

Auswirkungen einer geänderten Lohnsteuererlegung

**8. Workshop „Jahrbuch für öffentliche
Finanzen“ in Leipzig am 18./19. September 2015**



Auswirkungen einer geänderten Lohnsteuerzerlegung

1. **Zerlegung der Lohnsteuer – häufig problematisiert, wenig untersucht**
2. **Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuerzerlegung**
3. **Entwicklung der Komponenten der Lohnsteuerzerlegung**
4. **Finanzielle Auswirkungen einer Berücksichtigung des Arbeitsortprinzips**

1. Zerlegung der Lohnsteuer – häufig problematisiert, wenig untersucht

Kritik an (ausschließlicher) Verteilung nach dem Wohnortprinzip:

- **Äquivalenzprinzip**: Leistungen von Ländern und Gemeinden kommen auch den dort beschäftigten Arbeitnehmern zugute
- **Anreizaspekt**: Wohnortprinzip begünstigt Politik zur (einseitigen) Erhöhung der Einwohneranzahl (nicht der Wirtschaftskraft)
- **Stadtstaatenproblematik**: besondere Benachteiligung der Stadtstaaten (insbes. Hamburg und Bremen)

Enorme quantitative Bedeutung!

LSt bestimmt maßgeblich (rd. 50 %!) die originäre Steuerkraft der Länder (Steuern nach dem Aufkommen)

1. Zerlegung der Lohnsteuer – häufig problematisiert, wenig untersucht

Umstieg auf (partielles) Arbeitsortprinzip verfassungsrechtlich möglich.

ABER:

Praktische Probleme im Rahmen des derzeitigen Systems der Lohnsteuerzerlegung

- Abführung der LSt durch Arbeitgeber im Quellenabzugsverfahren an Betriebsstättenfinanzamt (BFA)
- Damit häufig: BFA ≠ Wohnort (WO) des Arbeitnehmers
- Aber auch: BFA ≠ Betriebsstätte (BO) des Arbeitnehmers
- insbesondere bei zentraler LSt-Abführung durch Konzerne, die Betriebsstätten in mehreren Ländern haben

1. Zerlegung der Lohnsteuer – häufig problematisiert, wenig untersucht

Konsequenz 1:

- Wegen Auseinanderfallen von BFA und WO des Arbeitnehmers ist derzeitiges Verfahren der LSt-Zerlegung nötig
- **Datenquelle:** Eintrag des WO auf LSt-Karte
- Ermittlung im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung (dreijährige – früher bis zu fünfjährige! - Verzögerung)
- ➔ Ergebnis ist $16 * 16$ Matrix der gegenseitigen Ansprüche der einzelnen Länder, aber mit zeitlicher Verzögerung

Konsequenz 2:

- Keine Informationen über Arbeitsort (AO) auf Lohnsteuerkarte!
- Zusätzliche Informationen bei Einführung des Betriebsstättenprinzips nötig

Konsequenz 3:

- Pendlerbedingte LSt-Zerlegung kann nur statistisch abgeschätzt werden
- Ziel: $16 * 16$ Matrix der LSt-Zuflüsse und –Abflüsse zwischen WO und AO der Pendler

Konsequenz 4:

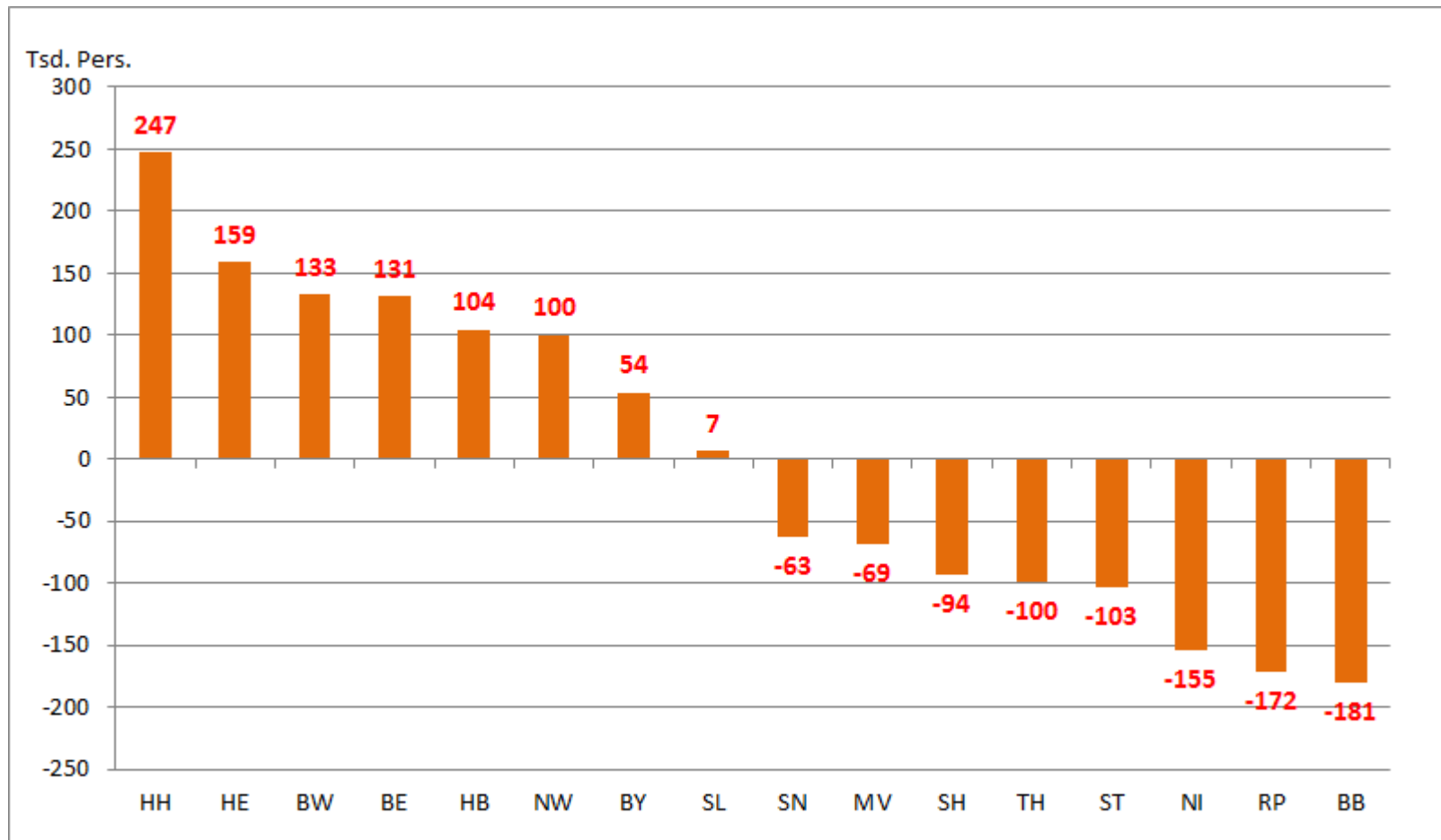
Lohnsteuerzerlegung kann in die Teilkomponenten

- pendlerbedingte LSt-Zerlegung und
- LSt-Zerlegung wegen zentraler LSt-Abführung aufgeteilt werden

2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererlegung

Problem: (jetzige) LSt-Zerlegung \neq pendlerbedingte LSt-Zerlegung!

