

Gerhard Schick

Steuerautonomie und Wirtschaftskraftausgleich

Die im Oktober 2003 eingesetzte gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung soll konkrete Vorschläge erarbeiten, wie die Fehlentwicklungen im deutschen Föderalismus zu korrigieren sind. Der wichtige Bereich Finanzverfassung ist dabei jedoch ausgeklammert. Welche Möglichkeiten für Reformen gibt es hier? Wären sie konsensfähig?

Zu den Fehlentwicklungen im deutschen Föderalismus ist auch die Verflechtung in der Finanzpolitik zu zählen, die eine konsistente Reformpolitik in Bund, Ländern und Kommunen massiv erschwert. Doch vor dem Hintergrund der langwierigen Verhandlungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt II im Jahr 2001 traut sich kaum jemand an die Finanzverfassung heran. Denn jeder befürchtet, daß selbst kleine Änderungen in der Finanzverfassung ein neuerliches großes Finanzgeschacher auslösen würden.

Im folgenden sollen Perspektiven für die bundesdeutsche Finanzverfassung aufgezeigt werden, die sich schrittweise verwirklichen lassen und Bund und Ländern jeweils mehr Spielraum für eigene politische Entscheidungen einräumen.

Interregionaler Ausgleich im Bundesstaat

Der interregionale Ausgleich im Bundesstaat kann in vertikaler und in horizontaler Richtung vorgenommen werden: In vertikaler Richtung übernehmen Finanzströme zwischen Bundesebene und Gliedstaaten eine ausgleichende Funktion, indem entweder die Gliedstaaten in Abhängigkeit von Indikatoren ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Zuweisungen der Bundesebene erhalten oder reichere Gliedstaaten bzw. ihre Bürger mehr Steuern an die Bundesebene abführen als ärmere. In horizontaler Richtung gleichen Zahlungen zwischen den Gliedstaaten die Wohlstandsunterschiede aus.

In vertikaler wie in horizontaler Richtung kommen grundsätzlich zwei verschiedene Maße für die Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten in Frage¹:

- Erstens kann sich ein interregionaler Ausgleich an den Steuereinnahmen der Gliedstaaten orientieren. Man spricht dann von einem Finanzkraftausgleich.
- Zweitens kann die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gebietskörperschaften an der regionalen Wirt-

schaftskraft gemessen werden, da diese letztlich die Basis für die Erzielung von Steuereinnahmen darstellt. Die Wirtschaftskraft äußert sich in der Höhe des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Die im folgenden diskutierte Reformoption besteht darin, ohne wesentliche Veränderung des Verteilungsergebnisses die Finanzkraft durch die Wirtschaftskraft als Maßstab für die Leistungsfähigkeit zu ersetzen und den Anteil der einzelnen Ausgleichsmechanismen so zu verändern, daß bestehende Fehlanreize beseitigt werden.

Finanzkraftausgleich

In Deutschland ergänzen sich vertikale und horizontale Ausgleichsmechanismen. Unabhängig von der Ausgleichsrichtung orientiert sich der interregionale Ausgleich im wesentlichen an der Finanzkraft der Bundesländer, die an der Höhe der Pro-Kopf-Steuer-einnahmen gemessen wird². Der deutsche Finanzausgleich ist deswegen auch als „Steuer auf Steuereinnahmen“ bezeichnet worden³.

In horizontaler Richtung stockt zunächst der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich die Finanzkraft der Empfängerländer auf 92% des Bundesdurchschnitts auf. Anschließend gleicht dann der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne die Finanzkraft zu 95% aus, indem Bundesländer mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuer-einnahmen Zahlungen an die Bundesländer leisten, die unterdurchschnittliche Steuereinnahmen pro Einwohner aufweisen. Dabei wird ein progressiver Tarif angewandt. In vertikaler Richtung hebt der Bund in einer dritten Stufe mit den sogenannten Fehlbe-

¹ Daneben können ergänzend konkrete Bedarfsindikatoren verwendet werden, im derzeitigen Länderfinanzausgleich z.B. Hafenlasten und Haushaltsnotlagen.

² Der hier diskutierte Ausgleich im Steuersystem wird ergänzt durch implizite Ausgleichsmechanismen im Sozialabgabensystem.

