

Martin Altemeyer-Bartscher*

Länderfinanzausgleich, Steuerwettbewerb und Steuersalienz

Wenn das Finanzausgleichsgesetz zum Ende des Jahres 2019 außer Kraft tritt, ergibt sich eine historische Chance, die Reibungsverluste im gegenwärtigen Ausgleichssystem durch eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu verringern. Der Autor analysiert, in welchem institutionellen Rahmen ein anreizverträglicher Länderfinanzausgleich erreicht werden kann. Es stellt sich insbesondere heraus, dass die Anreizwirkungen des Ausgleichssystems im besonderen Maße von der Wahrnehmbarkeit (Salienz) der vom Land getroffenen steuerpolitischen Entscheidungen im interregionalen Steuerwettbewerb abhängen.

Ein interregionaler Finanzausgleich kann schwerwiegende Fehlanreize für die lokale Finanzpolitik stiften, falls der steuerpolitische Verantwortungsbereich der Gebietskörperschaften und die Bemessungsgrundlage des Zuweisungssystems unzureichend aufeinander abgestimmt sind. Diese Problematik besteht insbesondere im deutschen Finanzföderalismus. Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer verfügen die Bundesländer kaum über eigene Stellschrauben bei der Festlegung der örtlichen Steuerlast. In einigen wesentlichen Bereichen, wie z.B. in der Steuerverwaltung, sind die Länder allerdings für die Pflege der Steuerbasis verantwortlich.

Die Grundlage zur Bemessung der Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne ist das örtliche Pro-Kopf-Steureinkommen. Dieses stellt indes ein Produkt aus der ureigenen Steuerkraft des Landes und den Initiativen der Länder zur Pflege der örtlichen Steuerbasis dar. Dementsprechend wird aus Sicht der Landesregierungen ein wesentlicher Teil der auf intensive Steuerprüfungen zurückzuführenden Steuermehreinnahmen in den Topf des interregionalen Umverteilungssystems

fließen.¹ Die damit verbundenen Grenzbelastungen des Länderfinanzausgleichs, d.h. der Anteil der durch gute Landespolitik erzeugten Mehreinnahmen, die nicht im Landhaushalt verbleiben, werden für die Einkommen- und Körperschaftsteuer in Abbildung 1 dargestellt.² Bei Grenzbelastungen, die mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen über 85% liegen, ist es durchaus plausibel, dass die Landesregierungen, die sich hauptsächlich der örtlichen Bevölkerung verpflichtet fühlen, die Pflege der örtlichen Steuerbasis nicht unbedingt in den Mittelpunkt ihrer Politik stellen. Eine wesentliche Reduktion der Ausgleichsraten des Finanzausgleichs wird allerdings in den Reformverhandlungen wohl nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Schon eine geringe Absenkung der Ausgleichsintensität könnte die finanzschwachen Länder erheblich treffen und dadurch den in der Schuldenbremse ab 2020 vorgeschriebenen flächendeckenden strukturellen Ausgleich der Landeshaushalte gefährden. Da die Schuldenbremse im deutschen Finanzföderalismus noch nicht etabliert ist, sollte der Konsolidierungsdruck der Länder unter realistischen Szenarien zu bewältigen sein.³

Dr. Martin Altemeyer-Bartscher ist Juniorprofessor und Lehrstuhlinhaber für Finanzpolitik an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und leitet die Forschungsgruppe „Finanzföderalismus und Institutioneller Wandel“ am Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

* Dieser Beitrag basiert auf M. Altemeyer-Bartscher: Fiscal Equalization, Tax Salience, and Tax Competition, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, IWH Discussion Paper 3/2014.

