt werden muss, unzweifelhaft gehört aber die gesamte Steuerleistung des einzelnen Bürgers und der einzelnen Unternehmen zur „wirklichen Steuerkraft“.

Insofern kann die Formulierung, dass die aus dem Vorschlag resultierenden Verluste der finanzstarken Länder

bei der Steuerverteilung „nur die Rücknahme von besonderen ungerechtfertigten Tarifprämien aus dem progressiven Tariffteil sind“<sup>8</sup>, nur als Missachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben bezeichnet werden. Nach den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes (GG) – Art. 107 Abs. 1 Satz 1 – steht den Ländern bei der Einkommensteuer der Anteil zu, der von ihren Finanzbehörden vereinnahmt wird (örtliches Aufkommen). Nach dem Vorschlag soll den Ländern aber nicht der Länderanteil am örtlich vereinnahmten Aufkommen der Einkommensteuer zustehen, sondern der proportionale Tarifanteil der Länder. Dies verstößt gegen die genannte Regelung. Im Übrigen widerspricht der Vorschlag auch der Verteilung der Ertragskompetenz gemäß Art. 106 Abs. 3 S. 1 in Verbindung mit Abs. 5 GG.

### Umsetzbarkeit

Färber, Kühl und Alt stellen zwei Varianten für die Umsetzung einer proportionalen Einkommensteuer vor:

1. Eine steuerliche Bemessungsgrundlage wird bei der Lohnsteuer, bei allen Einkommensteuerbescheiden und -vorauszahlungen sowie bei der Abgeltungsteuer ermittelt. Die beiden Steuersätze (Länder, Gemeinden) werden oberhalb des Grundfreibetrags angewendet, dabei der progressive Tarif für den Bund. Die Zerlegung soll entfallen, da alle Quellensteuerabführungen und Steuerbescheide die Information enthalten sollen, wie viel Steuern an Bund, Land und Wohnsitzgemeinde abzuführen sind.
2. Der proportionale Tariffteil wird innerhalb des Zerlegungsverfahrens anhand der Länderanteile an der Bemessungsgrundlage „Gesamtbetrag der Einkünfte“ berechnet und verteilt.

Die zweite Variante setzt den Abschluss der Einkommensteuer-Veranlagung voraus. Sie würde zu einer Zeitverzögerung von bis zu vier Jahren führen und ist deshalb von vornherein unpraktikabel. Die erste Variante erscheint technisch kaum umsetzbar. Sowohl beim Quellensteuerabzug als auch im Einkommensteuerbescheid müssten drei unterschiedliche Steuersätze auf die einheitliche Bemessungsgrundlage „zu versteuerndes Einkommen“ zur Anwendung kommen. Dies macht die Steuerermittlung komplizierter und die Steuerbescheide noch umfangreicher.

Noch komplizierter wird es, wenn – wie auch vorgeschlagen – Steuervergünstigungen nur beim Bundestarif berücksichtigt werden. Hierfür müssten zwei unterschiedli-

3 G. Färber, C. Kühl, D. Alt, a.a.O., S. 269.

4 Ebenda.

5 Vgl. etwa M. Broer: Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 4, S. 259.

6 BVerfGE 72, 330, 392.

7 BVerfGE 72, 330, 391.

8 G. Färber, C. Kühl, D. Alt, a.a.O., S. 271.

che Bemessungsgrundlagen ermittelt werden (ungekürzt für Land und Gemeinde, gekürzt für Bund). Um steuerliche Belastungsneutralität im Einzelfall zu wahren, müssten die Steuersätze im progressiven Tarifbereich um den Sockel-Steuersatz für Land und Kommune gekürzt werden (z.B. statt bisher 42% künftig 28%). Dies würde sich für Familien negativ auf die Günstigerprüfung von Kindergeld und Kinderfreibetrag auswirken. Denn die steuerliche Auswirkung des Kinderfreibetrags würde wegen des geringeren Grenzsteuersatzes sinken. Beim Sockeltarif hätte der Kinderfreibetrag keine Wirkung.