³ C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau : A tax on tax revenue. The incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany, CESifo Working Paper Nr. 333, München, 2000.

Dr. Gerhard Schick, 32, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft in Berlin.

trags-Bundesergänzungszuweisungen die Finanzkraft auf 99,5% des Bundesdurchschnitts an⁴.

Verteilungswirkungen in vertikaler Richtung erzielt neben den Zuweisungen des Bundes an die Länder auch das Steuersystem. Insbesondere führt die progressive Einkommensteuer dazu, daß reichere Bundesländer überproportional zur Finanzierung von Aufgaben des Bundes beitragen. Deutlich wird das an den jeweiligen Durchschnittssteuersätzen: Weil Menschen mit hohem Einkommen höhere Steuersätze zahlen, erzielen auch Bundesländer mit reicheren Menschen höhere Durchschnittssteuersätze (vgl. Abbildung 1). Da der Bund 42,5% des Einkommensteueraufkommens erhält, hat die Einkommensteuer insofern eine implizite interregionale Verteilungswirkung.

Anreizwirkungen des Finanzkraftausgleichs

Die fast vollständige Angleichung der Finanzkraft der Länder an den Bundesdurchschnitt impliziert einen Grenzsteuersatz der „Steuer auf Steuereinnahmen“ in Höhe von fast 100% und entsprechende negative Anreizwirkungen. In bezug auf die Standortpolitik besteht zwar nach wie vor das Interesse, zusätzliche Arbeitsplätze im eigenen Land zu schaffen. Das finanzielle Interesse, durch Gewerbeansiedlungen Steuereinnahmen zu generieren, fällt jedoch weg, weil diese über den Finanzausgleich den anderen Ländern und dem Bund zukämen⁵. Investitionen in die Standortqualität rechnen sich daher für den Landeshaushalt kaum.

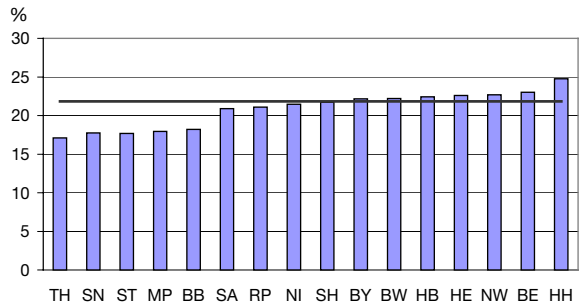
Problematischer noch ist der Anreiz, durch eine geringe Anzahl von Steuerprüfern die heimische Wirtschaft zu Lasten der anderen Länder und des Bundes zu schonen. Dies ist insofern aus Landesperspektive rational, als zusätzliche Prüfer der Landeskasse zur Last fallen, während der Mehrertrag durch die Steuerprüfung fast vollständig in den Finanzausgleich abfließt. Die Kombination aus dezentraler Finanzverwaltung und mangelndem Anreiz zur wirksamen Durchsetzung des Steuerrechts muß deshalb als ein Grund für die hohe Steuerhinterziehung in Deutschland angesehen werden.

Eine ähnliche Anreizwirkung gilt bei steuerrechtlichen Ermessensspielräumen der Finanzverwaltungen. Diese großzügig im Sinne der Unternehmen zu nutzen, ist im Vergleich zu direkten Finanzhilfen oder Infrastrukturleistungen für die Länder die bessere Lösung,

⁴ Darüber hinaus leistet der Bund noch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen.

⁵ Vgl. die Analyse der Grenzbelastungen von B. Huber, K. Lichtblau: Systemschwächen des Finanzausgleichs, eine Reformskizze, in: iw-Trends, Heft 4/1997, S. 24-44; sowie von H. Fehr, M. Tröger: Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72 (2003), S. 391-406.

Abbildung 1
Durchschnittssteuersatz der Einkommensteuer



Quelle: Statistisches Jahrbuch 2003; eigene Berechnungen.

weil Mindereinnahmen über den Finanzausgleich auf die anderen Länder und den Bund verlagert werden.

