

Michael Broer

Die Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer

Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der anstehenden Föderalismusreform wird diskutiert, wie die Einnahmesituation der Bundesländer verbessert werden kann. Ein Vorschlag ist die Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Michael Broer analysiert, wie sich dies auf die Einnahmesituation der Länder und Kommunen auswirken würde.

In der aktuellen Diskussion um den Länderfinanzausgleich und die föderalen Finanzbeziehungen geht es unter anderem darum, wie die Länder das sich abzeichnende Problem der finanziellen Engpässe infolge der ab 2020 geltenden Schuldenbremse lösen können. In diesem Zusammenhang wurde Ende 2014 mehrmals der Solidaritätszuschlag als Lösungsansatz genannt. So hatten sich Zeitungsberichten zufolge der Bundesfinanzminister und der regierende Bürgermeister Hamburgs schon darauf geeinigt, den Solidaritätszuschlag in den Einkommensteuertarif zu integrieren und somit die Länder und Kommunen an den Einnahmen des Solidaritätszuschlags partizipieren zu lassen.¹ Ob dieser Ansatz weiterhin höchste Priorität hat, ist nicht ganz klar. Zu beachten ist, dass bei Umsetzung des Vorschlags gerade die finanzstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen einen hohen Anteil aus diesen den Ländern zur Verfügung gestellten Einnahmen erhalten würden. So weisen die drei Länder einen Anteil an der Bevölkerung von rund 36,1% auf, erzielen aber fast 44% der Lohnsteuereinnahmen, so dass auch bei einer Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer ein überproportionaler Anteil dieser Einnahmen bei diesen Ländern landen dürfte. Umgekehrt ist die Situation bei den finanzschwachen ostdeutschen Ländern (inklusive Berlin) sowie drei westdeutschen Ländern mit Konsolidierungshilfen (Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein). Diese Länder haben in Deutschland einen Bevölkerungsanteil von rund 20,3%, sie erhalten aber nur 15,0% des Lohnsteueraufkommens, würden also auch unterproportional an den Einnahmen aus einer Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer profitieren.² Allerdings ist auch zu beachten, dass es über den Länderfinanzausgleich wiederum zu Umverteilungen kommt, so dass eine Aussage ohne Berücksichtigung dieser Systeme kaum möglich ist.

In der nachfolgenden Analyse soll zunächst untersucht werden, wie sich die Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer auf die Einnahmen der Ebene der Länder und auf die Ebene der Kommunen auswirken kann. Danach wird betrachtet, wie sich die Einnahmen auf die einzelnen Länder verteilen, wobei neben der originären Steuerverteilung auch die Wirkung des Länderfinanzausgleichs einbezogen wird. Abschließend wird dann betrachtet, welche Effekte für die kommunale Ebene in den Ländern auftreten.

Schwierigkeiten einer Integration des Solidaritätszuschlags

Sollte der Solidaritätszuschlag in die Einkommensteuer und – worauf kaum hingewiesen wird – in die Körperschaftsteuer integriert werden, so würde dies ohne weitere Veränderungen zu steuerlichen Mehrbelastungen bei den Steuerpflichtigen führen, denn die Steuerbemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags ist die um Hinzurechnungen und Steuerermäßigungen modifizierte Steuerschuld. Zu nennen wären hier als Beispiel für Mehrbelastungen an erster Stelle Steuerpflichtige mit Kindern. Derzeit ist es so, dass unabhängig davon, ob es sich um Kindergeld- oder um Kinderfreibetragskinder handelt, beim Solidaritätszuschlag der Kinderfreibetrag berücksichtigt wird. Die Folgen einer Integration ohne weitere rechtliche Änderungen können Tabelle 1 entnommen werden, wobei vereinfachend ein Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer von 30% unterstellt wird und X für das Einkommen und FB für die Kinderfreibeträge stehen. Für Kinderfreibetragskinder zeigt sich, dass sich an der steuerlichen Belastung der Eltern nichts ändert. Die ist daran zu erkennen, dass jede der beiden Formeln

1 C. Unger: Soli-Vorschlag von Schäuble und Scholz gerät ins Stocken, in: Hamburger Abendblatt vom 5.12.2014, <http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article135051549/Soli-Vorschlag-von-Schaeuble-und-Scholz-geraet-ins-Stocken.html>.