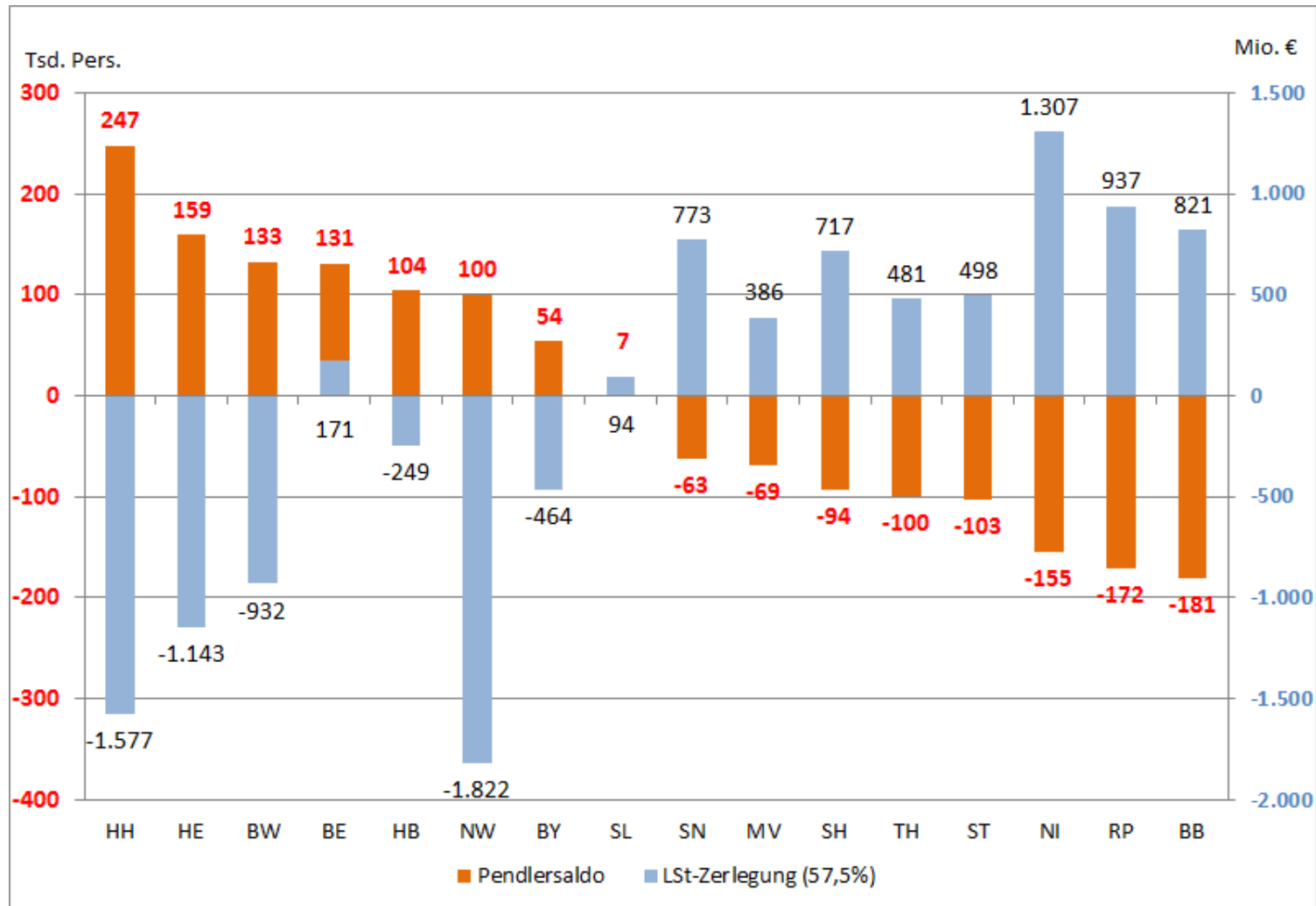
Pendlersalden im Jahr 2011



2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererlegung

Problem: (jetzige) LSt-Zerlegung \neq pendlerbedingte LSt-Zerlegung!

Pendlersalden und Lohnsteuererlegung im Jahr 2011



2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererlegung

Ermittlung einer 16 * 16 Matrix zur Verflechtung der LSt der Pendler

- Ausgangspunkt: Matrix der BfA zu den Pendlerbeziehungen (nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte!)

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Pendler nach Ländern
Deutschland
Stichtag: 30.06.2011 ¹⁾

Arbeitsort Land	Beschäftigte am Arbeitsort insgesamt	in Ihren Wohnort im Land bzw. Ausland																		
		Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Ausland incl. Ohne Angabe	Westdeutschland	Ostdeutschland
SH	842.006	729.159	50.116	14.929	834	6.111	1.984	922	1.847	2.454	155	2.399	2.648	23.216	1.381	1.911	785	1.155	808.511	32.340
HH	835.148	155.556	519.786	91.615	3.886	12.709	4.571	1.567	4.229	6.772	247	7.407	3.889	13.581	2.249	2.247	966	3.871	800.938	30.339
NI	2.531.297	10.504	15.538	2.291.835	28.028	69.749	14.541	2.618	6.352	7.667	546	5.637	5.675	8.442	4.722	41.894	14.015	3.534	2.447.378	80.385
HB	291.062	1.424	1.944	109.700	168.243	2.690	601	302	730	1.039	86	651	534	1.026	398	710	261	723	286.759	3.580
NW	5.963.603	8.888	9.197	80.115	2.614	5.624.576	36.956	60.541	26.102	32.409	3.575	18.194	9.181	4.137	11.459	9.745	7.676	18.238	5.884.973	60.392
HE	2.233.410	4.315	5.479	19.518	1.310	48.333	1.905.052	94.228	40.854	55.174	2.762	8.854	4.422	1.615	7.510	4.662	25.994	3.328	2.177.025	53.057
RP	1.247.599	855	651	3.401	197	26.363	42.155	1.102.770	34.414	5.557	15.137	1.645	1.192	492	2.268	1.559	1.805	7.138	1.231.500	8.961
BW	3.983.847	3.375	3.148	11.200	870	28.243	48.577	78.709	3.648.189	92.765	3.500	6.941	5.092	1.574	11.204	5.263	7.198	27.999	3.918.576	37.272
BY	4.703.313	4.498	5.436	13.493	965	32.477	32.996	9.080	77.976	4.411.346	1.937	10.097	6.809	2.762	29.275	8.817	35.633	19.716	4.590.204	93.393
SL	358.189	257	177	595	46	2.157	1.205	24.658	1.811	1.288	304.683	434	398	118	368	286	255	19.453	336.877	1.859
BE	1.151.344	2.611	3.834	5.930	437	11.793	3.982	1.743	4.311	6.662	345	903.019	182.978	5.724	7.841	6.310	2.757	1.067	41.648	1.108.629
BB	763.313	822	776	2.235	202	2.692	722	379	957	1.469	57	73.456	644.327	7.592	15.913	8.999	1.708	1.007	10.311	751.995
MV	529.185	4.400	1.403	2.503	161	828	293	120	272	372	28	2.196	7.030	505.452	1.211	1.536	657	723	10.380	518.082
SN	1.437.256	398	346	1.801	97	2.904	1.290	673	1.878	4.692	100	4.658	15.540	1.978	1.349.311	30.083	20.108	1.399	14.179	1.421.678
ST	758.839	488	483	6.737	107	2.562	822	422	766	1.723	69	3.348	8.029	2.306	21.436	699.790	9.315	436	14.179	744.224
TH	751.932	264	178	3.125	113	2.193	5.157	582	1.529	7.498	54	1.475	1.880	749	15.442	12.622	698.564	507	20.693	730.732
Westdeutschland	22.989.474	918.831	611.472	2.636.401	206.993	5.853.408	2.088.638	1.375.395	3.842.504	4.616.471	332.628	62.259	39.840	56.963	70.834	77.094	94.588	105.155	22.482.741	401.578
Ostdeutschland	5.391.869	8.983	7.020	22.331	1.117	22.972	12.266	3.919	9.713	22.416	653	988.152	859.784	523.801	1.411.154	759.340	733.109	5.139	111.390	5.275.340
Deutschland	28.381.343	927.814	618.492	2.658.732	208.110	5.876.380	2.100.904	1.379.314	3.852.217	4.638.887	333.281	1.050.411	899.624	580.764	1.481.988	836.434	827.697	110.294	22.594.131	5.676.918