Dem Steuerpflichtigen muss von seinem Erworbenen zumindest soviel verbleiben, wie er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Artikel 6 Abs. 1 GG – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum). Die Bundesregierung legt zur Frage der Höhe des Existenzminimums alle zwei Jahre einen Bericht vor, auf dessen Basis der Gesetzgeber den Grundfreibetrag dann, soweit erforderlich, anpasst.

Eine Erhöhung des Grundfreibetrags wirkt sich auf die Berechnung des zu versteuernden Einkommens innerhalb der 1. Progressionszone (8354 Euro bis 13 469 Euro) aus. In dieser Progressionszone liegt der Grenzsteuersatz bei 14% bis 23,97%. Die finanziellen Auswirkungen einer Erhöhung des Grundfreibetrags würden gemäß dem Vorschlag zu einem größeren Teil als im geltenden Recht zulasten der Länder und Gemeinden gehen. Insoweit wären die Länder (Gemeinden), um Aufkommensverluste gegenüber der geltenden Ertragsverteilung auszugleichen, gezwungen, bei jeder Erhöhung des Grundfreibetrages ihren Steuersatz anzupassen.

### Unklare Gesetzgebungskompetenzen

Der Vorschlag erlaubt es dem Bund, „seinen“ Steuersatz autonom zu ändern. Die Autoren argumentieren, dass damit eine erhebliche vertikale Entflechtung erreicht werden könne. Es sind aber verfassungsrechtliche Zweifel angebracht, ob der Bund, wie von den Autoren behauptet, über seinen progressiven Tarifteil tatsächlich eigenständig, d.h. ohne Zustimmung des Bundesrats, entscheiden könnte. Sollte dies der Fall sein, würden die Länder an Einfluss verlieren.

Umgekehrt soll die Ländergesamtheit gegen den Willen des Bundes ihren Anteil am Einkommensteueraufkommen erhöhen können, was zulasten des Bundes ginge. Ob und wie die Ländergesamtheit gegen den Willen des Bundes ihren Anteil am Einkommensteueraufkommen erhöhen kann, bleibt unklar. Eine solche Regelung dürfte der Bund kaum mittragen. Lässt sich aber der Länderanteil nur im Konsens Bund/Länder ändern, gibt es kei-

ne Verbesserung gegenüber dem bisherigen System der Anpassung der Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG.

Die von den Autoren angedeutete Möglichkeit eines Einspruchsrechts des Bundestags, das mit einfacher Bundesratsmehrheit überstimmt werden kann, erscheint wenig praktikabel. Zudem würde der Bundestag der hierfür notwendigen Grundgesetzänderung wohl kaum zustimmen, weil es zu einer erheblichen Machtverschiebung zwischen Bundestag und Bundesrat käme und der Bundesrat quasi „zweiter Gesetzgeber“ in heute zentralen Bundesangelegenheiten würde. So wäre der Bund gezwungen, bei einer Erhöhung des proportionalen Ländertarifs entweder seine Ausgaben zu reduzieren oder durch Erhöhung seines progressiven Steuersatzanteils sein Steueraufkommen zu sichern.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Ziel der gleichen steuerlichen Individualbelastung und des gleich hohen Aufkommens – wie im Status quo – nur erreichbar ist, wenn „Sockeltarif“ und „Überbautarif“ genau aufeinander abgestimmt sind. Damit würden Einkommensteuerreformen künftig enorm kompliziert, zumindest dann, wenn die Bemessungsgrundlagen und damit das vertikale Beteiligungsverhältnis berührt werden. Dann wäre jedes Mal zur Wahrung der Verteilungsneutralität eine Anpassung sämtlicher Verteilungsparameter nötig. Angesichts dieser unklaren Gesetzgebungskompetenz ist völlig offen, wie die Länder im Sinne einer „Nachsteuerung“ den oben beschriebenen Anpassungsbedarf zur Sicherung ihres finanziellen Anteils im Zeitablauf umsetzen können.