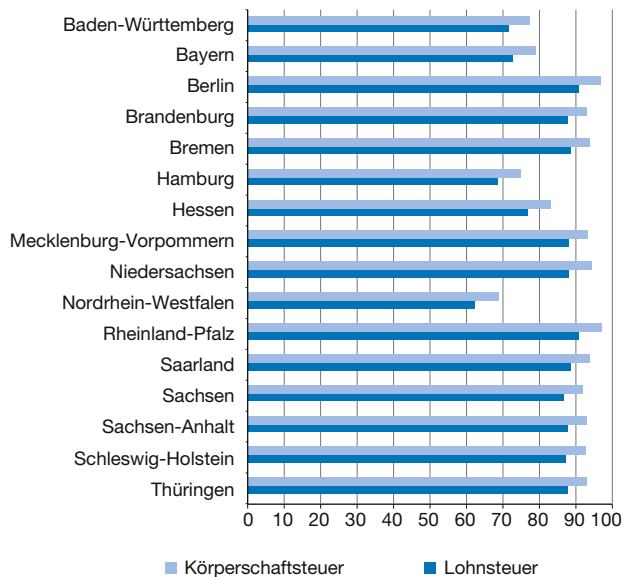
1 Vgl. C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany, in: International Tax and Public Finance, 9. Jg. (2002), H. 6, S. 631-649.

2 Vgl. M. Altemeyer-Bartscher, G. Zeddes: Dezentrale Steuerverwaltung und interregionaler Wettbewerb im deutschen Finanzföderalismus, in: Wirtschaft im Wandel, 19. Jg. (2013), H. 5, S. 91-95.

3 Vgl. I. Deubel: Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?, in: Ifo Schnelldienst, 67. Jg. (2014), H. 1, S. 43-51; O. Holtemöller, M. Altemeyer-Bartscher, T. Knedlik, A. Lindner, G. Zeddes: Zur Wirtschaftspolitik: Strukturformen auch in Deutschland erforderlich!, in: Konjunktur aktuell, 2. Jg. (2014), H. 1, S. 41-54.

Abbildung 1 Schätzung der Grenzbelastungen der einzelnen Bundesländer durch den Länderfinanzausgleich

in %, Bezugsjahr 2011



Quelle: Berechnungen des IWH, 2013.

Vermeidung hoher Grenzbelastungen

Zur Vermeidung von hohen Grenzbelastungen bei einer erheblichen Nivellierung der Finanzkraftunterschiede sollte sich der Finanzausgleich stärker an der örtlichen Steuerkraft und weniger am Ergebnis der Landespolitik orientieren. In der aktuellen Reformdebatte wird daher die Einführung eines Zuweisungssystems diskutiert, das hauptsächlich von der örtlichen Steuerbasis und weniger vom örtlichen Steuereinkommen abhängen soll. Außerdem wird in Erwägung gezogen, den Ländern mehr Freiraum bei der Bestimmung der örtlichen Steuerlast zu gewähren.⁴ Die Länder könnten beispielsweise das Recht erhalten, bei einer oder mehreren Steuerarten einen Zu- oder Abschlag auf den bundesgesetzlichen Steuersatz zu erheben. Hier stellt sich die Frage, ob eine stärkere Dezentralisierung von steuerpolitischer Verantwortung und eine Ressourcenorientierung des Finanzausgleichs die Reibungsverluste im deutschen Föderalismus verringern können, ohne die hohen Ausgleichsraten abzusenken. Was die Ausübung des Zuschlagsrechts betrifft, so wird ein Steuerbasisausgleich mit geringen Grenzbelastungen

4 Vgl. L. Feld, H. Kube, J. Schnellenbach: Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2013, Walter Eucken Institut Freiburg, mimeo.

verbunden sein, da die Bemessungsgrundlage in diesem Fall eine von den Ländern nicht direkt beeinflussbare Größe darstellt. In Bezug auf Steuerprüfungen ist hingegen auch bei Einführung eines Steuerbasisausgleichs weiterhin mit hohen Grenzbelastungen zu rechnen. Die Länder generieren nämlich eigenverantwortlich im Rahmen der Steuerprüfung die relevanten Informationen zur Berechnung der Steuerbasis.