2 Eigene Berechnungen sowie Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, Drucksache 681/13 vom 10.9.2013, Anlage 1.

Prof. Dr. Michael Broer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Ostfalia in Wolfsburg.

Tabelle 1

Steuerbelastung bei Kinderfreibetrag und Kindergeld mit und ohne integrierten Solidaritätszuschlag

	Einkommensteuer + Solidaritätszuschlag	integrierter Solidaritätszuschlag
Kinderfreibetrag	$(X - FB) \cdot 30\% + [(X - FB) \cdot 30\%] \cdot 5,5\%$	$[(X - FB) \cdot 30\% \cdot (1 + 5,5\%)]$
Kindergeld	$(X) \cdot 30\% + [(X - FB) \cdot 30\%] \cdot 5,5\%$	$[(X) \cdot 30\% \cdot (1 + 5,5\%)]$

X = Einkommen, FB = Kinderfreibeträge

problemlos in die jeweils andere überführt werden kann. Für die Eltern der Kindergeldkinder³ hingegen steigt die Steuerbelastung, da die in die Einkommensteuer integrierten 5,5% des Solidaritätszuschlags nun ohne Berücksichtigung der Kinderfreibeträge das Einkommen belasten. Diese Mehrbelastung könnte bei bis zu 203 Euro im Jahr liegen, so dass das Kindergeld in diesen Fällen zum Ausgleich um 17 Euro monatlich erhöht werden müsste.⁴

Wird die Zahl der Belasteten, unter anderem Steuerpflichtige mit Kindergeldkindern, betrachtet, so kann davon ausgegangen werden, dass eine Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer ohne weitere steuerliche Anpassungen bei rund 8,44 Mio. Steuerpflichtigen zu Mehrbelastungen führt.⁵ Diese Zahl an Schlechterstellungen dürfte politisch kaum umsetzbar sein, zumal die CDU im Wahlprogramm Steuererhöhungen für die Legislaturperiode komplett ausgeschlossen hat.⁶ Insofern ist davon auszugehen, dass eine solche Integration nur dann erfolgen würde, wenn es zu einer deutlich geringeren Zahl an Schlechterstellungen kommen würde. Dies ist aber allein schon wegen der hier dargelegten politischen Notwendigkeit einer Kindergelderhöhung mit Steuermindereinnahmen gegenüber dem Status quo verbunden. Sollte z.B. der Einkommensteuertarif so verändert werden, dass die Zahl auf 1,43 Mio. zusätzlich belastete Steuerpflichtige sinken sollte, was einem Rückgang gegenüber der unmodifizierten Integration von 80% entspräche, so wäre dieser Tarif mit Mindereinnahmen in Höhe von 5,2 Mrd. Euro gegenüber den Einnahmen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag nach geltendem Recht verbunden.⁷ Dieser Wert wird nachfolgend als Anhaltspunkt zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen der Integration herangezogen. Sollte völlig

auf Schlechterstellungen verzichtet werden, würde dies zu weiteren Mindereinnahmen führen. Insofern können die hier ermittelten Werte als maximale finanzielle Mehreinnahmen angesehen werden, die sich bei einer Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer ergeben können.