### Transparenz und Anreizproblematik

Wie und warum der Vorschlag, wie von den Autoren behauptet, für den Bürger die Transparenz erhöhen soll, bleibt unerfindlich. Der interessierte Bürger weiß, dass von der Einkommensteuer 42,5% an das Land und 15% an die Kommune fließen. Und es darf bezweifelt werden, ob der politisch und verfassungsrechtlich doch recht komplizierte Ansatz wirklich dazu führen könnte, den angeblichen Mangel des derzeitigen Systems, „das ... zur beobachtbaren Politikverdrossenheit und Wahlmüdigkeit beigetragen haben (dürfte)“<sup>9</sup>, insoweit zu beseitigen.

Ebenso erschließt es sich dem Leser nicht, warum durch die vorgeschlagene Ertragsverteilung die Anreizproblematik des Länderfinanzausgleichs erheblich gemindert würde und die „Grenzertragsraten wachsender Bemessungsgrundlagen ... gegenüber dem Status quo sogar

9 G. Färber, C. Kühl, D. Alt, a.a.O., S. 273.

dramatisch steigen würden.“<sup>10</sup> Das System des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne bleibt in dem Reformkonzept unverändert. Sofern ein Land zusätzliche Steuerbemessungsgrundlagen generiert (durch Ansiedlung von Unternehmen oder Arbeitnehmern, Betriebsprüfung), führt dies zu zusätzlichen proportionalen Steuereinnahmen, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, wie bisher, zu großen Teilen abgeschöpft werden. Die Anreizproblematik wird daher nicht entschärft. Ohne eine Änderung des Finanzausgleichssystems kann es rein logisch nicht zu einer Änderung der Selbstbehaltquoten kommen.

10 Ebenda.

## Resümee

Insgesamt ist der Vorschlag höchst komplex und wirft viele, kaum zu lösende Probleme auf. Er steht nicht im Einklang mit den Vorschriften und dem Leitbild des Grundgesetzes sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Für die Ländergesamtheit ist er angesichts der wachstums- und progressionsbedingten dynamischen Effekte ausgesprochen ungünstig. Wegen der enormen horizontalen (Um-)Verteilungswirkungen ist er innerhalb der Ländergemeinschaft einseitig gegen die finanzstarken Länder gerichtet. Interessant ist, dass Hamburg eine (teilweise) Kompensation seiner Verluste in Aussicht gestellt wird, nicht aber den anderen, teilweise noch stärker belasteten wirtschaftsstarken Ländern.

Gisela Färber, Carsten Kühl, Denis Alt

# Faire Steuerbasis für künftige Herausforderungen notwendig – eine Erwiderung

Die Autoren der Replik auf unseren Beitrag üben Kritik im Hinblick auf vier Hauptpunkte.<sup>1</sup> Sie beginnen mit den finanziellen Auswirkungen, setzen sich dann mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auseinander, hegen zum Dritten Zweifel an der Umsetzbarkeit und kritisieren zum Vierten unklare Gesetzgebungszuständigkeiten, bevor in einem Restabschnitt noch angebliche Probleme der Anpassung des Grundfreibetrags sowie ein noch größerer Mangel an Transparenz als beim derzeitigen Verfahren der Aufkommensteilung kritisiert werden. Im Einzelnen nehmen wir wie folgt dazu Stellung

1. Die Replik offenbart ein vom fiskalischen Ergebnis her bestimmtes negatives Bild zu unserem Vorschlag. Der entsprechende Vorwurf (Honi soit qui mal y pense) wendet sich aber vor allem gegen die Verfasser der Replik selbst: Denn größter und zuerst angeführter Kritikpunkt ist der „Gewinn“ für Rheinland-Pfalz und die „Verluste“ der finanzstarken Länder („Dramatisch wären die Verluste der finanzstarken Länder, insbesondere Hamburgs und Hessens“, S. 576). Müsste man aber

aus den – insgesamt aufkommensneutralen – Umschichtungen zwischen den Ländern nicht gerade die Schlussfolgerung ziehen, dass die finanzstarken Länder heute überprivilegiert sind, während Rheinland-Pfalz und andere finanzschwache Länder derzeit keine aufgabenangemessene Finanzausstattung erreichen?