Auch bei der Mitwirkung der Länder an der Steuerpolitik des Bundes gilt, daß Einschränkungen der Bemessungsgrundlage, die die einzelnen Länder ungleich belasten, auf geringen Widerstand der Benachteiligten stoßen, weil die unterschiedliche Wirkung durch den Finanzausgleich aufgefangen wird. Die zahlreichen Ausnahmetatbestände im deutschen Steuerrecht sind auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Schließlich ist derzeit für die Landesregierungen die Ertragsstärke von Unternehmen insofern nachrangig, als die daraus resultierende Steuerkraft des Landes über den Finanzkraftausgleich abfließt. Auch deshalb wird dem Erhalt ertragschwacher Unternehmen oft mehr politische Energie gewidmet als den Rahmenbedingungen für ertragsstarke neue Unternehmen⁶.

Finanzkraftausgleich und Zentralisierung der Steuerpolitik

Der Finanzkraftausgleich ist eng mit der für Deutschland typischen zentralisierten Steuergesetzgebung verbunden. Sie kommt darin zum Ausdruck, daß nur 0,27% des gesamten Steueraufkommens in Deutschland in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Alles andere wird in Bundesgesetzen entschieden, die fast alle der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, weil die Erträge ganz oder teilweise Ländern oder Kommunen zustehen.

Ein Zusammenhang zwischen Finanzkraftausgleich und zentralisierter Steuergesetzgebung besteht in beiden Richtungen. Zum einen sind Vergleiche zwischen der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer nur dann eindeutig möglich, wenn die Bemessungsgrundlage der einzelnen Steuern einheitlich ist. Andernfalls kann nicht unterschieden werden, ob geringe Einnahmen auf eine durch den jeweiligen Landesgesetzgeber

⁶ Dazu Kronberger Kreis: Die föderative Ordnung in Not. Zur Reform des Finanzausgleichs, Bad Homburg 2000, S. 46 f.

verengte Bemessungsgrundlage zurückzuführen sind oder ob sie ein Indiz für die mangelnde Ergiebigkeit der Steuerquellen sind, die auf einen Ausgleichsbedarf aufgrund von schwacher regionaler Wirtschaftsleistung schließen läßt. Dezentrale Kompetenzen in der Steuergesetzgebung würden deshalb in Kombination mit einem Finanzkraftausgleich zu einem Anreiz für die Bundesländer führen, ihre Bürger möglichst wenig zu belasten. Denn ihre Mindereinnahmen würden durch den Finanzkraftausgleich von den anderen Bundesländern und vom Bund kompensiert. Ein solches Freifahrerverhalten wäre jedoch gesamtwirtschaftlich unproduktiv⁷.

Zum anderen erfordert eine zentralisierte Steuergesetzgebung auch einen Finanzkraftausgleich, weil nur er sicherstellt, daß Bundesländer, die von der bundeseinheitlichen Steuergesetzgebung benachteiligt werden, keine nennenswerten Einbußen ihrer Steuereinnahmen hinnehmen müssen. Der Finanzkraftausgleich ist insofern eine Versicherung gegen schlechte Steuerpolitik des Bundes. Wie wichtig diese Versicherung trotz der Mitwirkung des Bundesrats ist, zeigt sich insbesondere an Bremen.

Dort trat der Versicherungsfall durch die Finanzreform 1969 ein. Seitdem wird die Einkommensteuer nicht mehr nach dem Arbeitsort, sondern nach dem Wohnort zerlegt. Dieser Wechsel war für die meisten Bundesländer irrelevant, weil ihr BIP, das die Wirtschaftsleistung am jeweiligen Standort mißt, und ihr Bruttonationaleinkommen (BNE; früher Bruttosozialprodukt), das die Wirtschaftsleistung nach dem Wohnort mißt, praktisch identisch sind. Teilt die Landesgrenze jedoch zusammenhängende Wirtschaftsräume, wie das bei den Stadtstaaten der Fall ist, kann der Unterschied zwischen BIP und BNE eine relevante Größenordnung haben⁸. Da viele Menschen, die in Bremen arbeiten, ihren Wohnsitz in Niedersachsen haben, führte der Systemwechsel zu massiven Steuerausfällen in Bremen. Diese wurden dadurch abgefedert, daß Bremen vom Zahlerland im Länderfinanzausgleich zum Nehmerland wurde.