2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererlegung

Ermittlung einer $16 * 16$ Matrix zur Verflechtung der LSt der Pendler

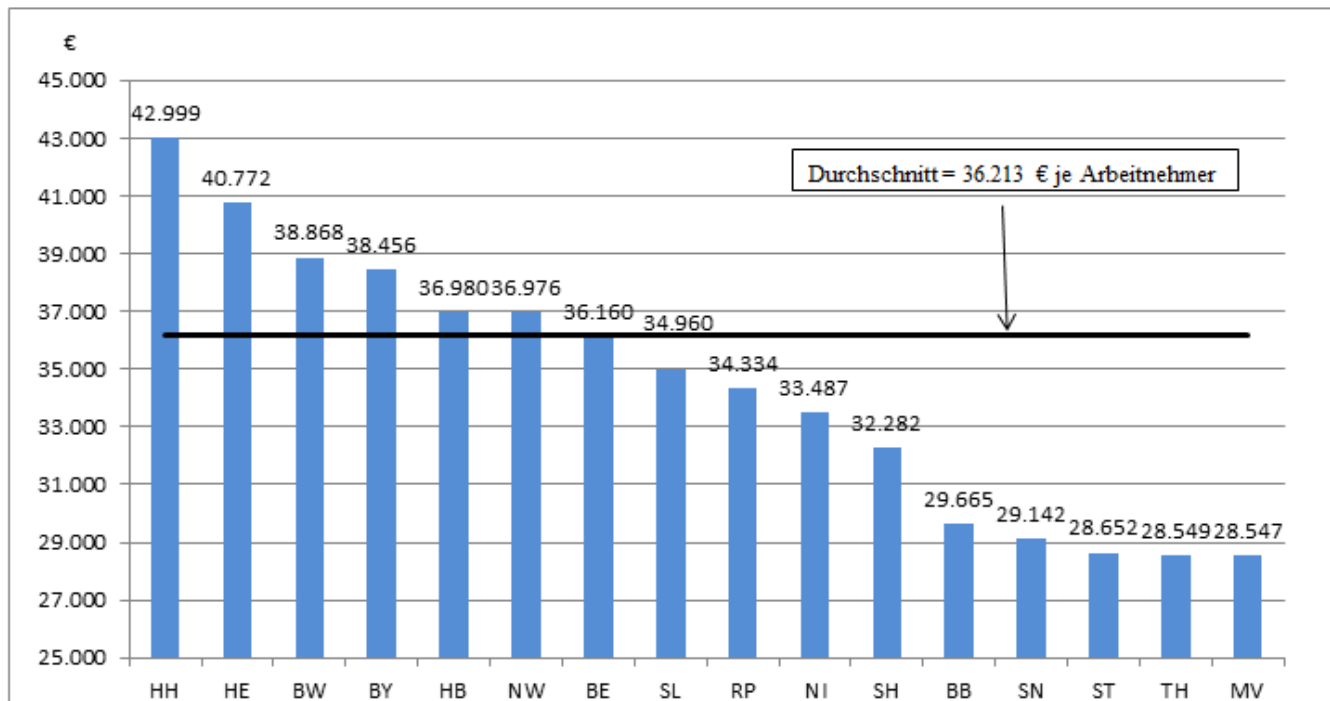
- Ausgangspunkt: Matrix der BfA zu den Pendlerbeziehungen (nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte!)
- Zuschätzung der übrigen Pendler (insbes. Beamte!), Annahme: gleiches Pendlerverhalten wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererlegung

Ermittlung einer 16 * 16 Matrix zur Verflechtung der LSt der Pendler

- Ausgangspunkt: Matrix der BfA zu den Pendlerbeziehungen (nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte!)
- Zuschätzung der übrigen Pendler (insbes. Beamte!) , Annahme: gleiches Pendlerverhalten wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- Schätzung des Lohn- und Gehaltsniveaus der Pendler (zentrale Annahme: Auspendler haben durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen des AO-Landes)

Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer am Arbeitsort nach Ländern im Jahr 2011



2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuerzerlegung

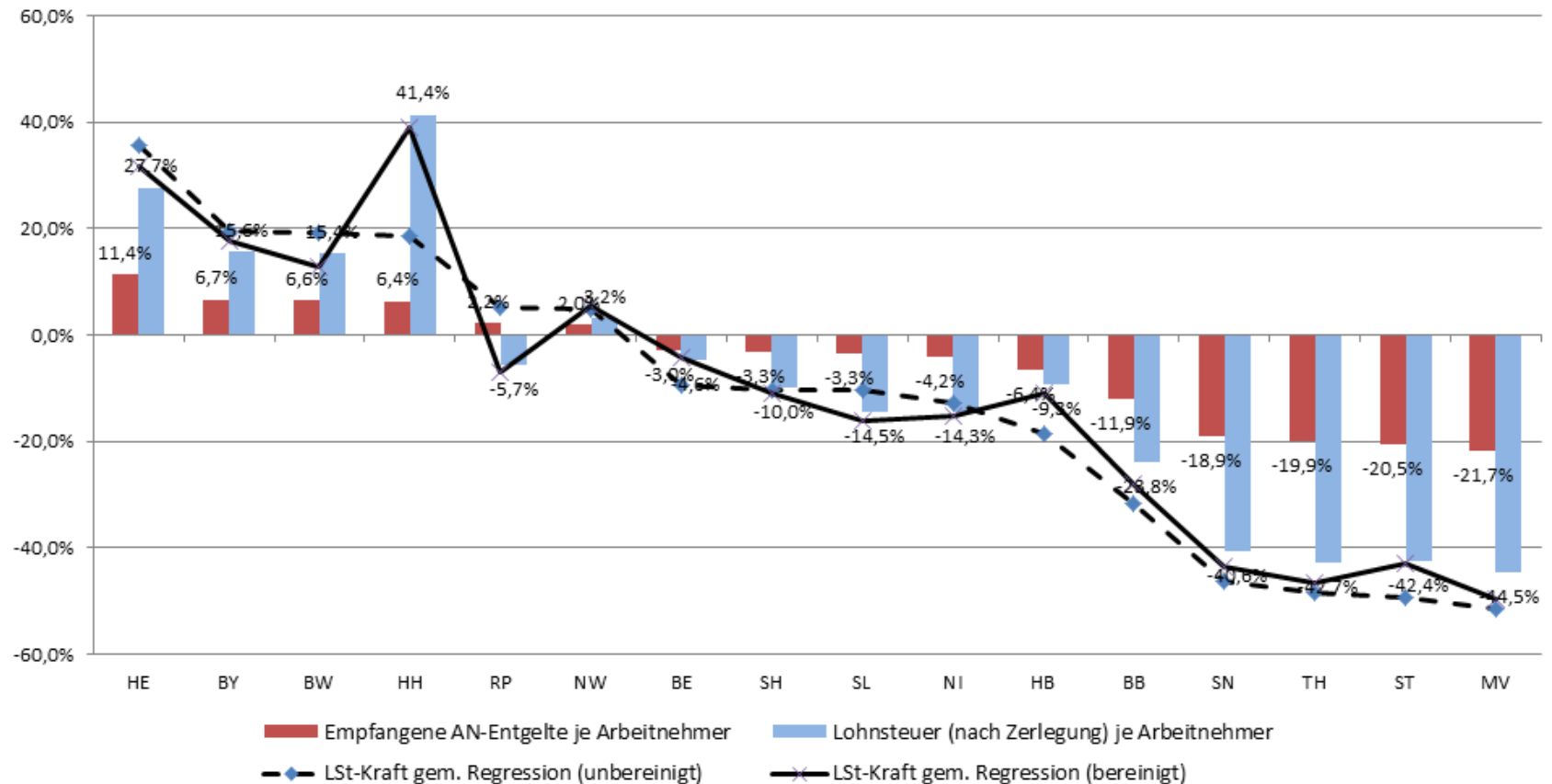
Ermittlung einer $16 * 16$ Matrix zur Verflechtung der LSt der Pendler

