



An die
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Ministerium der Finanzen

- Der Minister -

Postfach 3320

55023 Mainz

Kaiser-Friedrich-Straße 5

55116 Mainz

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 2
AG 2 – 15

Datum

01. Oktober 2008

Stellungnahme zum Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe 2

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem am 26. September versandten Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe 2 nehme ich wie folgt Stellung:

Bei dem vorliegenden Berichtsentwurf handelt es sich um den ebenso dankens- wie lesenswerten Versuch, die unterschiedlichen Auffassungen zusammenzufassen und einander gegenüberzustellen, die in den Beratungen der Arbeitsgruppe 2 zu den Themen Steuerverwaltung, Steuertausch und Steuerautonomie zum wiederholten Male deutlich geworden sind. Ergänzungsbedarf zu den Ausführungen im Berichtsentwurf sehe ich zum einen in Bezug auf die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Steuervollzugs. Zum anderen ergibt sich Ergänzungsbedarf bei der Frage, ob den Ländern ein größerer Gestaltungsspielraum im Bereich der Besteuerung zugewiesen werden soll.

Beim Thema Effizienzsteigerung des Steuervollzugs wird unter der Überschrift **Ausbau der Mitwirkungsrechte der Bundesbetriebsprüfung** vorgeschlagen, eine Reihe an Änderungen des geltenden § 19 FVG vorzunehmen. Im vorgeschlagenen

neuen § 19 Absatz (4) FVG wird auf den Fall eingegangen, dass bei der Auswertung von Prüfungsberichten, an denen das Bundeszentralamt für Steuern beteiligt war, von dessen Feststellungen abgewichen werden soll. Würde in diesem Fall die Zustimmung des Bundeszentralamts nicht erteilt, könnte die oberste Finanzbehörde des Landes dann die Entscheidung durch das Bundesministerium der Finanzen verlangen. Diese Regelung muss nach meiner Auffassung ergänzt werden um eine Vorkehrung, wonach den Bund die Kosten aus Rechtsstreiten treffen, die sich ergeben, wenn er die Feststellung des Bundeszentralamts für Steuern bestätigt.

Unter der Überschrift **Verwaltungsvollzug** wird vorgeschlagen, eine Reihe an Änderungen des geltenden § 21a FVG vorzunehmen. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf verweisen, dass in einem früheren Stadium der Beratungen eine sinnvolle, ausreichende und hinreichend präzise untergesetzliche Verfahrensweise vereinbart wurde, die geeignet ist, § 21a FVG in der geltenden Fassung mit Leben zu erfüllen und zu einer wirksamen Steuerung im Bereich der Steuerverwaltung zu gelangen.

Unter dem Stichwort **Steuerautonomie** geht es um eine (begrenzte) Erweiterung der Entscheidungsspielräume der Länder im Bereich der Besteuerung. Unbestritten könnten solche Maßnahmen im Grundsatz dazu beitragen, zusammen mit einer weiteren Entflechtung der Entscheidungskompetenzen die Wirkungen finanzpolitischer Entscheidungen für den Bürger deutlicher erkennbar werden zu lassen. Auch ist vorstellbar, dass erweiterte Besteuerungskompetenzen auf Seiten der Länder einhergingen mit einer stärker an den Präferenzen der Bürger orientierten, regional differenzierten Bereitstellung öffentlicher Leistungen – wenn auch offensichtlich nur in denjenigen Bereichen, in denen eine an der fiskalischen Äquivalenz ausgerichtete Besteuerung sinnvoll ist, in denen keine vornehmlich distributiven Ziele verfolgt werden sollen und in denen die Gewährleistung bundesweit einheitlicher öffentlicher Leistungen und Standards nicht weiterhin notwendig sein wird.

Die Voraussetzungen für ein funktionsfähiges System erweiterter Steuerautonomie der Länder sind gegenwärtig jedoch bei Weitem nicht erfüllt. Eine große Zahl an Belegen für diese Auffassung lässt sich u.a. dem Beitrag „Mehr Steuerautonomie der Bundesländer? Sind die notwendigen Voraussetzungen erfüllbar?“ (Kommissions-Drucksache 057) entnehmen. Mit den dort aufgeführten Argumenten haben sich die

Befürworter einer erweiterten Steuerautonomie der Länder in der Zwischenzeit allenfalls oberflächlich auseinandergesetzt. Insofern ist den von Seiten der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vorgebrachten Einwänden mit Blick auf die ungünstigen Effizienz- und Verteilungswirkungen sowie die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung erweiterter Besteuerungsrechte jedenfalls derzeit mit Nachdruck zuzustimmen. Ähnliches gilt für die Ausarbeitung Berlins, wobei ich darauf hinweisen möchte, dass der der letzte Satz der Ausarbeitung Berlins („Auf der Basis dieser Überlegungen ist eine begrenzte Steuerautonomie der Länder im Grundsatz denkbar.“) in meiner Interpretation gelesen werden sollte als: „Wären die zuvor genannten Bedingungen erfüllt, könnte man über eine begrenzte Steuerautonomie der Länder nachdenken. Dem ist aber nicht so, deshalb ist der Vorschlag derzeit eindeutig abzulehnen.“