**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 in Mainz.

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

<sup>1</sup> Alfred Boss, Reinhold Weiß, Werner Münzenmaier, Christoph Weber: Was bringt eine geänderte Ertragskompetenz bei der Einkommensteuer? – eine Replik, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 8, S. 575-579.



Tabelle 1

**Einkommensteuer der Länder nach Zerlegung und Kindergeld je Einwohner**

in Relation zum Bundesdurchschnitt (= 100%) in %

	2007				2013			
	Einkommen- steuer nach Zerlegung	Kindergeld	Einkommen- steuer ohne Kindergeld	BIP	Einkommen- steuer nach Zerlegung	Kindergeld	Einkommen- steuer ohne Kindergeld	BIP
<b>Zahlerländer</b>								
Baden-Württemberg	121,20	103,70	118,40	111,40	119,50	103,90	117,20	112,30
Bayern	126,70	101,00	122,60	117,90	128,80	101,10	124,70	115,20
Hessen	149,40	101,60	141,80	121,00	119,20	103,70	116,90	115,40
<b>Empfängerländer, Flächenländer West</b>								
Niedersachsen	81,10	102,80	84,50	87,70	87,60	104,10	90,00	90,40
Nordrhein-Westfalen	106,70	109,90	107,20	99,90	99,60	110,30	101,20	100,80
Rheinland-Pfalz	91,80	96,70	92,60	87,70	95,00	97,50	95,30	91,20
Saarland	73,50	93,60	76,70	97,70	91,30	90,80	91,20	95,50
Schleswig-Holstein	90,60	99,60	92,00	86,50	90,50	101,10	92,10	83,00
<b>Empfängerländer, Stadtstaaten</b>								
Bremen	93,60	96,30	94,10	135,00	86,90	97,30	88,50	129,20
Hamburg	176,20	97,60	163,80	171,40	147,40	101,70	140,60	160,70
Berlin	81,30	87,70	82,40	83,10	85,90	91,20	86,70	91,90
<b>Empfängerländer, Flächenländer Ost</b>								
Brandenburg	46,00	87,90	52,60	70,20	69,00	81,30	70,80	71,20
Mecklenburg-Vorpommern	35,20	87,60	43,40	68,90	51,40	80,40	55,70	68,40
Sachsen	37,70	83,80	45,00	74,30	51,40	81,60	55,80	72,60
Sachsen-Anhalt	38,50	77,10	44,60	71,30	54,20	77,20	57,70	69,50
Thüringen	37,00	92,90	45,80	70,90	54,40	80,10	58,20	69,50
Flächenländer	99,10	100,60	99,40	98,80	99,60	100,40	99,80	98,70
Stadtstaaten	111,30	91,70	108,20	115,70	104,50	95,10	103,10	116,70
insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.4; eigene Berechnungen.