- Ausgangspunkt: Matrix der BfA zu den Pendlerbeziehungen (nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte!)
- Zuschätzung der übrigen Pendler (insbes. Beamte!) !), Annahme: gleiches Pendlerverhalten wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- Schätzung des Lohn- und Gehaltsniveaus der Pendler (zentrale Annahme: Auspendler haben durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen des AO-Landes)
- Abschätzung der in den WO-Ländern zu zahlenden LSt über Regressionsanalyse unter Berücksichtigung von
 - Progressivität der Lohnsteuer
 - Länderspezifischen Struktureffekten (Splittingeffekte, Pendlerfreibeträge)
- Gesamtergebnis: jährliche $16 * 16$ Matrix der pendlerbedingten LSt-Zerlegung

2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererzielung

Arbeitnehmerentgelt und Lohnsteuer je Arbeitnehmer sowie Regressionsergebnisse mit länderspezifischer Strukturkomponente nach Ländern im Jahr 2011

Abweichung vom Durchschnitt



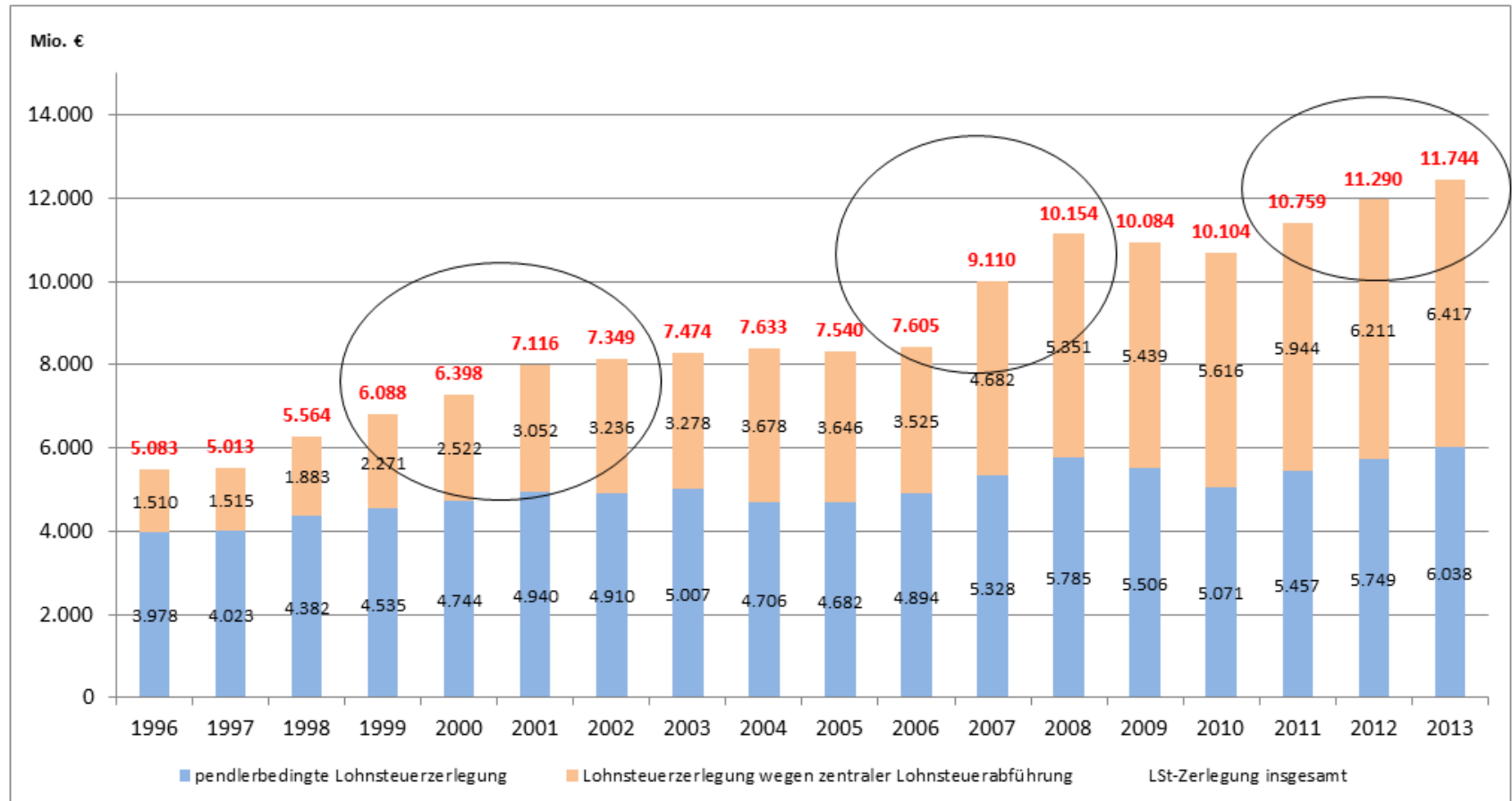
2. Statistische Abschätzung der pendlerbedingten Lohnsteuererlegung

Lohnsteuererlegung 2011 - Ableitung durch ein Progressionsmodell mit länderspezifischer Strukturkomponente (Trend)

