

Horst Zimmermann\*

# Fiskalkrieg in Deutschland? Zur Zukunft der föderativen Finanzbeziehungen

*Bund, Länder und Gemeinden können sowohl auf horizontaler Ebene als auch auf vertikaler Ebene im Wettbewerb um Steuergelder stehen. Findet dieser Wettbewerb in Deutschland überhaupt statt? Wenn ja, auf welcher Ebene und in welche Richtung bewegt sich der Wettbewerb? Oder existiert sogar ein Fiskalkrieg?*

Mit Fiskalkrieg bezeichnet man den Extremfall einer antagonistischen Verhaltensweise zwischen Gebietskörperschaften, in Deutschland also zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Er wird vornehmlich aus föderativ aufgebauten Staaten berichtet, in denen es also eine Mittelebene wie die der Bundesländer gibt, aber denkbar ist er auch in unitarischen Staaten ohne solche Mittelebene. Den bekanntesten Fall bildet Brasilien, wo wohl auch der Begriff her stammt (*guerra fiscal*<sup>1</sup>). Dort gab es beispielsweise im Jahr 2000 eine Wertschöpfungssteuer auf der Mittelebene, und das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer floss zu 55% ebenfalls der Mittelebene zu. Die Mittelebene spannte die Mehrwertsteuer zum Teil sehr an, und aus den anderen beiden Steuern floss ihr zunehmend hohes Steueraufkommen zu. Außerdem nutzte die Mittelebene Steuervergünstigungen zur Attrahierung von Unternehmen. Durch dies alles sah sich der Zentralstaat nicht mehr in der Lage, seine Steuerpolitik durchzusetzen, um seine Aufgaben erfüllen zu können.

Dieser Fall wie überhaupt der Begriff Fiskalkrieg bezeichnen einen Extremfall von Wettbewerbsföderalismus. Dieser steht deshalb im Vordergrund dieses Beitrags. Die im Wettbewerb der Gebietskörperschaften getroffenen Entscheidungen einer Gebietskörperschaft haben, wie das brasilianische Beispiel zeigte, Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften, ökonomisch gesprochen fiskalische externe Effekte (*fiscal externalities*). Diese können zwischen Ebenen von Gebietskörperschaften entstehen, also vertikal.

Sie treten aber auch auf jeweils einer Ebene, also horizontal, auf.

## Vertikaler Fiskalkrieg: Gibt es ihn in Deutschland?

Die vertikalen fiskalischen externen Effekte sind ein interessantes neueres Forschungsgebiet<sup>2</sup>. Logischerweise gibt es sie auf der Steuerseite in klarer Form nur, wenn zwei Ebenen spürbare Rechte zur Einführung bzw. Abschaffung von Steuern oder zumindest Hebesatzrechte haben. Dann wirkt er wie im brasilianischen Beispiel angedeutet: Eine Ebene trifft eine Entscheidung, beispielsweise eine Steuer zu erhöhen. Eine andere Ebene wird davon – in der Regel negativ – betroffen.

Solche Wirkungen sind in Deutschland allenfalls begrenzt möglich. Sie wären dann umfangreich, wenn man den Tatbestand der Bundesgesetzgebung bei Steuern in ihren Wirkungen auf Länder und Gemeinden einbeziehen würde. Doch weil die Länder im Bundesrat bei den meisten Steuern mitbestimmen und zumindest formal dabei auch die Gemeinden repräsentieren, ist dies kein vertikaler „externer“ Effekt, sondern dieser wäre durch eben diese Mitwirkung „internalisiert“. Das Gleiche gilt auf der Ausgaben- seite, wenn etwa durch zustimmungspflichtige Bundesgesetze den Gemeinden Aufwand für Kindergärten

\* Der Aufsatz ist eine leicht überarbeitete Fassung des Vortrags „Fiskalkrieg in Deutschland? Zur Zukunft der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ anlässlich eines Aktuellen Gesprächs am 8. Juli 2003 im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

<sup>1</sup> Vgl. W. Hofmeister, J. M. Brasiliense Carneiro (Hrsg.): *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates Nr. 22, Vol. I, Sao Paulo 2001. Siehe dort insbesondere den Beitrag von F. Rezende (*Compensacoes financeiras e desequilibrios fiscais na federacao brasileira*, S. 185-200) und zum Verhältnis von Fiskalkrieg und Wettbewerbsföderalismus H. Zimmermann (*Guerra fiscal e federalismo competitivo*, S. 173-183).