Die Dezentralisierung der Steuergesetzgebung und eine Abkehr vom Finanzkraftausgleich müssen wegen dieser Interdependenzen Hand in Hand gehen. Die Dezentralisierung ist nur denkbar, wenn der Finanzausgleich nicht mehr als „Steuer auf Steuereinnahmen“ ausgestaltet ist. Umgekehrt können die Länder einen Wirtschaftskraftausgleich nur akzeptieren, wenn

⁷ Unterschiede in den Hebesätzen oder Zuschlagsrechte können hingegen, wie derzeit schon bei den Kommunalsteuern im Finanzausgleich, durch normierte Steuersätze ausgeglichen werden. Da die Ursache für geringe Steuereinnahmen bei Grund- und Gewerbesteuern sowohl in geringen kommunalen Hebesätzen als auch in geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit liegen könnte, wird im Finanzausgleich ein fiktiver Hebesatz angewendet.

sie eigenständige Reaktionsmöglichkeiten haben, um auf steuerpolitische Veränderungen auf Bundesebene zu reagieren: entweder eigene Gesetzgebungskompetenzen für bestimmte Steuerarten oder Zuschlagsrechte bei Bemessungsgrundlagen, die auf Bundesebene festgelegt werden.

Wirtschaftskraftausgleich

Vorbild für einen Wirtschaftskraftausgleich ist die Europäische Union. Sie kennt keinen horizontalen Ausgleichsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten. Der interregionale Ausgleich erfolgt allein in vertikaler Richtung. Zum einen orientieren sich die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt in erster Linie an der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten, Bemessungsgrundlage ist das BNE⁹.

Zum anderen wird ein großer Teil des EU-Haushalts in Form von Strukturfonds- oder Kohäsionsfondsgeldern an die Regionen bzw. Mitgliedstaaten ausgeschüttet, deren Wirtschaftsleistung pro Kopf den EU-Durchschnitt deutlich unterschreitet¹⁰.

Der Grund, weshalb in der EU sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite nicht die Finanzkraft, sondern die Wirtschaftskraft zugrunde gelegt wird, ist die Steuerautonomie der Mitgliedstaaten: Aufgrund des höchst unterschiedlichen Steuerrechts zwischen den Mitgliedstaaten wäre eine einheitliche Ermittlung der Finanzkraft oder eine prozentuale Beteiligung der EU am mitgliedstaatlichen Steueraufkommen nicht möglich.

Inzwischen wird auch für Deutschland ein solcher Wirtschaftskraftausgleich vorgeschlagen¹¹. Dieser würde allerdings nicht in vertikaler Richtung erfolgen wie in der EU, sondern in horizontaler Richtung. Zahler wären diejenigen Länder, die über dem Bundesdurchschnitt liegen (in Abbildung 2 alle Länder oberhalb der Null-Linie), Zahlungen erhalten würden die Länder, die unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Diese Zahlungsströme erreicht ein Ausgleichstarif der folgenden Form:

⁸ In Bremen ist das BIP über ein Viertel höher als das BNE. Vgl. Finanzbericht Bremen 4/99: Stadtregion Bremen – Die Stadt Bremen und ihr Umland, S. 5.

⁹ Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, ein Finanzkraft-Indikator, spielen inzwischen nur noch eine untergeordnete Rolle. Dazu G. Radatz, G. Schick: Wege zur europäischen Verfassung III – Braucht Europa eine Steuer?, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 77 (2003), Berlin, S. 5 f.

¹⁰ Dazu Europäische Kommission: Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Luxemburg 2002, S. 248-256.

¹¹ G. Schick: Perspektiven für den Länderfinanzausgleich. Wirtschaftskraftorientierte Bemessungsgrundlagen als Alternativen zur ‚Steuer auf Steuereinnahmen‘, in: Fragen der Freiheit, Heft 264 (2003), S. 24-47; S. Homburg: Stellungnahme zur Anhörung der Bundestaatskommission am 11. März 2004, Kommissionsdrucksache 0024.

$$\text{Zahlung}_{\text{Land}} = \text{Ausgleichssatz} * (\text{Pro-Kopf-BIP}_{\text{Land}} - \text{Pro-Kopf-BIP}_{\text{Bund}}) * \text{Einwohnerzahl}_{\text{Land}}$$

Die Ausgleichszahlungen umfassen etwa das heutige Ausgleichsvolumen von horizontalem Finanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, wenn ein Ausgleichssatz von 0,06 angelegt wird¹². Der Umsatzsteuer-Vorwegausgleich könnte entfallen und der gesamte Länderanteil an der Umsatzsteuer nach Einwohnerzahl verteilt werden. Nur noch Sonderbedarfe würden vertikal durch Zahlungen des Bundes abgedeckt.