Finanzielle Folgen für die Gesamtheit der Länder und Kommunen

Zur Ermittlung der finanziellen Folgen für Länder und Kommunen muss geklärt werden, bei welcher Erhebungsform der Einkommensteuer sich die Mindereinnahmen auswirken. Bei der Körperschaftsteuer, der Abgeltungsteuer auf Zinsen und Veräußerungsgewinne sowie der Kapitalertragsteuer dürfte eine Integration des Solidaritätszuschlags mit nur geringfügigen Mindereinnahmen verbunden sein, da es sich um Quellensteuern handelt. So würde etwa eine Integration des Solidaritätszuschlags in die Körperschaftsteuer zu einem rechnerischen Steuersatz bei der Körperschaft von 15,825% führen.⁸ Da drei Nachkommastellen bei Ertragsteuersätzen unüblich sind, muss gerundet werden. Damit es zu keiner Steuer Mehrbelastung bei Körperschaften kommt, wird für die Zukunft als Folge der Integration ein tatsächlicher Körperschaftsteuersatz in Höhe von 15,82% unterstellt. Bei einem Körperschaftsteueraufkommen von 16,93 Mrd. Euro im Jahr 2012 führt der rechnerische Körperschaftsteuersatz von 15,825% zu einer Steuerbemessungsgrundlage, die hier vereinfachend durch die Division des Steueraufkommens durch den Steuersatz ermittelt wird (sogenannter Grundbetrag), von rund 106,98 Mrd. Euro. Wird darauf der neue Körperschaftsteuersatz von 15,82% angewendet, so ergeben sich bei der Körperschaftsteuer gegenüber dem Status quo Mindereinnahmen von rund 5,3 Mio. Euro.⁹ Nachfolgend wird unterstellt, dass die genannten Mindereinnahmen in Höhe von 5,2 Mrd. Euro allein bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer auftreten, nicht aber bei der Körperschaftsteuer, der Abgeltungsteuer auf Zinsen und Veräußerungsgewinne sowie der Kapitalertragsteuer.

⁸ $15\% \cdot (1 + 5,5\%) = 15,825\%$.

⁹ Würde bei der Kapitalertragsteuer sowie der Abgeltungsteuer ein integrierter Steuersatz in Höhe von 26,37% statt des rechnerischen Steuersatzes von 26,375% verwendet werden, so wäre die mit Mindereinnahmen von 4,0 Mio. Euro bzw. 1,6 Mio. Euro verbunden. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2015, Berlin 2014, S. 282.

³ Das Kindergeld wurde aus Vereinfachungsgründen nicht dargestellt, da es sich in beiden Fällen des Kindergeldbezugs um den identischen Betrag handelt.

⁴ S. Stöwhase, M. Teuber: Ist eine Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif möglich?, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 12, S. 884.

⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/3226 – Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer, Drucksache 18/3403 vom 2.12.2014, S. 3.

⁶ CDU und CSU: Gemeinsam erfolgreich für Deutschland, Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013, S. 5.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus et al., a.a.O., S. 6 und 10.

Tabelle 2
Verteilung des Solidaritätszuschlags nach
Gebietskörperschaftsebenen, 2012

in Mrd. Euro

	Steuer- aufkom- men	Solidaritäts- zuschlag (a)	Länderanteil		Gemeindeanteil	
			in %	absolut (b)	in %	absolut (c)
Körperschaft- steuer	16,93	0,93	50	0,47	-	-
Kapitalertrag- steuer	20,06	1,10	50	0,55	-	-
Abgeltung- steuer	8,23	0,45	44	0,20	12	0,05
Lohnsteuer	149,06			2,02		0,71
veranlagte Einkommen- steuer	37,26	5,94 ^a	42,5		15	
				0,50		0,18
Summe	223,31	8,42	-	3,74	-	0,94

^a Der Betrag von 11,14 Mrd. Euro wird um die 5,2 Mrd. Euro gekürzt.

Quellen: eigene Berechnungen sowie Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, Drucksache 681/13 vom 10.9.2013, Anlage 1; sowie Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/3226 – Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer, Drucksache 18/3403 vom 2.12.2014.