<sup>2</sup> Siehe u.a. M. Keen: *Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Staff Papers, Bd. 45, 1998, S. 454-485; sowie A. Esteller-Moré, A. Solé-Ollé: *Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence: Evidence from the US*, in: *Regional Science and Urban Economics*, Bd. 31, 2001, S. 247-272.

*Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann, 69, ist emeritierter ordentlicher Professor in der Abteilung für Finanzwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*

oder Sozialhilfe entsteht. Dies führt auf die Frage einer notwendigen Konnexitätsklausel, aber nicht zu „externen“ Effekten.

Offensichtlich ist das Fehlen eines vertikalen Wettbewerbs im Verhältnis von Bund zu Ländern, denn die Länder können zu keiner ihrer Steuern die Sätze landesindividuell bestimmen. Bei den Steuern ist es lediglich denkbar, dass ein Land eine weniger strikte Betriebsprüfung durchführt. Hierfür ist der fiskalische Anreiz gegeben, denn das entsprechend geringere Aufkommen schmälert im Fall der Einkommensteuer nur zu 42,5% das Aufkommen des Landes, der Rest wäre an Bund und kommunale Ebene geflossen. Möglich wird ein solches Vorgehen nicht zuletzt dadurch, dass die Finanzämter dem Land unterstehen und lediglich auf der obersten Ebene, der Oberfinanzdirektion, der Leiter zugleich Bundes- und Landesbeamter ist.

Im Verhältnis der Gemeinden zu Bund und Ländern ist vertikaler Wettbewerb im Prinzip möglich, weil die Gemeinden bei Gewerbesteuer und Grundsteuer das Hebesatzrecht besitzen. Zum einen können durchschnittlich hohe Hebesätze den Bund und die Länder daran hindern, die Sätze anderer Steuern zu erhöhen, weil dies vielleicht im gegebenen Augenblick gesamtwirtschaftlich unangebracht ist. Umgekehrt können hohe Steuern außerhalb des Gemeindesteuersystems die örtlichen Unternehmen und Bürger zum verstärkten Widerstand gegen örtliche Steuererhöhungen bewegen.

Warum gibt es in Deutschland so wenig vertikalen Wettbewerb, nicht zu reden von einem Fiskalkrieg? Eine Erklärung - unter mehreren möglichen - liefert Blankart<sup>3</sup>: Die Länder sind mit ihrer fehlenden Steuerhoheit sehr einverstanden, und sie gaben sie ja früher auch via Bundesrat zum Bund, weil sie auf diese Weise alle Verantwortung für fehlende Finanzmittel dem Bund zuschieben können. Im anderen Falle müssten sie mit ihren Einnahmeforderungen vor die eigenen Landesbürger treten, was das Leben für den Landespolitiker so unbequem machen würde wie etwa in der Schweiz.

### Die Sicht des Fiscal Federalism

Den Föderalismus unter Wettbewerbsaspekten zu sehen, ist in Deutschland erst seit wenigen Jahren üblich. Älter und bis heute dominierend ist die ökonomische Beurteilung des Föderalismus unter den Kriterien des Fiscal Federalism. Sie wird daher zunächst

<sup>3</sup> C. B. Blankart: Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 119, 1999, S. 331-350.

skizziert, denn nicht zuletzt aus der Kritik hieran entstanden die Wettbewerbsargumente.

Wie in den angelsächsischen Ländern so beginnt auch in Deutschland die Diskussion der Ökonomen über den Föderalismus mit der Reflexion der Arbeiten von Olson und Oates<sup>4</sup>. Rückblickend kann man diese Diskussion, deren Elemente in der Übersicht auf der linken Seite wiedergegeben sind, als eher statisch bezeichnen. Die Bevölkerung ist verteilt und wandert nicht, und jetzt ist über das Staatsgebiet ein passendes Raster an Gebietskörperschaften entsprechend den landsmannschaftlichen/ethnischen Grenzen und nach den Benefit Areas der öffentlich angebotenen Güter zu legen. Anschließend richtet sich der Blick dann auf die innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaft richtige Gestaltung. Im Zentrum steht die Forderung nach fiskalischer Äquivalenz als Effizienzkriterium. Diese ist gewährleistet, wenn eine Gebietskörperschaft gleichzeitig entscheiden kann (und muss) über

- die Ausgaben (die immer erwünscht sind)
- zusammen mit den selbst aufzubringenden Einnahmen (die immer unerwünscht sind)<sup>5</sup>.