Verbesserung der Anreizstruktur

Durch den Übergang vom Finanzkraft- zum Wirtschaftskraftausgleich verbessert sich die Anreizkonstellation auf Landesebene, weil Steuermehreinnahmen in voller Höhe dem Landeshaushalt zufließen; die Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen sinkt auf Null. Aus diesem Grund löst der Wirtschaftskraftausgleich die vorhandenen Anreizprobleme besser als ein linearer Ausgleichstarif innerhalb des bestehenden Finanzkraftausgleichs¹³, der die Grenzbelastung nur leicht absenken würde.

Indem mit der Wirtschaftskraft die Zielgröße der Bürger und Unternehmen, der „Wohlstand“, belastet wird, werden zum einen Ausweichreaktionen der Länder uninteressant, wie sie heute in Form unzureichender Steuerprüfung oder der großzügigen Nutzung von Ermessensspielräumen durch die Finanzverwaltungen der Länder auftreten. Die Bundesländer hätten einen Anreiz, das Steuerrecht wirksam durchzusetzen¹⁴.

Zum zweiten würden die Landesregierungen stärker auf die Ertragsstärke der im Land tätigen Unternehmen achten, weil ertragsschwache Unternehmen zwar die Wirtschaftskraft erhöhen und dadurch zu erhöhten Zahlungen oder verringerten Zuweisungen im Wirtschaftskraftausgleich führen, aber kaum Steuern für die Länder generieren. Dieser Wechsel in der Anreizstruktur ist auf jeden Fall von Vorteil: Der Anreiz, ertragsschwache Unternehmen mit Subventionen am Leben zu erhalten, sinkt.

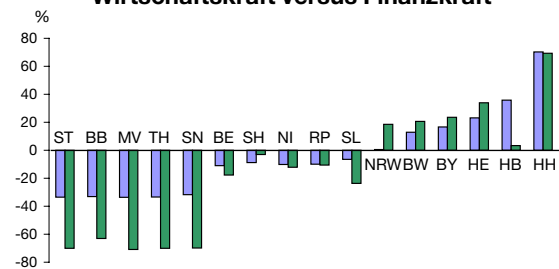
Zum dritten könnten die Länder, die aufgrund von Ausnahmeregelungen im Steuerrecht des Bundes Mindereinnahmen hinnehmen müssen, nicht mehr mit einem automatischen Ausgleich durch den Finanzausgleich rechnen. Die Länder würden daher auf Bun-

¹² Diesen enthält auch der Vorschlag von S. Homburg, a.a.O.

¹³ Unter anderem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, Wiesbaden 2001.

¹⁴ Auf die vom Bund vorgeschlagene verstärkte Zentralisierung der Steuerverwaltung könnte dann verzichtet werden. Vgl. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Position des Bundes, Berlin 2003, S. 7.

Abbildung 2
Wirtschaftskraft versus Finanzkraft



■ Wirtschaftskraft pro Einwohner (2002), Abweichung vom Bundesdurchschnitt in %
■ Finanzkraft pro Einwohner (2002), Abweichung vom Bundesdurchschnitt in %

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

desebene ihr Interesse an einer breiten Bemessungsgrundlage ohne steuerliche Ausnahmetatbestände geltend machen.

Allerdings können sich die genannten positiven Anreize für die Wirtschaftspolitik in negative Anreize umkehren, wenn der Ausgleichssatz größer ist als das Verhältnis zwischen den Steuereinnahmen eines Bundeslandes und seiner Wirtschaftskraft. Dann werden die von den Unternehmen an das Land gezahlten Steuern durch die Veränderungen im Wirtschaftskraftausgleich überkompensiert, die die von ihnen erbrachte Wertschöpfung auslöst. Aus diesem Grund darf auch bei einem Wirtschaftskraftausgleich der Ausgleichssatz nicht zu hoch werden. Die hier vorgeschlagene Höhe dürfte jedoch unproblematisch sein.