Insgesamt sind die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 2,48 Mrd. Euro im Jahr 2012 rechnerisch auf die Belastung der Steuerzahlungen aus der Körperschaftsteuer, der Abgeltungsteuer auf Zinsen und Veräußerungsgewinne sowie der Kapitalertragsteuer zurückzuführen (vgl. Tabelle 2, Spalte a). Die restlichen 2012 erzielten Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 11,14 Mrd. Euro entstammen somit aus der Belastung der Lohn- sowie der veranlagten Einkommensteuer. Dieser Wert würde sich aufgrund der Mindereinnahmen bei der Integration des Solidaritätszuschlags um 5,2 Mrd. Euro auf 5,94 Mrd. Euro vermindern. Da es keine Informationen darüber gibt, wie sich diese 5,94 Mrd. Euro auf die Lohn- und die veranlagte Einkommensteuer aufteilen, wird für die nachfolgenden Berechnungen unterstellt, dass der Betrag sich entsprechend den jeweiligen Anteilen am Aufkommen aus diesen beiden Erhebungsformen der Einkommensteuer verteilt. Dies würde bedeuten, dass 80% der 5,94 Mrd. Euro und somit rund 4,75 Mrd. Euro auf die Lohnsteuer entfallen und die restlichen 20% (rund 1,19 Mrd. Euro) das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer erhöhen würden. Die so ermittelten Beträge verteilen sich entsprechend der gesetzlich fixierten Beteiligung der Länder und Gemeinden an der Körperschaftsteuer und den vier Erhebungsformen der Einkommensteuer. Aus der Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und die Körperschaftsteuer erhal-

ten somit die Länder insgesamt Einnahmen in Höhe von 3,74 Mrd. Euro und die Gemeinden in Höhe von 0,94 Mrd. Euro (Tabelle 2, Spalten b und c).

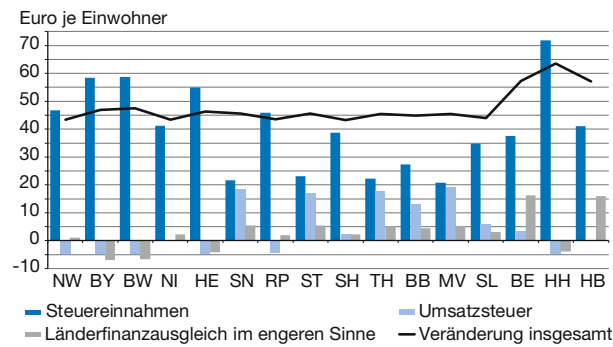
Finanzielle Folgen für die einzelnen Länder

Die Ländergesamtheit würde also Mehreinnahmen von rund 3,74 Mrd. Euro erhalten. Wird unterstellt, dass sich diese Mehreinnahmen auf die Länder genauso verteilen, wie die derzeitigen Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, so kann für jedes Bundesland abgeschätzt werden, wie hoch der finanzielle Vorteil einer solchen Integration ist. Die sich ergebenden Werte sind aber noch um die Wirkungen des Länderfinanzausgleichs zu korrigieren. Dabei sind auch die Steuermehreinnahmen der kommunalen Ebene in Höhe von 0,94 Mrd. Euro, die sich aus der Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer ergeben, einzubeziehen, allerdings nur zu 64% (= rund 0,6 Mrd. Euro). Auch für diese Mehreinnahmen wird angenommen, dass sie sich wie die bisherigen Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil auf die Kommunen verteilen. Für die Länder kann somit festgestellt werden, welcher Saldo sich letztlich aus der Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer ergibt.

Aus Abbildung 1 können diese finanziellen Wirkungen abgelesen werden, die sich für jedes Bundesland je Einwohner ergeben. Alle Bundesländer profitieren, da sich die Gesamteinnahmen dieser Ebene erhöhen. Durchschnittlich beträgt die Erhöhung 46,15 Euro je Einwohner. Insofern verbessern sich die relativen finanziellen Positionen vor allem der Stadtstaaten, da deren Einnahmen je Einwohner um Beträge zwischen 57,04 Euro (Bremen) und 63,58 Euro (Hamburg) steigen. Auch für Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ergeben sich mit Werten zwischen 47,50 Euro und 46,30 Euro je Einwohner noch überdurchschnittliche Veränderungen. Die übrigen Bundesländer verbessern sich um weniger als 46,15 Euro je Einwohner.