Arbeitsort Wohnort	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Deutschland (zufließende LSt)	LSt-Struktur- komponente
	An-Entgelte je AN (Arbeitsort) - in % des Durchschnitts	38.868,1	38.455,7	36.159,8	29.665,3	36.980,1	42.999,4	40.771,7	28.547,3	33.487,3	36.976,5	34.333,9	34.959,9	29.142,4	28.652,3	32.281,9	28.549,0	36.172,0
	107,5%	106,3%	100,0%	82,0%	102,2%	118,9%	112,7%	78,9%	92,6%	102,2%	94,9%	96,6%	80,6%	79,2%	89,2%	78,9%	100,0%	
	durchschnittliche LSt je AN 3.823,2																	
	Lohnsteueraufkommen in Mio. €																	
BW		425,0	19,7	2,3	3,6	30,4	264,7	0,6	24,1	132,4	143,4	7,7	4,3	1,7	6,4	3,3	1.069,6	-5,48%
BY	550,3		31,7	3,8	5,3	50,8	372,5	0,9	30,3	171,3	24,1	5,7	11,2	3,9	8,9	17,1	1.287,7	-1,50%
BE	44,2	61,5		201,2	3,6	59,6	64,1	5,4	23,9	103,2	7,7	2,1	11,9	8,2	9,3	3,6	609,4	5,66%
BB	32,3	41,3	929,6		2,9	31,2	31,9	17,2	24,0	51,9	5,5	1,9	39,7	19,5	10,2	4,6	1.243,7	5,26%
HB	5,7	6,1	2,3	0,6		32,3	9,8	0,4	122,9	15,3	0,9	0,2	0,3	0,3	3,3	0,3	200,7	9,12%
HH	22,2	36,8	21,7	2,4	11,8		44,0	3,8	73,2	57,9	3,4	0,9	1,0	1,3	215,8	0,5	496,7	17,30%
HE	283,9	184,6	18,7	1,8	3,0	33,8		0,7	56,7	192,5	180,4	5,3	3,0	1,8	7,1	11,6	984,9	-2,94%
MV	9,9	16,6	28,8	20,5	5,5	107,8	11,5		35,3	23,1	2,3	0,6	5,0	5,6	88,8	1,8	363,1	4,20%
NI	65,5	75,6	27,8	5,6	552,5	677,7	129,9	5,6		417,6	14,6	2,6	4,2	15,1	53,2	7,0	2.054,6	-2,86%
NW	171,2	188,5	57,3	7,0	14,0	97,4	333,4	1,9	282,1		117,0	9,8	7,1	6,0	22,6	5,1	1.320,3	0,64%
RP	418,9	46,3	7,4	0,9	1,4	10,5	570,7	0,2	9,3	287,1		98,1	1,4	0,9	3,0	1,2	1.457,3	-11,63%
SL	19,8	10,5	1,6	0,1	0,4	1,8	17,7	0,1	2,1	18,0	62,6		0,2	0,1	0,5	0,1	135,6	-6,25%
SN	71,2	178,1	39,9	43,5	2,2	18,1	54,3	3,0	20,0	64,9	10,6	1,7		52,3	5,3	37,7	602,8	5,51%
ST	35,8	57,4	34,4	26,3	4,2	19,3	36,1	4,0	190,0	59,0	7,8	1,5	82,4		7,9	32,9	599,0	12,88%
SH	20,2	25,8	12,5	2,1	7,3	1.177,8	29,4	10,2	42,0	47,4	3,7	1,2	1,0	1,1		0,6	1.382,3	-0,57%
TH	44,7	211,9	13,7	4,6	1,4	7,6	183,8	1,6	58,1	42,5	8,2	1,2	50,3	22,2	3,0		654,8	3,15%
abfl. LSt Inland	1.795,7	1.565,8	1.247,0	322,8	619,1	2.356,0	2.153,9	55,5	994,1	1.684,1	592,2	140,3	223,2	140,0	445,3	127,4	14.462,4	
nachr.: zufließende LSt	1.069,6	1.287,7	609,4	1.243,7	200,7	496,7	984,9	363,1	2.054,6	1.320,3	1.457,3	135,6	602,8	599,0	1.382,3	654,8	14.462,4	
pendlerbed. LSt- Zerlegung	-726,0	-278,0	-637,6	920,9	-418,4	-1.859,3	-1.169,0	307,6	1.060,6	-363,8	865,1	-4,8	379,6	459,0	937,0	527,4	± 5.457,0	
LSt-Zerlegung insges.	-1.620,2	-807,4	297,9	1.428,0	-433,2	-2.742,2	-1.987,5	671,0	2.273,4	-3.168,2	1.628,9	164,2	1.345,0	865,7	1.247,4	837,2	± 10.758,6	
Zerlegung wg. zentraler LSt-Abführung	-894,2	-529,3	935,5	507,1	-14,8	-882,9	-818,4	363,4	1.212,8	-2.804,4	763,8	169,0	965,4	406,7	310,5	309,8	± 5.944,0	

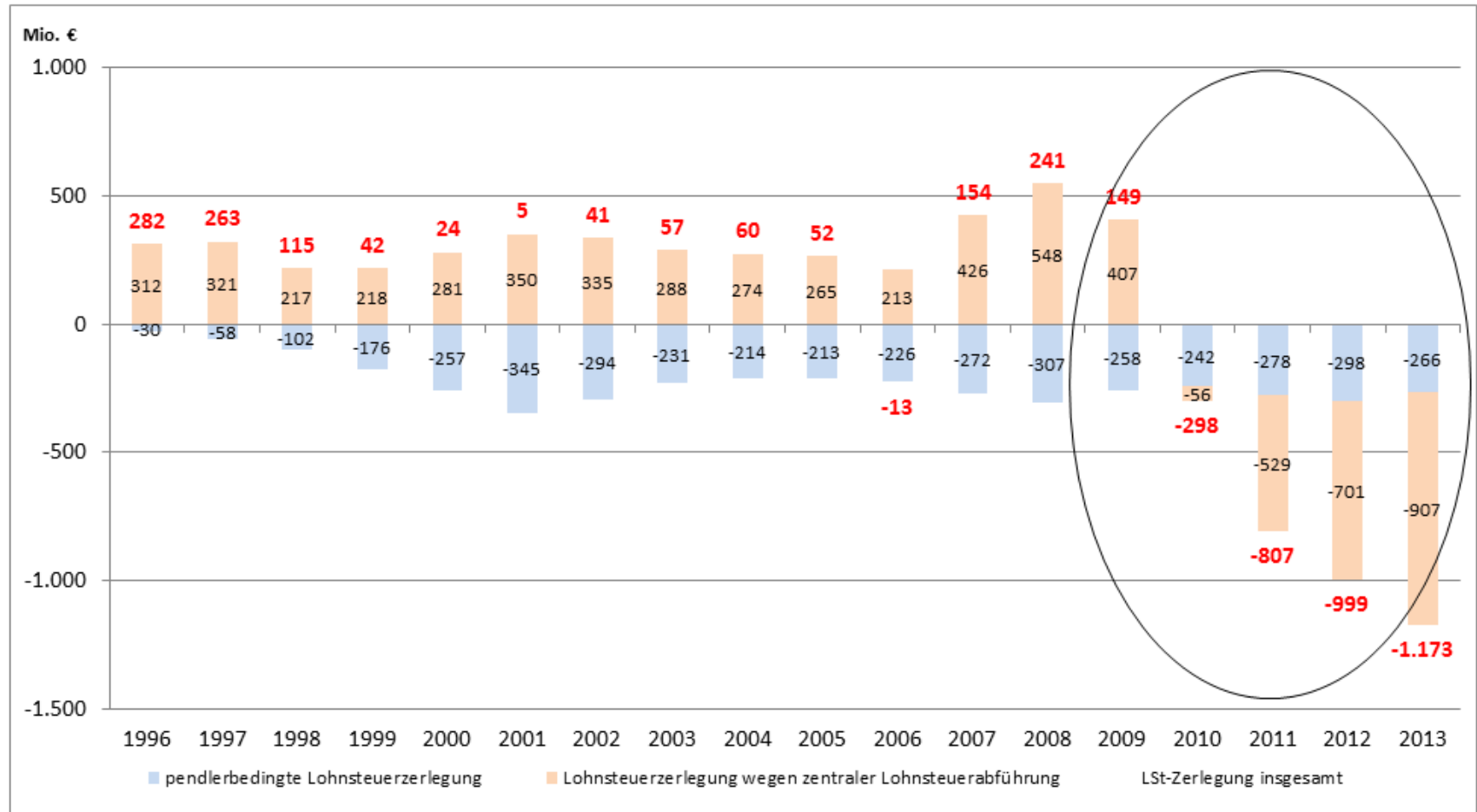
3. Entwicklung der Komponenten der Lohnsteuererlegung