Nun können die Bundesländer die in ihrem Verantwortungsbereich liegenden steuerlichen Instrumente auch als strategische Größen in einem Wettbewerb um steuerlich günstige Standorte einsetzen. Im aktuellen System haben die Bundesländer nur einen begrenzten Einfluss auf die Intensität der Steuerprüfung. Nach einer Erweiterung der Steuerautonomie hätten die Länder zusätzlich die Möglichkeit, den örtlichen Steuersatz zu variieren. Wie intensiv die Bundesländer diese Instrumente in einem interregionalen Wettbewerb nutzen werden, hängt letztendlich auch von der Aufmerksamkeit ab, welche die Steuerzahler diesen Instrumenten widmen. So zeigen einige neuere Studien, dass in komplexen und intransparenten Steuersystemen die Steuerzahler verschiedene steuerliche Maßnahmen mit identischem Einfluss auf die effektive Steuerlast unterschiedlich wahrnehmen und bewerten.⁵ Die Ergebnisse von Feldexperimenten deuten außerdem darauf hin, dass Steuerzahler einer Variation der Steuerprüfungsintensität geringere Aufmerksamkeit schenken, als einer Variation des Steuersatzes.⁶ Typischerweise erhält der Steuerzahler eher ein bruchstückhaftes Bild von der Arbeit der Steuerverwaltung, so dass die Entdeckungsrate einer Steuerprüfung nur sehr grob auf Basis eigener Erfahrungen, einer Mund-zu-Mund-Propaganda oder Medienberichten über spektakuläre Hinterziehungsfälle geschätzt wird.

Erhöhung der Standortattraktivität

Eine unterschiedliche Wahrnehmbarkeit der steuerlichen Instrumente durch den Steuerzahler prägt den interregionalen Steuerwettbewerb. Insbesondere lässt sich die Standortattraktivität nur durch steuerliche Instrumente wirksam beeinflussen, die auch von den Steuerzahlern wahrgenommen werden. In dieser Hinsicht werden niedrige Steuerprüfungsintensitäten in deutschen Steuerbe-

5 Eine empirische Studie zeigt, dass Konsumsteuern in den USA, die bereits im ausgewiesenen Preis inbegriffen sind, eine größere Auswirkung auf die Nachfrage haben als getrennt ausgewiesene Steuern, die vom Steuerzahler noch einberechnet werden müssen. Vgl. R. Chetty, A. Looney, K. Kroft: Salience and Taxation: Theory and Evidence, in: American Economic Review, 99. Jg. (2009), H. 4, S. 1145-77.

6 Vgl. J. Slemrod, M. Blumenthal, C. Christian: Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota, in: Journal of Public Economics, 79. Jg. (2001), H. 3, S. 455-483.

hörden wohl kaum auf den interregionalen Steuerwettbewerb zurückzuführen sein, sondern eher auf die hohen Grenzbelastungen des Länderfinanzausgleichs. Nach der Einführung eines Zuschlagsrechts auf bestimmte Steuern würden die Länder über mehrere von den Steuerzahlern unterschiedlich wahrgenommene steuerliche Instrumente verfügen. In diesem Umfeld ist es für die Länder ratsam den lokalen Steuerzuschlag zu reduzieren, um die Standortattraktivität für die Steuerzahler sichtbar zu verbessern. Die mit einer Reduktion des Steuerzuschlags verbundenen Einnahmeausfälle, können im Zuge dessen durch eine Intensivierung der Steuerprüfung auf unauffällige Art und Weise kompensiert werden. Eine sogenannte Tax-Cut-cum-Base-Broadening-Politik (d.h. eine Politik, die durch Steuersatzreduktionen und eine Verbreiterung der Steuerbasis mittels einer Intensivierung der Steuerprüfung geprägt ist) zahlt sich für die Bundesländer aus, weil diese den Druck im interregionalen Wettbewerb für das entsprechende Bundesland abmildert.⁷