Der Status quo der Steuerverteilung wird von den Autoren der Replik ohne theoretische Rechtfertigung zur Norm erhoben. Warum setzen sie sich nicht mit der Frage auseinander, was denn eine zumindest näherungsweise aufgabenangemessene Verteilung der Ertragskompetenzen wäre? Dies wäre sicherlich keine solche Verteilung, die die dem Zentralstaat zuzuordnende Umverteilungsaufgabe auch in das Steueraufkommen von Ländern und Gemeinden transferiert und so die finanzstarken Länder über das Maß ihrer Wirtschaftskraft hinaus „prämiert“, während alle wirtschaftsschwachen Länder – insbesondere die ostdeutschen – auf die „Transfergaben“ der reichen Länder und des Bundes angewiesen sind. Zudem belastet auch der Familienleistungsausgleich, der bis 1996 zum allergrößten Teil aus der Bundeskasse bezahlt wurde, seit dem Abzug des Kindergeldes von der Einkommensteuer die Kassen von Ländern und Kommunen

nicht nur vertikal, sondern auch horizontal verzerrt (vgl. Tabelle 1) und betrifft damit den Länderfinanzausgleich, ohne dass es für diese Umverteilungsmaßnahme einen Grund zur Mitfinanzierung durch Länder und Gemeinden gibt.

Der Vorwurf, eine Flat Tax für Länder und Gemeinden würde Rheinland-Pfalz besonders begünstigen, ist indes unbegründet, denn im Jahr 2007, welches bislang das letzte mit regionalisierten Einkommensteuerdaten war, lag offensichtlich ein Sondereffekt vor, da das Einkommensteueraufkommen in Relation zu den anderen Bundesländern deutlich geringer ausfiel als in den zurückliegenden und den folgenden Jahren (vgl. auch Tabelle 1).

2. Nicht nachvollziehbar ist außerdem die Feststellung der Replikanten, der Länderanteil müsse permanent nach

oben angepasst werden, um mit den Effekten der kalten Progression, die künftig nur noch dem Bund zugute kommen würde, mithalten zu können. Bisher war es zumindest doch die Vorstellung der finanzstarken Länder, die Effekte der kalten Progression müssten regelmäßig gemindert werden! Nunmehr wird argumentiert, die Ebene, die künftig nicht mehr von diesem Effekt profitiert, müsste ihre Steuersätze zum Ausgleich nach oben anpassen. Das ist zumindest eine sehr bemerkenswerte neue Sichtweise, die von uns nicht geteilt wird.

Die kalte Progression erfordert im Grunde nur eine Verschiebung von Grundfreibetrag (zugleich steuerliches Existenzminimum) und dem Betrag für das steuerbare Einkommen, ab dem die obere Proportionalzone beginnt, um die Inflationsrate. Die Länder wären bei unserem Vorschlag nur noch von der Anpassung des Grundfreibetrags betroffen – da eine Flat Tax mit Grundfreibetrag eine indirekte Progression aufweist –, mithin geringer als jetzt, während der Bund über den progressiven Tarifteil die größeren Effekte kalter Progression und dementsprechend auch diese tarifliche Verschiebung zu verantworten hätte. Eine Notwendigkeit regelmäßiger Steuersatzerhöhungen für die Länder lässt sich daraus aber nicht ableiten. Die Teilhabe an Reallohnsteigerungen ist gesichert; die Aufkommenselastizität der Flat Tax dürfte bei knapp über 1 liegen, aber Wachstumsgewinne der wirtschaftsschwächeren Länder würden sich unmittelbar in Steuerertragsmehreinnahmen abbilden als im derzeitigen System, das die reichen Länder mit höheren Grenzertragsraten bedient als die finanzschwachen.

3. Die Interpretation des Verfassungsgerichtsurteils auf S. 577 lässt den Schluss zu, dass die Autoren eher in staatenbündischen Strukturen („jedem Bundesland gebührt sein Steueraufkommen, auch aus progressivem Tarif, zur Gänze“) als in bundesstaatlichen Strukturen („jede Ebene hat wichtige Aufgaben und muss entsprechend ausgestattet sein“) denken. Sie übersehen außerdem, dass keine Verfassung der Welt vorschreibt, nach welchen Tarifen örtliche Bemessungsgrundlagen für die Ertragskompetenzen versteuert werden müssen. Ein bundeseinheitlich geregelter Progressionstarif indes ist unzweideutig ein Instrument der Umverteilungspolitik, die der zentralstaatlichen Ebene zugerechnet werden muss, wohingegen eine Flat Tax für Länder und Gemeinden der Tatsache Rechnung trägt, dass sich die Kosten der Aufgabenerfüllung, insbesondere der Gewährleistung von regionaler und lokaler Infrastruktur, der Daseinsvorsorge und verschiedenster grundlegender Dienstleistungen insbesondere für Bildung, Gesundheit und