Dezentralisierung in der Steuerpolitik

Ein weiterer wesentlicher Vorteil eines wirtschaftskraftbasierten Finanzausgleichs liegt in der Möglichkeit dezentraler Steuerpolitik und damit in der Entflechtung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern. Denn er entkoppelt das Ausgleichsverfahren von den konkreten steuerlichen Bemessungsgrundlagen. So könnte der Vorschlag verwirklicht werden, die Gesetzgebungskompetenz bei denjenigen Steuern, deren Ertrag bereits heute den Ländern (unter anderen Feuerschutz-, Grunderwerb-, Kfz- sowie Rennwett- und Lotteriesteuer) oder den Kommunen (z.B. Grundsteuer) zukommt, auf die Länder zu verlagern¹⁵. Statt einer mühsamen Koordination von Bundestag und Bundesrat könnten die einzelnen Landesparlamente autonom über diese Steuern entscheiden.

Auch die Tarifgestaltung bei dem Teil der Einkommensteuer, der den Ländern zusteht, könnte dezentral erfolgen, indem den Ländern Zuschlagsrechte eingeräumt werden.

¹⁵ Unter anderem W. Bosbach, zitiert nach Handelsblatt vom 29.12.2003, S.1; und E. Stoiber: Verschobene Machtbalance, in: Financial Times Deutschland vom 3. Juni 2003, S. 34.

Korrekturen in der Finanzverfassung

Der derzeitige, politisch bestimmte Ausgleichsbedarf läßt sich analytisch in zwei Teile aufgespalten: Der erste Teil korrigiert die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Bundesländer (vgl. Abbildung 2).

Die Finanzkraft der Bundesländer streut jedoch aufgrund einzelner Regelungen in der derzeitigen Finanzverfassung noch stärker als die Wirtschaftskraft. Der zweite Teil des interregionalen Ausgleichs dient der Korrektur dieser über die Unterschiede in der Wirtschaftskraft hinausgehenden Streuung der Finanzkraft. Diesen zweiten Teil des interregionalen Ausgleichs könnte ein Wirtschaftskraftausgleich nicht leisten.

Deshalb ist die Einführung eines Wirtschaftskraftausgleichs durch Veränderungen in der Finanzverfassung zu flankieren, damit Wirtschaftskraft und Finanzkraft stärker übereinstimmen. Zentral dafür sind ein proportionaler Tarif für die Einkommensteuereinnahmen der Länder, eine Verlagerung umverteilender Steuern auf den Bund sowie eine Zerlegung der Einkommensteuer nach Wohn- und Arbeitsort¹⁶.

Diese Anpassungen können zunächst einzeln und ohne Veränderung der derzeitigen Finanzausgleichsregelungen realisiert werden. Sie reduzieren das für die heutige Ressourcenverteilung erforderliche Ausgleichsvolumen und damit – aufgrund des progressiven Tarifs der „Steuer auf Steuereinnahmen“ – auch deren Grenzsteuersatz. Sie verbessern also unabhängig vom Übergang zum Wirtschaftskraftausgleich die Effizienz der Finanzverfassung. Insbesondere schaffen sie auch die Voraussetzung für einen Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern. Denn ein solcher kann nur dann produktiv sein, wenn Wirtschaftskraft und steuerliche Bemessungsgrundlage korrelieren¹⁷.

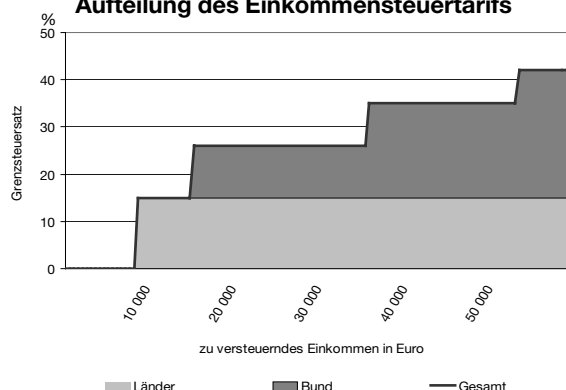
Proportionale Einkommensteuer

Derzeit entsteht aus der interpersonellen Umverteilung, die mit der Einkommensteuer intendiert ist, eine interregionale Progressivität der Einkommensteuer. Beim Bundesanteil hat dies den genannten Vorteil einer automatischen interregionalen Verteilungswirkung. Bezüglich des Länderanteils an der Einkommensteuer ist dieser Effekt jedoch unerwünscht und wird durch den Finanzausgleich korrigiert.