Entwicklung des Zerlegungsvolumens bei der Lohnsteuer 1996 bis 2013



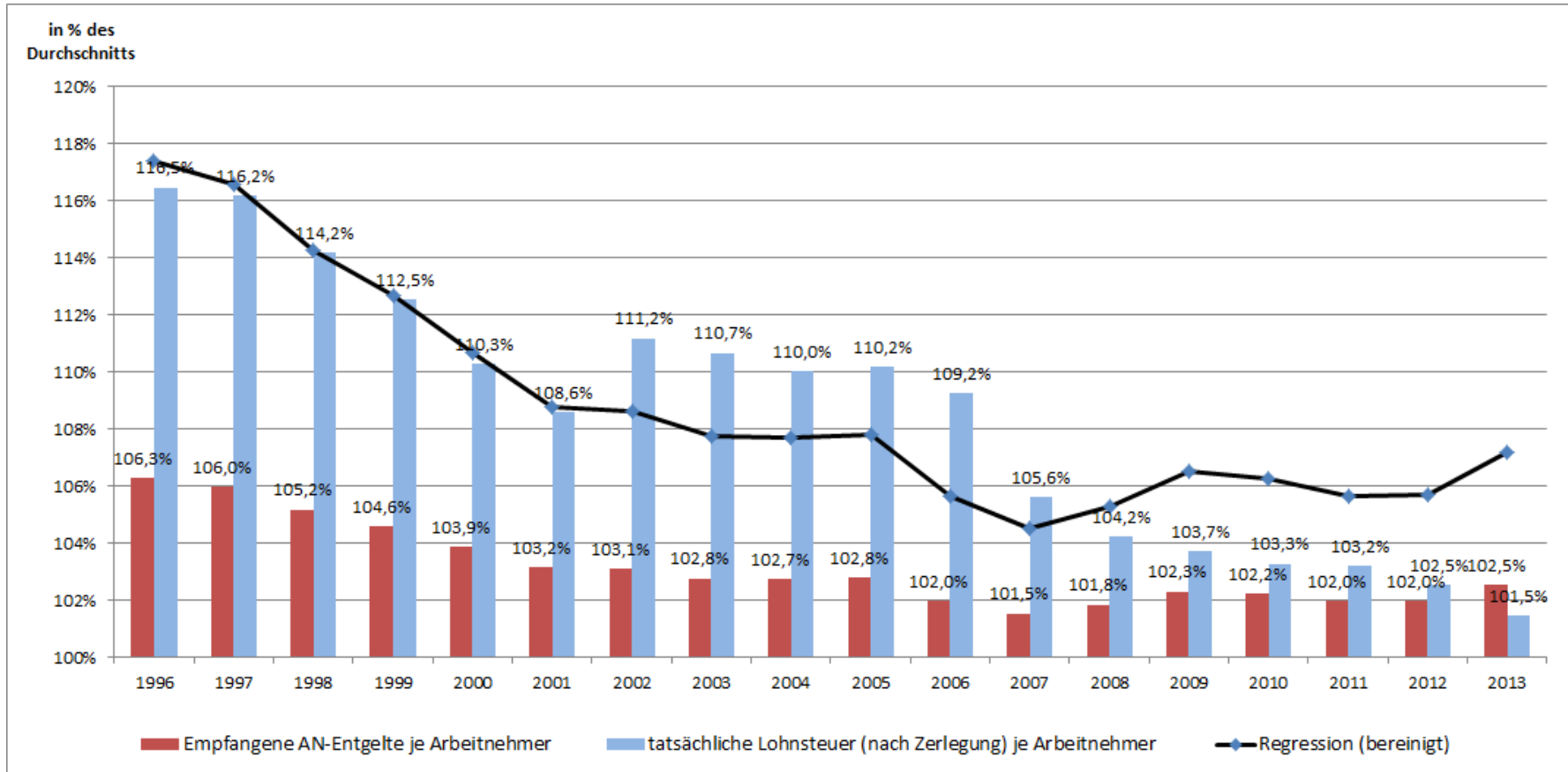
3. Entwicklung der Komponenten der Lohnsteuererlegung

**Entwicklung des Zerlegungsvolumens bei der Lohnsteuererlegung
in Bayern von 1996 bis 2013**



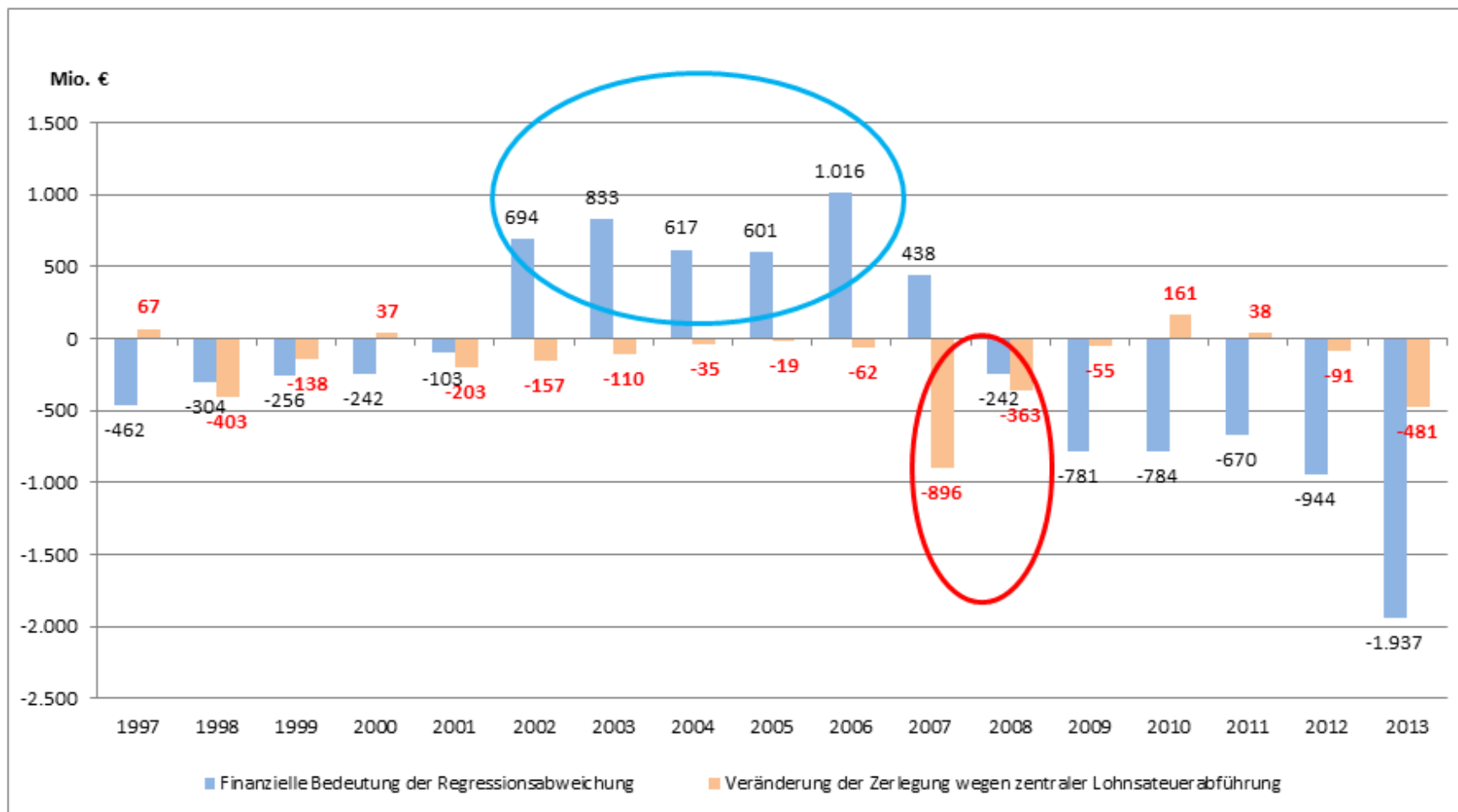
3. Entwicklung der Komponenten der Lohnsteuererlegung