Außerdem wäre entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip darauf zu achten, dass bei neuen und sich verändernden Aufgaben immer zuerst geprüft wird, dass eine Aufgabe auf die jeweils untere Ebene gegeben wird (Dezentralisierungstheorem von Oates<sup>6</sup>).

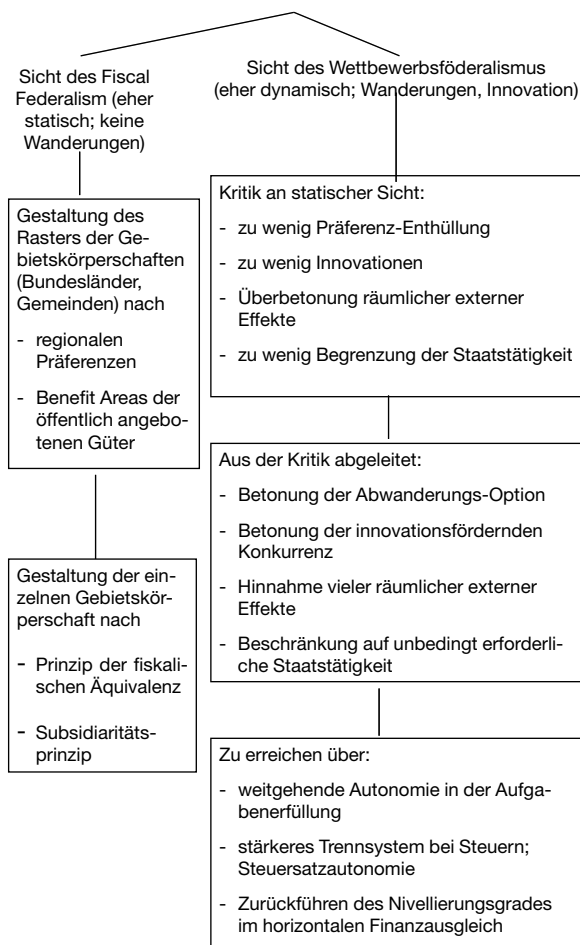
Zugleich stand hinter dem Ansatz des Fiscal Federalism eine staatsfreundliche Einstellung. Dies zeigt sich an der Behandlung der regionalen Spillovers<sup>7</sup>, also beispielsweise an den Vorteilen, die das Umland von Angeboten der Kernstadt hat. Man stellt fest, dass es diese Effekte überall gibt und konstatiert, dass damit die statische Effizienz gestört ist. In vielen Fällen kommt es dann zur Zentralisierung, weil die

<sup>4</sup> M. Olson: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Bd. 59, Papers and Proceedings, 1969, S. 479-487 (deutsch in: Guy Kirsch, (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York 1974, S. 66-79); W. E. Oates: Fiscal Federalism, New York u.a.O. 1972. Der Verfasser hat früher entsprechend im Handbuch der Finanzwissenschaft und neuerlich noch im Zusammenhang mit Kommunal финанzen argumentiert; H. Zimmermann: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: F. Neumark u.a. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1983, S. 3-52; ders.: Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden 1999.

<sup>5</sup> Wenn diese Forderung so erfüllt wird, dass die einzelne Gebietskörperschaft zusätzliche Ausgaben im Licht der zusätzlichen erforderlichen Einnahmen abwägt, so kommt eine solche im marginalen Sinne bewirkte Lösung der Erfüllung des Kriteriums der Allokationseffizienz nahe.

<sup>6</sup> W. E. Oates, a.a.O., S. 35.

**Ökonomische Argumente zum Föderalismus**



Quelle: Eigene Darstellung.

horizontalen Koordinationsmechanismen, um regionale Spillovers einzufangen (horizontale Absprachen, Zweckverbände, Umlandverbände usw.), nicht immer zufriedenstellend anzuwenden sind. So werden Aufgaben „nach oben gezogen“, aber auch Elemente von Steuern, beispielsweise die Gesetzgebung über die Bemessungsgrundlage.