Kultur nun einmal nicht nach der Wirtschaftskraft richten, sondern, soweit dies eine Steuerart in ihrer Ausgestaltung erlaubt, dem Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu folgen haben. Insoweit steht das zitierte Verfassungsgerichtsurteil einer Veränderung der Ertragskompetenzen nicht entgegen.

Die seit den 1970er Jahren betriebene vertikale Steuerertragsteilung hat sich spätestens nach der deutschen Vereinigung gerade wegen der niedrigen Wirtschaftskraft der neuen Länder als wenig sachgerecht und als Quelle der Überlastung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs herausgestellt, die für die Phase des Wiederaufbaus der ostdeutschen Infrastruktur hingenommen werden konnte, da der Bund auch weitere Finanzmittel wie die teilungsbedingten Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung stellte. Wenn nunmehr die Regeln für die Zeit nach 2020 aufgestellt werden, ist es aber an der Zeit, die Verteilung der Steuerertragskompetenzen wieder stärker an den Erfordernissen einer aufgabenangemessenen horizontalen und vertikalen Finanzausstattung zu orientieren.

4. Die von den Kritikern vorgebrachten Argumente mangelnder Praktikabilität überzeugen auch nicht. Denn zum einen würden wie bisher Lohnsteuer- und Einkommensteuervorauszahlungen geleistet, die aber bereits nach Maßgabe der drei unterschiedlichen (Grenz-)Steuersätze für Bund, Länder und Gemeinden aufgeschlüsselt würden und später bei der steuerlichen Veranlagung ebenfalls entsprechend aus Vorauszahlungen getrennt verrechnet würden. Die monatlichen Einkommensteuereinnahmen würden allerdings nicht mehr vertikal nach Maßgabe der Ertragsanteile aufgeteilt, sondern würden sich aus der Addition der Einzelbeträge aus den Lohn- und Einkommensteuerzahlungen ergeben. Im Computerzeitalter sollte das keine Schwierigkeit sein. Eine Kodierung nach der Postleitzahl des Wohnortes würde zudem das schematische Zerlegungsverfahren überflüssig machen, weil jede Steuerzahlung direkt dem Wohnort zugerechnet werden könnte. Gleiches gilt für Steuernach- und Rückzahlungen aus dem Veranlagungsverfahren. Steuererstattungen, wie sie insbesondere bei einer Zuordnung des Familienleistungsausgleichs beim Bund bei Steuerpflichtigen mit niedrigem Einkommen auftreten würden, können unschwer innerhalb des Gesamtaufkommens ausgeglichen werden, so dass für die Steuerpflichtigen keine Mehrbelastung entsteht.

Insoweit wäre auch dem unmittelbaren Verfahren der Steuerberechnung gegenüber der Verteilung nach



der Summe der steuerbaren Einkommen der Vorzug zu geben, zumal

- dieses Verfahren die Aufkommensanteile von Bund und Gemeinden direkt ausweist und sie nicht mehr der Grenzabschöpfungsquote unterwirft und somit – ebenso wie durch die verringerten horizontalen Transferzahlungen – die viel kritisierten Anreizprobleme mindert, und
- hier auch für die Steuerpflichtigen mit jeder Lohnsteuerabrechnung sichtbar wird, welcher Teil der Steuerzahlung an welche Gebietskörperschaft geht. Wenn das nicht mehr Transparenz ist!