¹⁶ Darüber hinaus haben auch das Kindergeld, die Eigenheimzulage oder Investitionszulagen interregionale Verteilungseffekte, die zu einer Diskrepanz zwischen Wirtschaftskraft und Finanzkraft führen. Vgl. dazu G. Färber: Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004, S. 40.

¹⁷ Dazu für die EU L. Gerken, J. Märkt, G. Schick: Internationaler Steuerwettbewerb, Tübingen 2000.

Abbildung 3
Aufteilung des Einkommensteuertarifs



Einfacher wäre es, wenn die Steuerverteilung bei der Einkommensteuer verändert würde und dabei der erwünschte Progressionseffekt beim Bundesanteil verstärkt und der unerwünschte, weil auszugleichende Progressionseffekt beim Länderanteil reduziert würde. Dazu müßte statt der heutigen Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Kommunen künftig der Tarif aufgeteilt werden. Den Ländern würde dazu ein proportionaler Basissatz auf das zu versteuernde Einkommen zustehen¹⁸ (z.B. 15%), während der gesamte Progressionsteil (heutiger Tarif abzüglich 15 Prozentpunkte) dem Bund zukommt (vgl. Abbildung 3).

Diese Aufteilung des Tarifs erhöht die vertikale Umverteilungswirkung und senkt den horizontalen Ausgleichsbedarf ab, weil die Einkommensteuereinnahmen nur noch im Maße der Wirtschaftskraft streuen.

Zentralisierung der Erbschaftsteuer

Neben der Einkommensteuer dient im deutschen Steuersystem vor allem die Erbschaftsteuer der interpersonellen Umverteilung. Ihr Aufkommen pro Einwohner streut – unter anderem aufgrund des progressiven Tarifs – stark zwischen den Bundesländern: Mecklenburg-Vorpommern erreicht unter 5% des Bundesdurchschnitts, Hamburg über 200%. Das widerspricht dem politisch bestimmten Ziel einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Finanzausstattung der Länder. Deshalb wird über den Länderfinanzausgleich ein fast vollständiger Ausgleich der Aufkommensunterschiede vorgenommen.

Effizienter wäre es bei gegebener Tarifstruktur und gegebenem interregionalen Verteilungsziel den Ertrag der Erbschaftsteuer dem Bund zuzuweisen und die Länder durch eine geringfügige Erhöhung des Länder-

¹⁸ G. Färber: Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf – divergierende Reformvorstellungen, in: Bundesrat (Hrsg.): 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus, Bonn, S. 89-131.

anteils an der Umsatzsteuer zu kompensieren. Denn dadurch sänke das Ausgleichsvolumen im horizontalen Ausgleich, weil es bereits in vertikaler Richtung vorgenommen wird.

Zerlegung nach Wohn- und Arbeitsort

Die beschriebene problematische Zerlegung der Einkommensteuer nach dem Wohnort wird derzeit durch den Finanzausgleich kompensiert. Immer wieder wird in diesem Zusammenhang auch auf die höhere Einwohnerwertung für Stadtstaaten hingewiesen. Diese dient allerdings der Abdeckung des spezifischen Mehrbedarfs von Ballungsräumen, wie er in einer Untersuchung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung über den Zusammenhang zwischen den Kosten der öffentlichen Infrastruktur und der Bevölkerungsdichte nachgewiesen wurde¹⁹, nicht zur Kompensation des Zerlegungsproblems. Das sieht man unter anderem daran, daß die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin bei der Einwohnerwertung gleich behandelt werden, obwohl das Zerlegungsproblem in Bremen aufgrund des Gebietszuschnitts stärker ausfällt als in den anderen Stadtstaaten.