Schon diese am Allokationsprinzip ausgerichtete Theorie des Fiskalföderalismus stand in starkem Gegensatz zu der in Deutschland immer wieder hervorgehobenen Einheitlichkeit (bzw. Gleichwertigkeit) der Lebensverhältnisse. Deren Betonung verhinderte, dass die Bundesländer Steuersatzrechte erhielten, und bewirkte, dass der horizontale Finanzausgleich zwischen Bundesländern zu nahezu 100% ausglich und dass Ähnliches mit Blick auf die Gemeinden gilt (s. unten).

<sup>7</sup> T. Apolte: Die ökonomische Konstitution eines föderativen Systems, Tübingen 1999, S. 18 ff.

**Die Sicht des Wettbewerbsföderalismus**

An der Sicht des Fiscal Federalism wurde zunehmend Kritik geübt (vgl. Übersicht, rechte Seite). Im Vordergrund stand möglicherweise das Argument, dass die statische Sicht den Innovationsanreiz übersehen hatte<sup>8</sup>.

Inzwischen hatte man beispielsweise festgestellt, dass der Wettbewerb unter den Kommunen erhebliche Innovationen ausgelöst hatte (Tilburger Modell als Anregung, Bemühungen zu Controlling seit den 1980er Jahren, Neues Steuerungsmodell derzeit<sup>9</sup>). In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass im öffentlichen Sektor der Bereich Innovation notwendigerweise geringer ausfällt als im privaten Sektor. Eine Innovationstätigkeit schlägt sich nicht in einer gut messbaren Größe wie dem erhöhten Gewinnbeitrag eines privaten Unternehmens nieder, sondern in einer schwer messbaren Größe wie der Zufriedenheit der Bürger, oder in Kostensenkungen, die aber im üblichen kameralistischen Rechnungswesen keine Anerkennung fanden. Folglich muss im öffentlichen Sektor immer wieder der institutionelle Druck in Richtung auf Innovation verstärkt werden.

Des Weiteren wurde die starke Berücksichtigung der externen Effekte gerügt<sup>10</sup>. Und nicht zuletzt war die Begrenzung der Staatstätigkeit inzwischen ein allgemeines Anliegen geworden. Aus allen diesen Gründen wurde mit Blick auf die ausführliche Literatur zum Unternehmenswettbewerb und zu seinen wünschenswerten Ergebnissen gefolgert, dass man auch im öffentlichen Sektor stärker auf Wettbewerb setzen sollte. Daher begann in der Wissenschaft eine Rückbesinnung auf Tiebout und seinen grundlegenden Beitrag von 1956<sup>11</sup>. Bürger und Unternehmen wurden als Entscheidungsträger gesehen, die zwischen fiskalischen Angeboten wählen können und von daher Druck auf bessere Angebote ausüben. Zugleich erhofft man sich vermehrt Innovationen, wie sie insbesondere im Wettbewerb der Kommunen seit einiger Zeit sichtbar werden.

<sup>8</sup> Zum Wettbewerbsföderalismus generell siehe etwa T. Apolte, a.a.O.; vor allem auch W. Kerber: Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 4, 2003, S. 43-64.

<sup>9</sup> Vgl. H. Zimmermann: Kommunalfinanzen..., a.a.O., S. 291-294.

<sup>10</sup> Zur Überbetonung der externen Effekte siehe H. Zimmermann: Wider den Internalisierungszwang. Argumente gegen eine übermäßige Nutzung des Konzepts der externen Effekte, in: H.-F. Eckey, (Hrsg.): Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen. Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Klemmer, Stuttgart 2001, S. 319-334.

<sup>11</sup> C. M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Bd. 64, 1956, S. 416-424.