Auch der ausgleichende Effekt des Länderfinanzausgleichs geht klar aus Abbildung 1 hervor. So liegen die ursprünglichen Veränderungen der Einnahmen zwischen 71,94 Euro je Einwohner (Hamburg) und 20,74 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern). Doch führen die Leistungen der Länder im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen) und zudem die der „Zahlerländer“ aus dem Umsatzsteuervorgangsausgleich (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) zu einer Aufstockung bei den finanzschwachen Ländern. Insgesamt verlieren diese sechs Zahlerländer von den zunächst erzielten zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von 2,82 Mrd. Euro knapp 0,4 Mrd. Euro, die wiederum den finanzschwachen Ländern zugute kommen.

Abbildung 1
Finanzielle Effekte einer Integration des Solidaritätszuschlags auf die Einnahmen der Länder¹



NW = Nordrhein-Westfalen, BY = Bayern, BW = Baden-Württemberg, NI = Niedersachsen, HE = Hessen, SN = Sachsen, RP = Rheinland-Pfalz, ST = Sachsen-Anhalt, SH = Schleswig-Holstein, TH = Thüringen, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SL = Saarland, BE = Berlin, HH = Hamburg, HB = Bremen.

¹ Nach Länderfinanzausgleich.

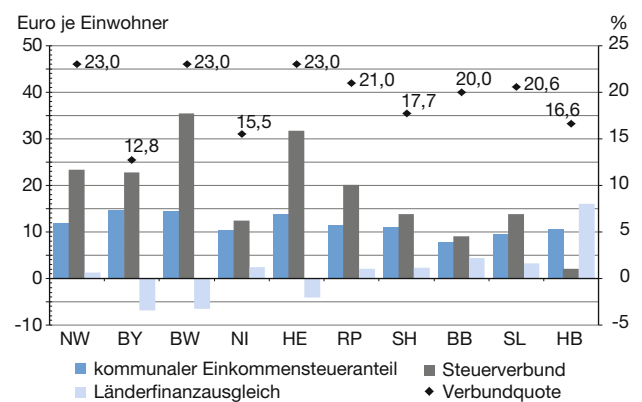
Quellen: eigene Berechnungen sowie Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, Drucksache 681/13 vom 10.9.2013, Anlage 1; sowie Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/3226 – Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer, Drucksache 18/3403 vom 2.12.2014.

Finanzielle Folgen für die kommunale Ebene

Neben den schon ermittelten direkten Mehreinnahmen in Höhe von rund 0,94 Mrd. Euro würden die Kommunen in jedem Land im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs auch an den Mehreinnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern in Höhe von 3,74 Mrd. Euro sowie etwaigen Gewinnen bzw. Verlusten aus dem Länderfinanzausgleich beteiligt, da letztere in allen Landesgesetzen zum Kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden. In den westlichen Flächenländern sowie Brandenburg und Bremen wird die in Art. 105 Abs. 7 GG rechtlich fixierte Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen der Länder, dem sogenannten Steuerverbund, mittels einer sogenannten Verbundquote ermittelt. Zu beachten ist, dass beim Steuerverbund zwischen einem obligatorischen, die Gemeinschaftsteuern umfassenden, und einem fakultativen, die Ländersteuern betreffenden, Steuerverbund zu unterscheiden ist. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern beteiligen die Kommunen z.B. nicht an den Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer, was im Falle einer im Rahmen der Föderalismusreform ebenfalls diskutieren Steuersatzautonomie gravierende Auswirkungen haben dürfte.¹⁰

10 M. Broer: Wirkung einer erhöhten Ländersteuerautonomie auf die Kommunalfinanzen, in: Die Gemeindekasse, 66. Jg. (2015), H. 5, im Erscheinen.