Zur Korrektur des Zerlegungsproblems sollte daher die Einkommensteuer künftig zwischen Wohn- und Arbeitsort aufgeteilt werden, beispielsweise zu gleichen Teilen. Dadurch würde der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Finanzkraft gestärkt, der Ausgleichsbedarf reduziert.

Schrittweise vorgehen

Auch der Übergang zum Wirtschaftskraftausgleich und zu dezentralen Steuerkompetenzen läßt sich schrittweise vollziehen. Wichtig ist dabei nur, daß den Ländern in dem Maße, wie der Wirtschaftskraftausgleich den Finanzausgleich ersetzt, auch steuerpolitische Handlungsspielräume eröffnet werden, damit sie auf Veränderungen in der Steuergesetzgebung des Bundes reagieren können. Andernfalls bleibt, wie schon bisher, lediglich der Ausweg der Verschuldung.

Zunächst können die Landessteuern, bei denen die Gesetzgebungskompetenz dezentralisiert werden soll, aus dem bisherigen Finanzausgleich herausgenommen. Dieser würde dafür durch eine wirtschaftskraftorientierte Ausgleichskomponente ergänzt.

Für eine weitere Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern könnte den Ländern außerdem die Gesetzgebung für einzelne Kommunalsteuern übertragen werden. Dazu müßten wiederum diese Steuern aus dem Finanzausgleich herausgelöst und dafür der Wirtschaftskraftausgleich gestärkt werden.

Grunderwerb- und Grundsteuer bieten sich für erste Dezentralisierungsschritte an, weil aufgrund der Immobilität des Steuerobjekts die dezentrale Gesetzgebung keinen Steuerwettbewerb auslösen kann. Das am häufigsten vorgebrachte Argument gegen dezentrale Steuergesetzgebung hat hier also keine Gültigkeit. Außerdem läßt sich zeigen, daß die Erträge aus diesen beiden Steuern sehr stark mit der Wirtschaftskraft korrelieren. Bei diesem ersten Schritt würde also die Finanzausstattung der Länder höchstens minimal verändert.

Bevor die Erbschaftsteuer aus dem Finanzausgleich ausgegliedert wird, muß der Widerspruch zwischen ihrer Aufkommensverteilung einerseits und den interpersonellen und interregionalen Verteilungszielen andererseits aufgelöst werden. Soll an den gegenwärtigen Verteilungszielen festgehalten werden, sollten die Erträge dem Bund zustehen und die Länder durch zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer kompensiert werden.

Bevor auch die Einkommensteuer aus dem Finanzausgleich ausgegliedert und dementsprechend der Wirtschaftskraftausgleich ausgeweitet wird, sollte die interregionale Progression durch die hier vorgeschlagene proportionale Landeseinkommensteuer vermieden und die Zerlegung korrigiert werden. Bei diesem Reformschritt sind dann auch Zuschlagsrechte der Länder bei der Einkommensteuer erforderlich, um den Ländern ausreichende Möglichkeiten zur Reaktion auf die Steuergesetzgebung des Bundes einzuräumen.

Fazit

Durch die vorgeschlagenen Reformen wird die Finanzverfassung wesentlich entflochten: Reformen der Landes- und Kommunalsteuern können in den einzelnen Landtagen beschlossen werden. Werden dem Bund die Erbschaftsteuereinnahmen zugewiesen, ist für die Erbschaftsteuergesetzgebung allein der Bundestag zuständig. Die geplanten Reformen bei Grund- und Erbschaftsteuer könnten also blockadefrei vorgenommen werden. Durch den sukzessiven Übergang zum Wirtschaftskraftausgleich werden nach und nach die Fehlanreize des jetzigen Finanzausgleichs beseitigt.

Zumindest die ersten hier genannten Schritte – die Dezentralisierung einzelner Landes- und Kommunalsteuern und die Stärkung der Korrelation zwischen Wirtschaftskraft und Finanzkraft – tangieren keine politisch heiklen Punkte wie einen intensiven Steuerwettbewerb zwischen den Ländern oder relevante Veränderungen der Finanzausstattung. Auf sie könnte man sich daher zunächst konzentrieren.

¹⁹ Vgl. die Zusammenfassung derselben in M. Eltges, M. Zarth, P. Jakubowski: Abstrakte Mehrbedarfe sind keine Fiktion, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 6, S. 323–330.