Die negativ ausgerichtete Gegenargumentation könnte man unter dem Begriff des Fiskalkrieges zusammenfassen, der in Deutschland allerdings nicht üblich ist. Man befürchtet bei den Steuersätzen ein „Race to the bottom“ mit dem Ergebnis, dass zu wenige öffentliche Güter hergestellt werden. Dies hat insbesondere Hans-Werner Sinn für die EU betont<sup>12</sup>. Wieweit dies aber auch innerstaatlich gilt, ist gesondert zu prüfen. Es gab und gibt in zahlreichen Staaten die Möglichkeit der einzelnen Gebietskörperschaft („state“ oder Gemeinde), die Steuersätze dezentral festzusetzen, so dass es auf die empirischen Erfahrungen ankommt, um diesen Sachverhalt letztlich bewerten zu können<sup>13</sup>.

Die beiden zuvor erörterten Sichtweisen – Fiscal Federalism versus Wettbewerbsföderalismus – sind keine sich ausschließenden Positionen, sondern die zweite ist eher als Ergänzung der ersten zu sehen. Wenn die fiskalische Äquivalenz voll wirksam werden kann und die Subsidiarität beachtet wird, so kann ein wirklicher Wettbewerbsföderalismus überhaupt erst einsetzen. Er setzt nämlich die volle Handlungsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaft voraus, und dazu gehört vorweg eine weitestgehende Finanzautonomie.

Durch eine solche größere Autonomie des einzelnen Bundeslandes bzw. der einzelnen Gemeinde würden natürlich die regionalen Einkommensunterschiede eher größer als bisher, d.h. die Einheitlichkeit (bzw. Gleichwertigkeit) der Lebensverhältnisse würde eingeschränkt. Beispielsweise ergäben sich zwischen den Regionen größere Einnahmenunterschiede durch die erweiterte Steuersatzautonomie. In Deutschland ist dies ein besonders schwieriges Problem, denn aus der geschichtlichen Tradition heraus ist dieses Land sehr stark auf Einheitlichkeit hin orientiert. Die Erfahrungen des 19. Jahrhunderts wurden mit dem Begriff der „verspäteten Nation“ (Plessner<sup>14</sup>) zusammengefasst, d.h. die Bürger in den zahlreichen kleinen Einzel-

staaten verlangten dringend nach einer einheitlichen Nation, wogegen in anderen Staaten eher widerstrebende Teileinheiten unter einen Gesamtstaat gebracht wurden. Vielleicht erklärt sich auch dadurch, dass in Deutschland viel grundsätzliches Misstrauen gegen einen Wettbewerbsföderalismus besteht.

### Balance zwischen Wachstum und Verteilung

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Hier wird nicht gegen einen interregionalen Ausgleich als solchen plädiert. Aber es gilt wie für jede Verteilungspolitik im deutschen Wohlfahrtsstaat: Etliche Verteilungsmaßnahmen sind zu weit gegangen, und es wurde vergessen, dass damit Verluste beim Wachstumsziel einhergehen. Es geht also darum, eine neue Balance zwischen Wachstums- und Verteilungszielen zu finden, auch in der regionalen Dimension<sup>15</sup>.

Zugleich drückt sich in dem Misstrauen gegen einen Wettbewerbsföderalismus, mit der Public Choice-Theorie gesprochen, auch die paternalistische Sicht der jeweils oberen Gebietskörperschaftsebene und deren Sorge vor Machtverlust aus. Nicht zuletzt steht dahinter auch ein bestimmtes Denken im Verfassungsrecht. Auf's Ganze gesehen könnte man fast von Resten eines preußisch-obrigkeitlichen Staatsverständnisses sprechen, wenn man die Argumente durchsieht, die beispielsweise gegen eine erweiterte Steuersatzautonomie für die dezentralen Ebenen vorgebracht werden. Dieses Verständnis von Föderalismus hat in Deutschland dann auch dazu geführt, dass die 50 Jahre Bundesrepublik seit 1949 ein einziger Weg in Richtung Zentralisierung waren.

Wettbewerbsföderalismus wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach in stärkerem Maße als bisher erforderlich sein. In der EU werden die Nationalstaaten in der Zukunft eine geringere Bedeutung haben, als sie in der Vergangenheit hatten. Sie können daher nicht mehr so stark wie bisher als Garant des gesamtwirtschaftlichen Wachstums wirken. Vielmehr sind viele regionale Initiativen erforderlich, und man sollte sich darauf besinnen, dass das gesamtstaatliche Sozialprodukt denotwendig immer schon die Summe der regionalen Sozialprodukte war. Daher ist vornehmlich die regionale Handlungsfähigkeit zu stärken, und ein Element – und vielleicht das wichtigste – hierfür ist eine Finanzautonomie auf der Aufgabenseite wie auch auf der Einnahmenseite der Bundesländer und der Kommunen.