Abbildung 2
Wirkung der Integration des Solidaritätszuschlags auf die kommunalen Einnahmen



Quellen: eigene Berechnungen sowie Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, Drucksache 681/13 vom 10.9.2013, Anlage 1 und die jeweiligen Gesetze der Länder über den Kommunalen Finanzausgleich; sowie Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 18/3226 – Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer, Drucksache 18/3403 vom 2.12.2014.

Die Verbundquote besagt, in welchem Umfang die Kommunen im Rahmen des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs an den verschiedenen Steuern eines Landes partizipieren.¹¹ In Abbildung 2 sind die Verbundquoten der schon genannten Länder angeführt (rechte Skala). Diese Quoten liegen zwischen 23% (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen) und 12,75% (Bayern). Die Verbundquoten hängen unter anderem auch vom Kommunalisierungsgrad der Aufgaben ab, also wie die Erfüllung der Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen aufgeteilt ist. Aus diesem Grund sagt die Verbundquote ohne Kenntnis des Kommunalisierungsgrads wenig über die bessere oder schlechtere finanzielle Alimentierung der Kommunen durch das jeweilige Land aus.

Wie Abbildung 2 (linke Skala) weiterhin zeigt, spielen bei der hier betrachteten Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und die Körperschaftsteuer die zusätz-

11 In den ostdeutschen Bundesländern (außer in Brandenburg) wird mit Ausnahme der lokalen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z.B. Hundesteuer) das gesamte verfügbare Steueraufkommen (staatliche und kommunale Ebene) sowie die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich quoten auf Land und Gemeinden aufgeteilt, wobei jedes Bundesland eigene Aufteilungsquoten hat. Das Einnahmenvolumen, das den Kommunen fehlt, um die vorgegebene Quote an den Gesamteinnahmen zu erreichen, wird im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs den Kommunen in ihrer Gesamtheit zur Verfügung gestellt. Diese Vorgehensweise führt dazu, dass es nicht ohne Weiteres möglich ist, aus den finanziellen Veränderungen im Länderfinanzausgleich auf finanzielle Veränderungen beim Kommunalen Finanzausgleich in diesen Ländern zu schließen.

lichen Einnahmen aus dem Steuerverbund eine viel größere Rolle für die kommunale Ebene in den betrachteten Bundesländern als die direkt den Kommunen zustehenden zusätzlichen Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil. Dies gilt vor allem für die Länder mit einer hohen Verbundquote (Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg). So erzielten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen über den kommunalen Einkommensteueranteil zusätzliche Einnahmen in Höhe von 11,96 Euro je Einwohner. Dieser Betrag wird durch den Steuerverbund im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs um weitere 23,34 Euro je Einwohner und damit fast dem doppelten Betrag des kommunalen Einkommensteueranteils erhöht. Der Länderfinanzausgleich mindert die Einnahmen der Kommunen wiederum um 1,18 Euro je Einwohner. In Hessen und Baden-Württemberg betragen die über den Steuerverbund zusätzlich bereitgestellten Beträge sogar mehr als 128% bzw. 145% der den Kommunen zusätzlich aus dem Einkommensteueranteil zufließenden Geldern. Mit 4,15 Euro bzw. 6,61 Euro je Einwohner sind aber auch die Verluste, die sich durch den Länderfinanzausgleich für die Kommunen dieser beiden Bundesländer ergeben besonders hoch. Selbst in Bayern, wo die Gemeinden steuerstark und die Steuerverbundquote mit 12,75% am niedrigsten ist, sind die zusätzlichen Einnahmen aus dem Steuerverbund mit 22,75 Euro je Einwohner höher als die zusätzlichen Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil in Höhe von 14,73 Euro; die auf die bayerischen Kommunen über den Länderfinanzausgleich induzierten Einnahmeverluste sind mit 6,87 Euro je Einwohner am höchsten. Diese Zahlen zeigen, welches Gewicht der Kommunale Finanzausgleich für die Kommunen hat und verdeutlicht, warum Änderungen bei den Steuereinnahmen der Länder, die in den Steuerverbund eingehen, auch zu gravierenden Folgen bei den Kommunen führen können. Dieser Sachverhalt wird zumeist nicht erwähnt¹² bzw. wird nur für die kommunale