Das Beispiel NRW: Entwicklung von Löhnen und Lohnsteuer



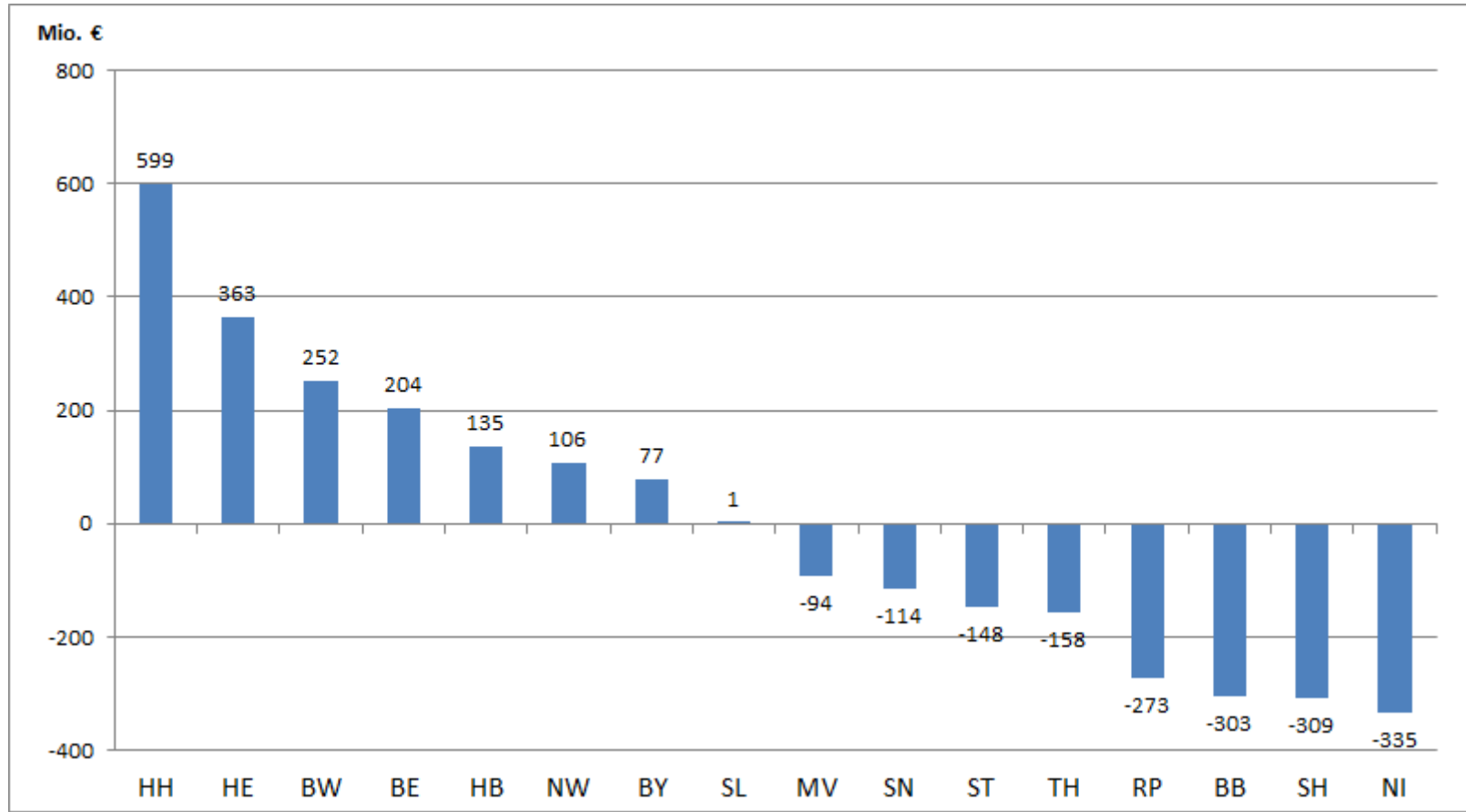
3. Entwicklung der Komponenten der Lohnsteuererlegung

Absolute Regressionsabweichung und Veränderung der Zerlegung wegen zentraler Lohnsteuerabführung in Nordrhein-Westfalen 1997 bis 2013