Wenn man nunmehr fragt, wieweit es in Deutschland einen Fiskalkrieg in horizontaler Perspektive gibt, so ist, wie in Brasilien, zwischen zwei Ebenen

<sup>12</sup> H.-W. Sinn: Deutschland im Steuerwettbewerb, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, 1997, S. 672-692.

<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang gibt es eine sehr spezielle Diskussion, ausgehend von Buchanan und fortgeführt durch van Suntum, zum möglichen Effizienzverlust, wenn Einkommensteuersätze in der Hoheit dezentraler Gebietskörperschaften liegen. J. M. Buchanan: Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Bd. 40, 1950, S. 583-599; U. van Suntum: Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, in: Kyklos, Bd. 34, 1981, S. 216-229. Zur Gegenargumentation siehe H. Zimmermann: Kommunalfinanzen..., a. a. O., S. 173-174.

<sup>14</sup> H. Plessner: Die verspätete Nation, in: H. Plessner, (Hrsg.): Gesammelte Schriften, Bd. 6, Frankfurt/M. 1982, S. 7-223.

<sup>15</sup> H. Zimmermann: Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung, München 1996, letztes Kapitel.

zu unterscheiden, auf denen die einzelnen Gebietskörperschaften jeweils miteinander in Wettbewerb stehen: die Ebene der Bundesländer und die Ebene der Kommunen.

### **Die Länderebene: Leider kein fiskalischer Wettbewerb**

Das deutsche föderative System hat eine Besonderheit: Die Bundesländer haben keinerlei Recht, für die ihnen zufließenden Steuern die Steuersätze zu bestimmen. Alle entsprechenden Steuergesetze sind Bundesgesetze und legen auch die Steuersätze fest. Dies ist ein eigenartiger Tatbestand, der auf internationalen Seminaren erst einmal zu Erstaunen führt und Rückfragen hervorruft. Gebühren und Beiträge sind ohnehin kein nennenswertes Instrument einer wettbewerblichen Einnahmepolitik der Bundesländer, so dass von einem Fiskalkrieg, wenn man bei ihm zunächst an die Einnahmeseite denkt, auf der Ebene der deutschen Bundesländer nicht gesprochen werden kann.

Auf der Seite der Aufgaben und Ausgaben bestehen die gleichen Möglichkeiten, die auch Mittelstaaten in anderen föderativen Staaten haben. Ein Bundesland kann also den Unternehmen günstige Standorte und den privaten Haushalten eine angenehme Wohnsituation bieten. In der EU ist allerdings zu beachten, dass gezielte Förderung für ein einzelnes Unternehmen der Beihilfenaufsicht der EU untersteht und daher deutlich eingeschränkt ist. Nicht begrenzt ist hingegen die Bereitstellung einer besonders guten unternehmensorientierten Infrastruktur (außer wenn sie auf ein Einzelunternehmen zugeschnitten ist). Daher kann ein Land mit starker Finanzkraft eher etwas für seinen Unternehmenssektor und hinzuziehende oder im Land expandierende Unternehmen tun als ein finanzarmes Land.

Bei allen diesen Überlegungen ist die Wirkung des Länderfinanzausgleichs zu beachten. Sein Ausgleichsgrad ist in Deutschland über die vergangenen Jahrzehnte stetig gewachsen und liegt nunmehr nicht weit unter 100%. Der Einnahmengewinn aus einer Neuansiedlung oder Erweiterung, einschließlich der Attrahierung gut verdienender Arbeitnehmer, geht mithin weitgehend im horizontalen Finanzausgleich wieder verloren. Daher ist der fiskalische Anreiz gering, und es bleibt lediglich der Anreiz, mit Blick auf die Wählergunst zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

