ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp

Article

Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Lenk, Thomas; Glinka, Philipp (2015) : Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 24, pp. 13-16

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/165685

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?

Thomas Lenk* und Philipp Glinka**

Im Rahmen der Diskussion über den künftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich hinterfragen Thomas Lenk und Philipp Glinka die geltenden Zerlegungsregelungen für die Lohn- und die Körperschaftsteuer. Ihrer Meinung nach sollte die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch Anlass sein, bei der Steuerzerlegung bessere Alternativen zu den derzeit bestehenden Regeln zu finden.

Die verfassungsgerichtlichen Vorgaben für die Steuerzerlegung

Die Diskussion über den künftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich hat bisher zu keiner politischen Einigung geführt; noch ist nicht abzusehen, ob, wann und wie sie kommt. Die verschiedenen Interessen der Länder und Ländergruppen werden mit den unterschiedlichsten und z.T. fragwürdigen Argumenten vertreten. Die primäre Aufgabe, die dem Länderfinanzausgleich nach der geltenden Finanzverfassung zukommt, ist der angemessene Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern; sie ist also entsprechend der Abgrenzungen nach Musgrave eine distributive Aufgabe. Der Gesetzgeber hat diesen Auftrag durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) erfüllt. Einzelne Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind politisch und wissenschaftlich umstritten.

Von zentraler Bedeutung für das finanzwirtschaftliche Verhältnis von Bund und Ländern ist die Einnahmenausstattung der Länder, die nach der primären Steuerzuordnung besteht. Denn sie ist die Ausgangsgröße für den anschließend beginnenden Ausgleichsprozess. Die primäre Steuerzuordnung erfolgt nach Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens. Das heißt, dass die Steuereinnahmen definitionsgemäß dem Land zugeordnet sind, das sie vereinnahmt hat. Das Zuordnungsergebnis ist auftragsgemäß durch ein Zerlegungsgesetz zu korrigieren. Bei der Zerlegung der Lohnsteuer und der Körperschaftsteuer gelten die vom Bundesverfassungsgericht zur grundgesetzlichen Konkretisierung festgelegten Vorgaben. Dadurch wird der Abbau *»… erhebungstechnisch bedingter Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft …«*[1] zum zentralen Wirkungsanspruch an die Zerlegungsregeln gemacht; letztere wird offenbar mit der *»wirklichen Steuerkraft«* gleichgesetzt. Dabei lässt das Bundesverfassungsgericht jedoch offen, ob und in welchem Verhältnis sich die *»landesinterne wirkliche Steuerkraft … nach dem Erarbeitungsort oder nach dem Wohnsitzprinzip«*[2] bestimmen lässt. Dies sei im hohen Maße kontextabhängig und führt zu einem gesetzgeberischen Spielraum. Die Beantwortung dieser Interpretationsfrage scheint also in unmittelbarem Zusammenhang mit der konkreten Art der zu zerlegenden Steuer zu stehen; hierauf wird an späterer Stelle noch näher eingegangen. Die Verfassung enthält somit den Rahmen und verpflichtet den Bundesgesetzgeber durch Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG zur weiteren Ausgestaltung der Zerlegungsdetails nach *»Abgrenzung, Art und Umfang der Zerlegung«*. Das hat der Gesetzgeber durch das Zerlegungsgesetz geregelt.

Bei der Verfassungsformulierung der Lohnsteuerzerlegung im Jahr 1969 spielten die beiden Formen der traditionellen pendlerbedingten Zerlegung und der sich entwickelnden zentralen Lohnabrechnungen bereits eine politische Rolle. Der damalige Bundesfinanzminister Strauß legte Wert auf die Neutralisierung der durch das örtliche Aufkommen der beiden Steuerarten bei den Finanzämtern der Länder entstehenden Verzerrungen. Qualitativ war das Problem neu; doch quantitativ handelte es sich noch nicht um große Vo-

* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management.
** Philipp Glinka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig mit dem Forschungsschwerpunkt Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

[1] BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 193.
[2] BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 188.

lumina. Nach den Vorstellungen des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren sollte die Zerlegung auf *»wenige, im Finanzvolumen aber entscheidende Großfälle beschränkt«*[3] werden. Ob damit der Rahmen der Verfassung tangiert wird, ist zweifelhaft, kann hier aber offen bleiben. Soweit es die Lohnsteuer betraf, stieg das Zerlegungsvolumen wegen zentraler Lohnabrechnungen im Laufe der Jahre erheblich stärker als das pendlerbedingte Volumen. Die Details der Lohnsteuerzerlegung sollen in diesem Beitrag jedoch kein zentraler Betrachtungsgegenstand sein. Hierzu haben Münzenmaier und Weiß (2014) eine umfassende Analyse erarbeitet und veröffentlicht.