5. Die „verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten“ (S. 578) waren uns natürlich bewusst. Aber soll man das Nachdenken über eine bessere Steuerverteilung einstellen, weil die geltenden Gesetzgebungsverfahren dafür geändert werden müssten? Seit Jahren wird darüber diskutiert, dass gerade im Steuerrecht ein Ungleichgewicht der Kompetenzen zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits besteht, denn ersterer kann unschwer ohne Zustimmung des Bundesrates Steuererhöhungen beschließen, während Länder und Kommunen nicht nur die Kosten der Aufgabenerfüllung aus Bundesrecht zu tragen haben, sondern sich auch nur äußerst begrenzt – bei den Realsteuern und bei der Grunderwerbsteuer – die erforderlichen Steuermehreinnahmen hierfür beschaffen können. Der im Grundgesetz vorgesehene flexible vertikale Umsatzsteuerschlüssel muss als gescheitert angesehen werden, zumal er durch die Zustimmungspflicht von Bundestag und Bundesrat zu einer Änderung den Ländern immer noch keine selbständig bestimmbareren Steuererhebungsrechte zugesteht. Insofern ist unser Vorschlag, dass die Länder ihre Flat

Tax per Mehrheitsbeschluss im Bundesrat selbst bestimmen dürfen, ohne dass der Bundestag sie hier blockieren könnte, der Versuch, „verfassungsrechtliche Symmetrie“ in diesem wichtigen Bereich bei einer aufkommensstarken Steuer herzustellen.

Dass es dabei nicht zu einer Überlastung der Steuerpflichtigen kommt, wie dies Popitz noch in den 1920er Jahren befürchtet hatte und deshalb dem Reich die Übermacht bei der Steuergesetzgebungskompetenz zuwies, ist Aufgabe von Bund und Ländern gemeinsam.

6. Es liegt uns fern, mit unseren Vorschlägen eine Konfrontation mit den finanzstarken Ländern aufzubauen. Uns ist bewusst, dass auch die nun begonnenen Verhandlungen nur mit einem einstimmigen Beschluss aller Länder und des Bundes abgeschlossen werden können, dass es mithin in der Summe keine echten Verlierer geben wird. Es geht uns vielmehr darum, dass nicht nur im Finanzausgleich im engeren Sinne, sondern gerade auch in der vorgelagerten Stufe der Steuerverteilung Lösungen gefunden werden, die längerfristig tragfähig sind, die nicht einfach eine Verlängerung des Status quo in neuem Formelgewand sind und alle Probleme nochmals perpetuiert werden. Um international wettbewerbsfähig um attraktive Standorte zu bleiben und um die immer augenfälliger werdenden Herausforderungen des demografischen Wandels zu stemmen, benötigen Bund, Länder und Gemeinden belastbare finanzielle Grundlagen, mit denen sie nach einem fairen Finanzausgleich selbständig ihren Aufgaben nachkommen können. Deshalb müssen auch die Grundlagen der Steuerverteilung einer Überprüfung unterzogen werden, wenn der Bund sich nicht regelmäßig mit neuen Forderungen nach neuen Transferzahlungen ausgesetzt sehen soll.

#### Title: *On the Effects of Changing the Income Tax Revenue Sharing System – a Reply and Response*

**Abstract:** *The Reply: The reform proposal would complicate the rules for sharing income tax revenues. The measures proposed are not compatible with the rules set out in the German Federal Constitution and the relevant decisions of the Constitutional Court. The states would lose tax revenues, whereas the federal government would gain them. As to individual states, the financially strong ones would be the losers, despite the fact that economic strength and financial strength should be significantly related.*

*The Response: Future fiscal equalisation in Germany requires not only a new equalisation formula but also a fairer, more equal, broader and more transparent tax base for states and local governments. If necessary, changes to the Federal Constitution should be undertaken to achieve a more equal vertical assignment of tax powers. The actual reform discussion should not be a confrontation between rich and poor states but should lead to a financial constitution by 2020 which can be unanimously approved by all of the German states.*

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