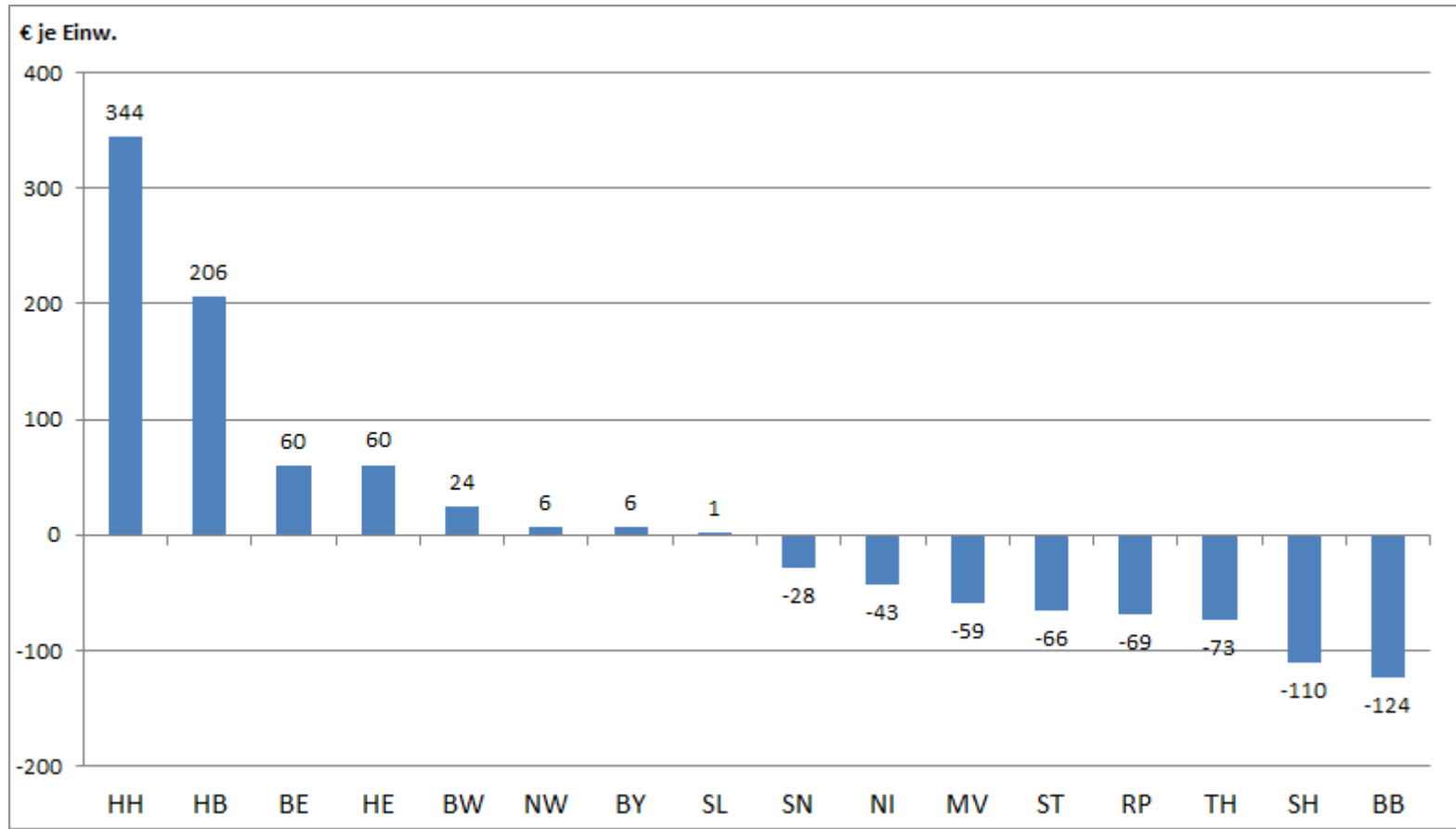
4. Finanzielle Auswirkungen einer Berücksichtigung des Arbeitsortprinzips

Bei hälftiger Berücksichtigung von Wohnort- und Arbeitsortprinzips ergeben sich für 2013 folgende **absolute Gewinne und Verluste** (Länder- und Gemeindeanteil):



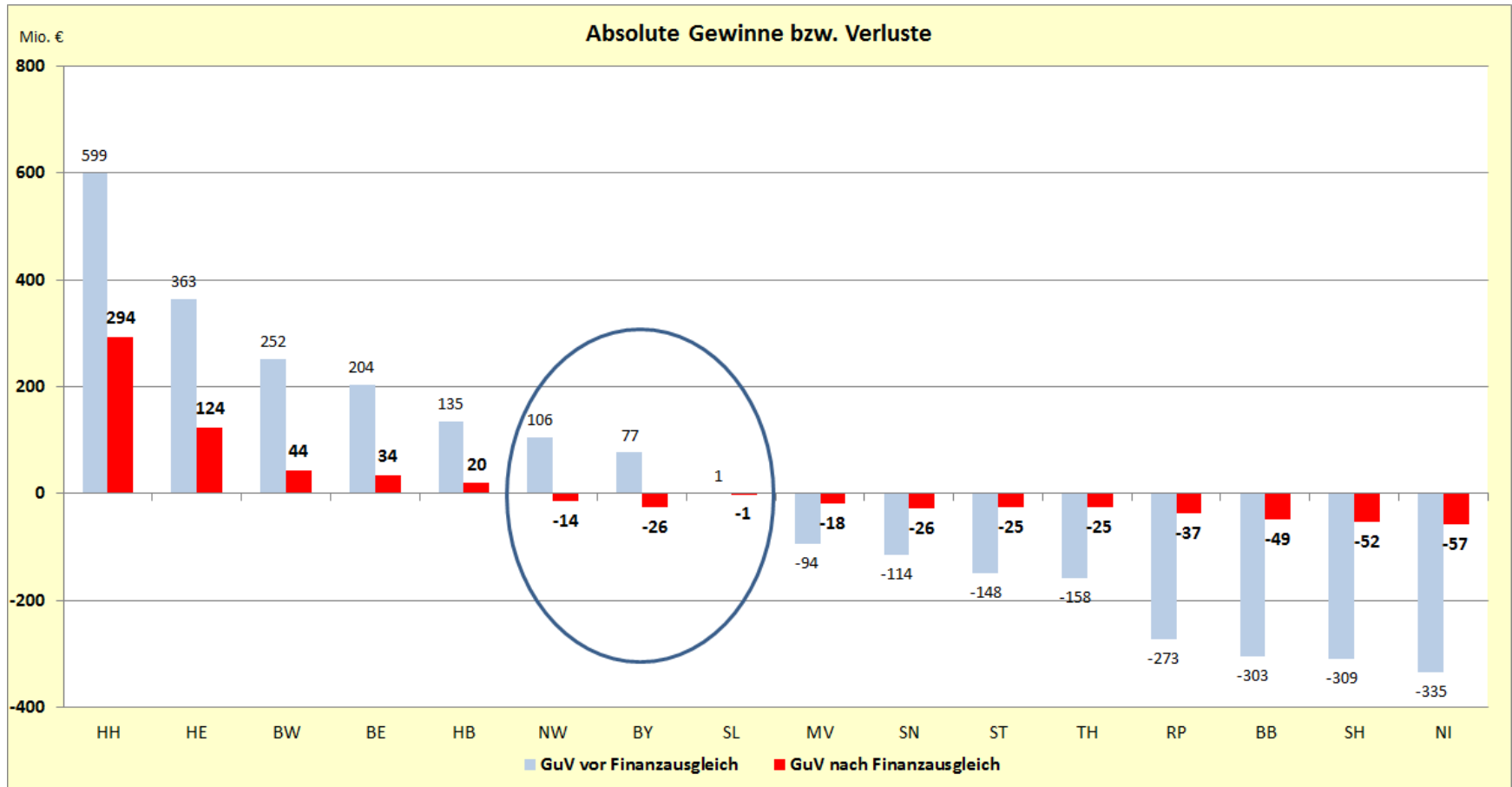
4. Finanzielle Auswirkungen einer Berücksichtigung des Arbeitsortprinzips

Bei hälftiger Berücksichtigung von Wohnort- und Arbeitsortprinzips ergeben sich für 2013 folgende **Pro-Kopf-Gewinne und -Verluste** (Länder- und Gemeindeanteil):



4. Finanzielle Auswirkungen einer Berücksichtigung des Arbeitsortprinzips

Absolute Gewinne und Verluste bei häftiger Berücksichtigung von Wohnort- und Arbeitsortprinzips vor und nach (derzeitigem) Finanzausgleich:



4. Finanzielle Auswirkungen einer Berücksichtigung des Arbeitsortprinzips

Das Problem der Einwohnerwertungen der Stadtstaaten

Häufige Berücksichtigung des Betriebsstättenprinzips bei LSt-Zerlegung und Einwohnerwertung (nur Länderfinanzkraft) der Stadtstaaten im Jahr 2013