### **Reformbedarf auf der Länderebene**

Unter allen drei genannten Punkten wird in Deutschland auf der Länderebene Reformbedarf gesehen. Auf

der Steuerseite wird gefordert, den fiskalischen Wettbewerb zu stärken und zumindest ein Hebesatzrecht der Länder auf ihren Einkommen- und Körperschaftsteueranteil einzuführen, wenn nicht überhaupt ein stärkeres Trennsystem einzuführen. Dies könnte so aussehen, dass den Ländern die Einkommen- und Körperschaftsteuer zusteht. Deren Tariftyp könnte wegen der Verteilungswirkungen bundeseinheitlich festgelegt werden, und die Länder könnten darauf linear höhere oder niedrigere Sätze erheben. Dem Bund stünden dementsprechend die Umsatz- und Verbrauchsteuern zu, schon weil hier die Steueraufteilung nach dem örtlichen Aufkommen große Schwierigkeiten bereitet<sup>16</sup>.

In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass nicht nur der fiskalische Wettbewerb derzeit verhindert wird. Auch die fiskalische Äquivalenz wird nicht hergestellt und damit die Möglichkeit und Notwendigkeit für den Bürger, für mehr Ausgaben mehr Einnahmen leisten zu müssen oder umgekehrt für geringere Ausgaben mehr Steuern behalten zu können. Auch führt diese Situation des mangelnden Steuersatzrechts dazu, dass Länder sich leicht überschulden und dann auf ein Bail-out durch die anderen Länder hoffen. Dies trat im Falle von Bremen und Saarland ein, die jetzt gesonderte Bundesergänzungszuweisungen erhalten, um ihr gewaltiges Haushaltsdefizit langsam abbauen zu können, und Berlin strebt diesen Status derzeit an.

Auch auf der Ausgabenseite wird erhofft, dass es ein stärkeres Trennsystem gibt und beispielsweise die Gemeinschaftsaufgaben aufgelöst werden, die zu einer geringeren Flexibilität der Aufgabenerfüllung als zuvor geführt haben. Hier wird vielleicht der „Konvent für Deutschland oder die Initiative „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ zu Verbesserungen führen. Nicht zuletzt ist der Ausgleichsgrad im Länderfinanzausgleich wegen des genannten Urteils etwas gesenkt worden, er ist aber immer noch viel zu hoch.

### **Die Gemeindeebene: Ein stärkerer Wettbewerb wünschenswert**

Die Gemeindesteuern beruhen zwar ebenfalls auf Bundesgesetzen, doch ist für die Gewerbesteuer und

---

<sup>16</sup> Zu einem Hebesatzrecht der Bundesländer siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992, Teil V. Zur Trennung nach den genannten Steuerarten siehe Friedrich-Naumann-Stiftung: Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, Königswinter 1998; Reformkommission Soziale Marktwirtschaft: Reform der Finanzverfassung, ohne Ort 1998; T. Lenk, F. Schneider: Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219, 1999, S. 409-437.

die Grundsteuer dort das Recht der Gemeinden festgelegt, die Hebesätze, also die letztlichen Steuersätze, festzulegen. Im Prinzip kann eine Gemeinde mithin die Gewerbesteuer auf Null setzen und damit für Unternehmen attraktiv werden. Ebenso kann sie bei der Grundsteuer verfahren. Nicht erlaubt sind in Deutschland gezielte Steuersenkungen, z.B. für die Ansiedlung eines Unternehmens oder „für jede Ansiedlung“. Eine Gemeinde kann also nur für alle ihre Unternehmen Steuern senken oder für keines. Die Gewerbesteuer soll nun endlich reformiert werden. Zu hoffen ist nur, dass eine gemeindefreundliche Variante gewählt wird und nicht wieder die gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte überwiegen<sup>17</sup>.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erlaubt derzeit kein Hebesatzrecht. Es ist aber leicht einzuführen, weil eine entsprechende Vorkehrung bereits im Grundgesetz eingebaut ist und eine einfachgesetzliche Lösung möglich macht. Diese Möglichkeit sollte unbedingt bald genutzt werden, denn dass deutsche Gemeinden ihre privaten Haushalte nicht höher oder niedriger belasten können (wenn man von der wenig bedeutsamen Grundsteuer absieht), ist ein klarer Fehler im deutschen föderativen System.