Das Körperschaftsteueraufkommen und die gesetzliche Zerlegung

Bei der finanzwissenschaftlichen Betrachtung fällt auf, dass sich die Körperschaftsteuereinnahmen und die entsprechenden Zerlegungsbeträge bei den einzelnen Ländern zeitlich nicht konsistent entwickeln und sehr unterschiedlich anfallen. Hinterfragt man die Körperschaftsteuerzerlegung, trifft man zuerst auf die Rechtsgrundlagen. Konkretisiert wird die Zerlegungspflicht durch das Zerlegungsgesetz (ZerlG). Ausgangspunkt ist nach § 1 Abs. 1 ZerlG das örtliche Aufkommen; hieraus ergibt sich der unmittelbare Anspruch auf die Körperschaftsteuer der einzelnen Länder; er steht dem »Ort der Leitung« zu. Die Zerlegung erfolgt nach §§ 2–6 ZerlG. Unterhält ein Unternehmen »… außerhalb des nach § 1 Abs. 1 steuerberechtigten Landes eine Betriebsstätte, mehrere Betriebsstätten oder Teile von Betriebsstätten …, ist die … Körperschaftsteuer … auf die beteiligten Länder zu zerlegen, wenn sie mindestens einen absoluten Betrag von 500 000 Euro erreicht.« Der anzuwendende Zerlegungsmaßstab ist durch das Gewerbesteuergesetz (GewStG) festgelegt. Grundsätzlich wird nach § 29 Abs. 1 GewStG »das Verhältnis, in dem die Summe der Arbeitslöhne, die an die bei allen Betriebsstätten beschäftigten Arbeitnehmer gezahlt worden sind, zu den Arbeitslöhnen steht, die an die bei den Betriebsstätten der einzelnen Gemeinden beschäftigten Arbeitnehmer gezahlt worden sind« zur Ermittlung der Zerlegungsanteile herangezogen.

Das bedeutet, dass der Gesetzgeber zwar nach dem Ort der Betriebsstätte im Land verteilt, aber nach dem Kriterium der in den Betriebsstätten gezahlten relativen Lohnsummen. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Interpretation mag zwar pragmatisch sein, ist aus einer finanzwissenschaftlichen Sicht aber nicht zufriedenstellend. Die Körperschaftsteuer hat den Gewinn einer Körperschaft zur Bemessungsgrundlage. Folglich kann bei überregional tätigen Unternehmen, bei denen eine Zerlegung erforderlich ist, nur eine Größe herangezogen werden, die auf die unternehmensinterne Verteilung der Gewinnentstehung abstellt. Diese Verteilung lässt sich nicht (nur) auf die Lohnsumme und damit das Entgelt des Produktionsfaktors Arbeit verlagern. Es ist somit fragwürdig, ob der derzeitige Zerlegungsschlüssel verfassungsrechtlich und ökonomisch sinnvoll ist. Die Zweifel daran werden insbesondere dadurch bekräftigt, dass die geltende Regelung zu einem strukturbedingten Nachteil für die ostdeutschen Länder führt.