12 So führt z.B. das Wachstumsbeschleunigungsgesetz (Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 9.11.2009, Drucksache 17/15, S. 16) zu Steuermindereinnahmen bei den Ländern bei der Körperschaftsteuer in Höhe von 464 Mio. Euro, bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer in Höhe von 420 Mio. Euro und bei der Grunderwerbsteuer in Höhe von 200 Mio. Euro. Da die Kommunen über den Steuerverbund an diesen Einnahmen partizipieren, erleiden sie ebenfalls Mindereinnahmen, was im Gesetzentwurf aber nicht erwähnt wird.

Ebene in Deutschland, nicht aber für die in den einzelnen Bundesländern analysiert.¹³

Zusammenfassung

Aktuell wird vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der anstehenden Föderalismusreform diskutiert, wie die Einnahmesituation der Bundesländer verbessert werden kann. Als eine Möglichkeit wird die Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommen- und Körperschaftsteuer genannt. In diesem Beitrag wurde analysiert, welche Veränderungen sich daraus für die Ebene der Länder und der Kommunen ergeben würden. Auf Ebene der Länder wird neben der Veränderung der primären Steuereinnahmen auch der nivellierende Effekt des Länderfinanzausgleichs betrachtet. Dieser Effekt zeigt sich darin, dass die finanziellen Vorteile der Länder je Einwohner im Durchschnitt 46,15 Euro betragen und die Maxima und Minima bei den Flächenländern mit 47,50 Euro bzw. 43,24 Euro je Einwohner nicht stark vom Durchschnitt abweichen.

Über den in Art. 105 Abs. 7 GG geregelten obligatorischen und den fakultativen Steuerverbund sind die Kommunen an den Steuereinnahmen der Länder beteiligt, so dass sich jede dort vorgenommene Änderung automatisch auch auf die finanzielle Situation der kommunalen Ebene auswirkt. Die Berücksichtigung dieser Zusammenhänge ist insofern wichtig, als dass sich die Länder – auch mit dem Hinweis auf die anstehenden Investitionen – zusätzliche Einnahmen als Ersatz für die durch die Schuldenbremse entfallende Verschuldungsmöglichkeit wünschen. Da die Kommunen noch immer einen deutlich höheren Anteil an den öffentlichen Investitionen tätigen als Bund und Länder zusammen,¹⁴ dürften sich Mindereinnahmen dort erheblich negativer auswirken und auch kaum durch Mehreinnahmen auf Länderebene kompensiert werden. Insofern sollten bei zukünftigen Veränderungen an der föderalen Einnahmenstruktur auch immer die Wechselwirkungen mit den Finanzausgleichssystemen der Bundesländer betrachtet werden.

13 H. Fehr, M. Tröger: Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg. (2012), H. 10, S. 609-617.

14 Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.1, Tab. 4.2., Wiesbaden 2014.

Title: *The Integration of the Solidarity Surcharge into the Corporation Tax and the Income Tax and Its Effects*

Abstract: *The debt brake forbids the German Länder from taking on new net debt beginning in 2020. To avoid expenditure cuts, the German Länder need additional revenues. One possibility for raising tax revenues is the integration of the solidarity surcharge, a federal tax, into the corporation tax and the income tax, because the revenues of the latter are shared between the federal government, the German Länder and the municipalities. This study analyses the problems which may accompany the integration of the solidarity surcharge as well as the distributional effects on the revenue of German Länder and their municipalities including the effects of the federal fiscal equalisation system.*

JEL Classification: H70, H71, H77