In einem reformierten deutschen Finanzföderalismus mit mehr Steuerautonomie für die Länder könnten die hohen Grenzbelastungen des Finanzausgleichs einen untergeordneten Stellenwert einnehmen, falls es sich für die Bundesländer auszahlt, im Steuerwettbewerb die Aufmerksamkeit der Steuerzahler möglichst auf eine Reduktion des örtlichen Steuerzuschlags zu lenken und Mehrbelastungen durch eine schleichende Verbreiterung der Steuerbasis zu kaschieren. Die Anreizverträglichkeit des Finanzausgleichs ist hergestellt, falls der Nutzen einer Tax-Cut-cum-Base-Broadening-Politik, der sich durch eine höhere Wettbewerbsfähigkeit der Gebietskörperschaft im interregionalen Steuerwettbewerb bemerkbar macht, die Kosten einer Intensivierung der Steuerprüfung (Verringerung der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und eine Zunahme der Aufwendungen für die Steuerverwaltung) übertrifft. Eine dezentrale Steuerpolitik, die eine Substi-

tution von auffälligen steuerlichen Instrumenten durch unauffällige vorsieht, zahlt sich besonders dann aus, wenn der Wettbewerbsdruck für die einzelne Gebietskörperschaft hinreichend hoch ist und die entsprechenden Saliens-Effekte (unterschiedliche Wahrnehmbarkeit der steuerlichen Instrumente) eine hinreichend große Rolle spielen. Diesbezüglich könnten die schwerwiegenden Anreizprobleme des Länderfinanzausgleichs auch unter einer Beibehaltung von hohen Ausgleichsraten gelöst werden, sofern ein neu eingeführtes Zuschlagsrecht auf bestimmte bundesgesetzliche Steuersätze hohe Aufmerksamkeit erregt und zudem die für das Zuschlagsrecht relevante Steuerbasis hinreichend elastisch ist.

Schlussfolgerungen

Welche Implikationen ergeben sich aus diesen Überlegungen für die ausstehende Föderalismusreform in Deutschland? Falls die Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs sich stärker an der örtlichen Steuerkraft orientiert und die Länder ein Zuschlagsrecht auf bundesgesetzliche Steuern erhalten, können die schwerwiegenden Anreizprobleme des Finanzausgleichs verringert werden. Zudem macht dieser Beitrag vor allem deutlich, dass die Wahl der Steuerarten, über die sich ein Zuschlagsrecht der Länder erstreckt, nicht willkürlich ausfallen sollte. Es ergeben sich besondere Anforderungen an die Salienz der für den Länderzuschlag vorgesehenen Steuer. Des Weiteren bedarf es einer hinreichend hohen Mobilität der zugrundeliegenden Steuerbasis, um den nötigen Wettbewerbsdruck bei den Ländern zu generieren.⁸

7 Für eine formale Darstellung dieser Effekte, vgl. M. Altemeyer-Bartscher: Fiscal Equalization, Tax Salience, and Tax Competition, IWH Discussion Paper 3/2014.

8 Zuletzt soll angemerkt werden, dass die stilisierte Darstellung der Bund-Länderfinanzbeziehungen in diesem Beitrag möglicherweise eine Zentralisierung der Steuerverwaltung zur einfachen und umfassenden Lösung des Anreizproblems nahelegen könnte. Eine dezentrale Steuerverwaltung birgt allerdings auch viele Vorteile, die in diesem Beitrag nicht diskutiert wurden. Ferner umfasst die im Verantwortungsbereich der Länder liegende Pflege der örtlichen Steuerbasis neben der Steuerverwaltung viele andere Bereiche.

Title: *Fiscal Equalisation, Tax Competition, and Tax Salience*

Abstract: *Jurisdictions that engage in interregional tax competition usually try to lessen competitive pressures by substituting salient tax instruments with hidden ones. Given this, the author investigates the efficiency consequences of interregional tax competition and fiscal equalisation in a federal system when taxpayers fail to optimally react to shrouded attributes of local tax policy. If the statutory tax rate is a relatively salient instrument and taxpayers pay little attention to the quality and frequency of tax enforcement, the underlying substitution of tax instruments with the aim of reducing the perceived tax price may suppress the under exploitation of tax bases that is typically triggered by fiscal equalisation.*

JEL Classification: H22, H30, H77