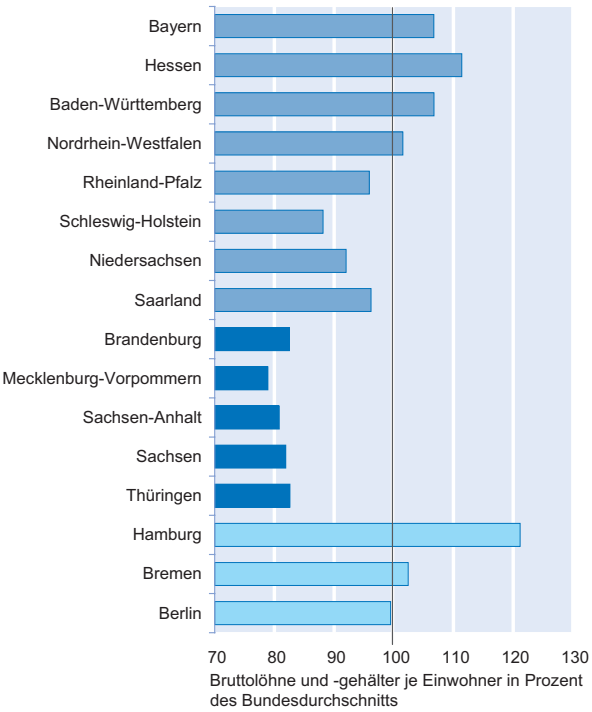
Benachteiligung der ostdeutschen Länder

Bei einem Vergleich des Lohn- und Gehaltsniveaus zwischen den Ländern zeigt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle (vgl. Abb. 1).

Erkennbar ist, dass das Niveau der in den ostdeutschen Flächenländern gezahlten Löhne und Gehälter deutlich geringer als der Bundesdurchschnitt ist und auch wesentlich hinter dem Niveau Westdeutschlands zurück bleibt. Thüringen weist mit 82,6% des Bundesdurchschnitts den vergleichsweise höchsten Wert auf. Mecklenburg-Vorpommern verfügt mit 78,9% über das bundesweit geringste Lohn- und Gehaltsniveau. Der Wert der ostdeutschen Flächenländer als Gruppe beträgt 81,6% des Bundesdurchschnitts.

Dieser Befund geht einher mit den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Rückständen der ostdeutschen Län-

Abb. 1
Regionale Unterschiede im Lohn- und Gehaltsniveau, 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015); Darstellung der Autoren.

[3] BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 191.

der, die auch 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung im gesamtdeutschen Vergleich bestehen. Es ist angesichts der wirtschaftsstrukturellen Besonderheiten im Osten Deutschlands nicht zu erwarten, dass sich diese Unterschiede in naher oder mittlerer Zukunft merklich und dauerhaft reduzieren werden. Die kleinbetriebliche Struktur in den ostdeutschen Ländern ist historisch entstanden und von entsprechender Persistenz. Die Reparationsleistungen an die Sowjetunion, die Enteignung der Privatunternehmen in der sowjetischen Besatzungszone und die planwirtschaftliche Zusammenfassung als volkseigene Betriebe führten zu einer Ausgangslage, die keine gleichen Startchancen der Betriebsstätten in Ost- und Westdeutschland nach der Wiedervereinigung zuließen.

Dies hat u.a. Auswirkungen auf die primäre Steuerzuordnung und die Steuerzerlegung. Zwar sind größere Konzerne auch im Osten Deutschlands präsent; die nach der Wiedervereinigung angesiedelten Standorte beschränken sich jedoch vorwiegend auf industrielle Fertigungsbetriebe. Diese verfügen zumeist über eine hohe Produktivität und tragen in erheblichem Maße zum Gewinn des Unternehmens bei. Zentralen oder Verwaltungshauptsitze länderübergreifend tätiger Konzerne fehlen in den ostdeutschen Ländern hingegen weitestgehend, was u.a. die jüngsten Untersuchungen von Ragnitz et al. (2015) bestätigen. Dies ist nach dem derzeitigen Zerlegungsmaßstab relevant, weil dadurch insbesondere die überdurchschnittlich vergüteten Arbeitsplätze meist in Westdeutschland angesiedelt sind; etwa höhere Leitungsstellen oder Stellen im Bereich Forschung und Entwicklung. Auch in einer nach Branchen differenzierten Betrachtung bestätigt sich dieser Ost-West-Unterschied. Die Beschäftigungsanteile in den ostdeutschen Ländern sind insbesondere in den Wirtschaftszweigen hoch, in denen die Löhne und Gehälter tendenziell geringer ausfallen.