Bei den Aufgaben der Gemeinden und den entsprechenden Ausgaben verhält es sich ähnlich wie im Falle des Bundeslandes. Gezielte Förderung einzelner Unternehmen unterliegt dem Beihilfenrecht der EU, bessere Infrastruktur als anderswo kann aber ohne weiteres bereitgestellt werden. Hierzu gehören beispielsweise besonders gut ausgestattete Gewerbegebiete. Gelegentlich wird behauptet, dieser Gewerbegebiete gäbe es zu viele. Doch ist bei einem funktionierenden Wettbewerb ein gewisser „Leerstand“, so wie beispielsweise auch auf dem Immobilienmarkt, ein Zeichen für ernsthaftes Mühen um Unternehmen, und dies ist dem Wachstum förderlich. Auf der Ausgabenseite sollte der Wettbewerb um Unternehmen nicht eingeschränkt werden, außer wenn es sich um „funktionslose Transfers“ handelt, die aber ohnehin von der EU geahndet würden.

Auch auf der Gemeindeebene führt der horizontale Finanzausgleich dazu, dass der fiskalische Gewinn einer Neuansiedlung oder Erweiterung ebenso wie der Gewinn aus dem Zuzug steuerstarker Arbeitnehmer im Kommunalfinanzausgleich weitgehend wieder verloren

geht. Ebenso rächt sich ein sehr niedriger Gewerbesteuersatz, weil der kommunale Finanzausgleich mit fiktiven, eher durchschnittlichen Hebesätzen rechnet. Im horizontalen Finanzausgleich zwischen Gemeinden gab es vor einigen Jahren sogar Fälle, in denen die Finanzausgleichsgesetze eines Bundeslandes wegen „Übernivellierung“ scheiterten (Nordrhein-Westfalen) oder nahezu scheiterten (Rheinland-Pfalz)<sup>18</sup>. Daher ist im horizontalen Finanzausgleich zwischen Kommunen der Ausgleichsgrad sehr deutlich zu senken, denn er nimmt sozusagen hinterrücks wieder weg, was den Gemeinden an Finanzautonomie zugestanden wurde – und das ist immerhin mehr als bei den Bundesländern. Folglich wären auch im kommunalen Finanzausgleich die marginalen Einbehaltungsätze massiv zu reduzieren, doch ist mit Blick auf die kommunale Ebene insoweit keine politische Initiative zu sehen. Sie müsste auch von der Länderebene ausgehen, und im einzelnen Bundesland ist ebenfalls der deutsche Hang zur Einheitlichkeit stark, auch wenn die Folgen für Wettbewerb und Wachstum kontraproduktiv sind.

### **Der fiskalische Wettbewerb ist ungenügend - vertikal wie horizontal**

Fiskalkrieg gibt es in Deutschland nicht. Die Ursache liegt in einer sehr starken Verteilungsorientierung im deutschen Föderalismus. Dementsprechend wird auch der geforderte zunehmende Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften häufig beklagt. Vertreter dieser Auffassung denken oft „von oben“ und glauben, die optimale räumliche Verteilung zu kennen. Ihnen käme auch der Begriff des „Fiskalkrieges“ gelegen, um einen zusätzlichen Wettbewerb der Gebietskörperschaften mit einem negativen Begriff zu belegen. In Deutschland gibt es aber - im Gegensatz zu Brasilien - eher zu wenig als zuviel Wettbewerb zwischen Ländern bzw. zwischen Gemeinden<sup>19</sup>.

Im Gegenteil versuchen insbesondere die Bundesländer, durch Ministerkonferenzen im Bereich Kultur, Verkehr usf. sich in ihren Maßnahmen horizontal bis ins Einzelne abzustimmen. Wenn mehr Wettbewerb ernsthaft durchgesetzt werden soll, müssten solche horizontalen Absprachen möglicherweise eingeschränkt werden.

---

<sup>17</sup> Zu den Varianten und ihrer Bewertung unter dem Aspekt einer guten Gemeindesteuer siehe H. Zimmermann: Gewerbesteuerreform - in welche Richtung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg., (2002), H. 8, S. 465-470. Die laufenden Reformbemühungen zielen auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ab und lassen den Einkommensteueranteil unverändert.

<sup>18</sup> H. Zimmermann: Kommunalfinanzen..., a.a.O., S. 250 und dort angegebene Quellen.

<sup>19</sup> Vgl. zusammenfassend K. Lammers: Wird der Bundesstaat zukunftsfähig?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 4, S. 194-195.