Hinweisen möchte ich zudem auf einige technische Punkte, die sich auf die aus meiner Sicht problematische Ausgestaltung der vorgeschlagenen Regelungen beziehen. So möchte Bayern den Ländern das Recht zur Bestimmung der persönlichen Freibeträge und der Steuersätze bei der **Erbchaftsteuer** zubilligen. Unter Anreizgesichtspunkten ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, die Steuerkraftzahl der Erbschaftsteuer im Länderfinanzausgleich neu zu definieren. Der Vorschlag sieht vor, die im Ausgleichsjahr im Bundesgebiet tatsächlich aufgekommene Erbschaftsteuer anhand von Bemessungsgrößen der Länder zu verteilen, wobei als Bemessungsgröße dasjenige Aufkommen dient, das im betreffenden Land bei Anwendung der weiterhin geltenden „allgemeinen“ Freibeträge und Steuersätze erzielt worden ist bzw. – bei Nutzung der autonomen Gestaltungsspielräume – erzielt worden wäre. Durch eine Änderung des Erbschaftsteuergesetzes soll sichergestellt werden, dass in Ländern mit landesrechtlich geregelten persönlichen Freibeträgen oder Steuersätzen zusammen mit der Steuerfestsetzung auch ermittelt wird, welcher Steuerbetrag sich **kontrafaktisch** ergeben hätte, wenn anstelle der landesrechtlich festgelegten persönlichen Freibeträge die allgemeinen Freibeträge aus dem ErbStG und anstelle der landesrechtlich festgelegten Steuersätze die allgemeinen Steuersätze aus dem ErbStG gegolten hätten. Mit einer solchen Regelung wären in jedem Fall ein beträchtlicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand und zusätzliche Kosten des Steuervollzugs verbunden. Es ist sehr fraglich, ob dem ausreichend Vorteile durch erweiterte Gestaltungsrechte der Länder gegenüberstehen. Im Übrigen träten diese

zusätzlichen Kosten auch dann auf, wenn ein Land sich dafür entschiede, überhaupt keine Erbschaftsteuer zu erheben und den Steuersatz auf null festzusetzen – weil auch in diesem Fall ja eine (Schatten-) Veranlagung zu den allgemein geltenden Regelungen notwendig würde.

Nach den Vorstellungen von Nordrhein-Westfalen soll den Ländern das Recht eingeräumt werden, **Zuschläge auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer** in Höhe von bis zu 5 vH zu erheben. Es ist klar, dass in diesem Fall bei diesen Steuern zunächst eine sachgerechte Bestimmung des örtlichen Aufkommens, d. h. eine sachgerechte Zerlegung von Aufkommensbestandteilen mit länderübergreifendem Charakter, vorzunehmen wäre – weil das örtliche Einkommen dann ja als Bemessungsgrundlage der Länderzuschläge dient. Bei der Lohnsteuer zöge ein solches Vorhaben wegen der aufwendigen Erhebung und des Austauschs der Daten von Beschäftigten, deren Wohn- und Arbeitsort in unterschiedlichen Ländern liegen, erneut einen äußerst kostspieligen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich. Im Bereich der Besteuerung von Kapitalerträgen wäre zunächst auf jeden Fall ebenfalls für eine sachgerechte Zerlegung des Aufkommens zu sorgen, denn eine sachgerechte Zerlegung der Kapitalertragsteuer (und künftig der Abgeltungssteuer auf Dividenden) ist gegenwärtig keinesfalls gegeben. Darüber hinaus ist im Vorschlag von Nordrhein-Westfalen ausdrücklich vorgesehen, dass es keine Zerlegung des Länderzuschlags zur Körperschaftsteuer geben soll. Eine solche Regelung würde die bevorzugten Sitzländer von Kapitalgesellschaften in eklatanter und systemwidriger Weise bevorzugen, weil die Erhebung von Zuschlägen zur Körperschaftsteuer faktisch auf diese Länder beschränkt würde. Schon für sich genommen sollte dies für die meisten Länder (ohne Konzernstandorte) ein Grund sein, den Vorschlag abzulehnen.

Schließlich würde der Vorschlag von Nordrhein-Westfalen mit erheblichen negativen Effizienzwirkungen verbunden sein. Der Vorschlag sieht vor, dass Steuern mit abgeltender Wirkung nicht mit Zuschlägen belegt werden dürfen, was sich v.a. auf die ab dem Jahr 2009 geltende Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge bezieht. Die Erhebung von Zuschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, aber nicht auf diejenigen Kapitalerträge, die ab dem Jahr 2009 der Abgeltungssteuer unterliegen, wäre aber unter allokativen Gesichtspunkten problematisch, denn es käme zu

einer volkswirtschaftlich schädlichen unterschiedlichen Besteuerung verschiedener Arten von Kapitaleinkommen, z. B. von Zinserträgen (Abgeltungssteuer, kein Länderzuschlag) und gewerblichen Einkünften bei Personenunternehmen (Einkommensteuer, Länderzuschlag). Die Überwindung solcher Verzerrungen bei der Besteuerung der Rendite von Eigen- und Fremdkapital war im Übrigen gerade eines der Ziele der Unternehmenssteuerreform 2008.

In der Gesamtbetrachtung ist festzuhalten: Wesentliche Voraussetzungen für eine (begrenzte) Steuerautonomie der Länder sind gegenwärtig nicht erfüllt. Die vorliegenden Vorschläge für erweiterte Besteuerungskompetenzen der Länder weisen technische Schwierigkeiten auf, die eine Zustimmung – selbst bei Zurückstellung der grundsätzlichen Bedenken – zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus meiner Sicht unmöglich machen.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Ingolf Deubel