Der wirtschaftliche Rückstand und die wirtschaftliche Struktur der ostdeutschen Länder werden noch auf lange Dauer auch die niedrigere Finanzkraft und die Abhängigkeit von der bundesstaatlichen Solidarität bestimmen. Das Hinzutreten der ostdeutschen Länder in das bestehende Gefüge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs führte wegen der geringen Finanzkraft und dem hohen Finanzbedarf beim Beitritt auch zu einer erheblichen Veränderung der Volumina auf den einzelnen Stufen des Steuerzuordnungs- und Ausgleichssystems. So betrug beispielsweise das Volumen der horizontalen Transfers im Länderfinanzausgleich im Jahr 1994 – also ein Jahr vor der Integration der neuen Länder in das Ausgleichssystem – etwa 1,5 Mrd. Euro. Im Folgejahr hat sich dieses Volumen bereits nahezu vervierfacht. Das nahm im Laufe der nächsten Jahre noch deutlich zu und stieg weiter. Dennoch hatte die originäre Finanzkraft der ostdeutschen Flächenländer bis 2014 nur etwa 53% im Vergleich zu den Flächenländern Westdeutschlands erreicht.

Die relativ geringe Finanzkraft der ostdeutschen Flächenländer würde dann einen Anstieg zur Folge haben, wenn sich bei einer Überarbeitung der Körperschaftsteuerzerlegung eine Verbesserung der Finanzausstattung der ostdeutschen Länder ergeben würde. Es ist deshalb zu erwägen, welche Maßstäbe geeignet wären, um dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anspruch besser zu entsprechen, *»… erhebungstechnisch bedingte(r) Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung (der Lohnsteuer sowie) der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft …«* abzubauen und zugleich die Beiträge der Betriebsstätten zum Unternehmensergebnis zuverlässig nach der Gewinnentstehung auszurichten. In diesem Rahmen sind folgende Anhaltspunkte von hoher Bedeutung:

1. Werden mit den geltenden Zerlegungsmaßstäben die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinreichend erfüllt?
2. Sind die relativen Lohnsummen der Betriebsstätten eines Unternehmens ein sachgerechter Maßstab zur Messung der konzerninternen Gewinnbeiträge?
3. Besteht bei der derzeitigen Zerlegung der Körperschaftsteuer trotz divergierender regionaler Wirtschaftsstrukturen eine Gleichbehandlung aller Länder?

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erscheint eine Hinterfragung der geltenden Zerlegungsregelungen und Zerlegungspraxis erforderlich (vgl. hierzu auch Lenk und Glinka 2015). Die derzeitige Zerlegung ist eine pragmatische, aber unbefriedigende Lösung, die angemessener gestaltet werden sollte. Denn das Ergebnis der geltenden Körperschaftsteuerzerlegung gehört zu den Gründen für die geringe Höhe der Einnahmen vor allen Ausgleichsstufen und damit des andauernden hohen Ausgleichsbedarfs der ostdeutschen Länder. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer kann nur verfassungsgemäß sein, wenn die Zerlegung dieser Steuer leistungsgerecht auf die Betriebsstätten der einzelnen Länder erfolgt; das ist derzeit nicht gegeben. Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollte auch Anlass sein, umfassende Forschungen bei der Steuerzerlegung anzustellen und die Suche nach besseren Alternativen zu den bestehenden Regeln zu intensivieren.

Literatur

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juni 1986, Finanzausgleich I, zitiert als: BVerfGE 72, 330.

Lenk, Th. und Ph. Glinka (2015a), *Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit,* Leipzig.

Lenk, Th. und Ph. Glinka (2015b), »Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* (9), 619–626.

Münzenmaier, W. und R. Weiß (2014a), *Auswirkung einer geänderten Lohnsteuerzerlegung – Quantifizierung pendlerbedingter Zerlegungsef-*

fekte und Bedeutung der zentralen Lohnsteuerabführung, Reihe Statistische Analysen 2/2014, Stuttgart.

Münzenmaier, W. und R. Weiß (2014b), »Auswirkungen einer Lohnsteuerzerlegung nach Arbeitsort im Länderfinanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* (10), 732–739.

Ragnitz, J., A. Eck, C. Fritzsche, J. Kluge und F. Rösel (2015), *Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer,* ifo Institut, Dresden.

Statistisches Bundesamt (2015), *VGR der Länder – Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern – Reihe 1 Band 2 – 2000 bis 2014,* Wiesbaden.