

Schick, Gerhard

Research Report

Bundesstaatsreform II: Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 83

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Schick, Gerhard (2004) : Bundesstaatsreform II: Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 83, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99852>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Nr. 83
April 2004

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Bundesstaatsreform II

Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung

Gerhard Schick
Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorwort

Die Verflechtung und Zentralisierung im bundesdeutschen Föderalismus zu überwinden ist Ziel der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die im Herbst 2003 eingesetzt wurde. Grund für die Einberufung der Kommission war die allgemein geteilte Ansicht, daß die föderale Ordnung Deutschlands ein gewichtiger Standortnachteil ist, weil sie Reformen erschwert.

Schon sehr früh wurde jedoch deutlich, daß viele Politiker und Sachverständige einen zentralen Bereich der bundesstaatlichen Ordnung aussparen wollen, obwohl in ihm Verflechtung und Zentralisierung stärker noch als in anderen Bereichen zu Ineffizienzen und zur Verschleppung von Reformen geführt haben: die Finanzverfassung.

Vor allem die finanzschwachen Bundesländer lehnen eine Reform ab, weil sie Verschlechterungen in ihrer Finanzausstattung befürchten. Allgemein wird die Ansicht geteilt, daß jede Reform der Finanzverfassung auch eine Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II bedeuten würde. Diese beiden Teile der Finanzverfassung, die erst 2001 unter großen Mühen und für einen langen Zeitraum neu geregelt wurden, sollen jedoch nicht angetastet werden.

Die Stiftung Marktwirtschaft hält diese Festlegung für einen großen Fehler. Denn erstens ist die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die ab 2005 greift, alles andere als optimal. Zweitens wird ohne

eine Reform der Finanzverfassung bei allen finanziell relevanten Themen die bisherige Reformblockade fortbestehen. Reformen im Bereich Steuern und Abgaben, die zentral sind für die Qualität des Wirtschaftsstandorts Deutschland, werden dann in

Zukunft nicht leichter zu verwirklichen sein als bisher. Drittens ist die Einschätzung zu hinterfragen, daß die finanzschwachen Bundesländer zu den Verlierern einer Reform der Finanzverfassung gehören müssen. Manche Ineffizienzen der Finanzverfassung führen erst zu dieser Finanzschwäche; sie zu korrigieren bedeutet folglich eine Stärkung der betroffenen Länder.

Viertens muß eine Reform der Finanzverfassung die sonstigen Vorschläge der Föderalismus-Kommission unterstützen: Ohne eine Stärkung der Ressourcenausstattung der schwachen Länder wird die notwendige Dezentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen und die stärkere Übernahme von Verantwortung in bislang gemeinsam geregelten Bereichen nicht gelingen.

Vor diesem Hintergrund führen die folgenden Reformvorschläge die Ansätze der ersten Publikation zur Bundesstaatsreform „Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik“ fort.

Die deutsche Finanzverfassung zeichnet sich durch Verflechtung und Zentralisierung aus. Hinzu kommen ein anreizfeindlicher Finanzausgleich und die Möglichkeit, finanzielle Lasten auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen. Um diese Fehler zu korrigieren, sind folgende Reformen nötig:

Steuerpolitik

- Dezentralisierung der Gesetzgebung bei Landes- und Kommunalsteuern
- Einführung von separaten Tarifen von Ländern und Bund bei Umsatzsteuer und Einkommensteuer
- Einführung von Hebesatzrechten der Länder bei der Einkommensteuer

Finanzausgleich

- Abschaffung der Gewerbesteuerumlage
- Streichung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer
- Schaffung einer gleichmäßigeren Primärverteilung
- Einführung eines wirtschaftskraftbasierten Finanzausgleichs

Haushaltspolitik

- Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen
- Neuverschuldungsverbot für die Länder



Bessere Politik durch eine transparente und effiziente Finanzverfassung

Die Reform der föderalen Finanzverfassung ist eine der zentralen Aufgaben, die im Rahmen der Föderalismus-Reform angegangen werden sollten. Denn die derzeitige Finanzverfassung hat eine Reihe gravierender Mängel, die sich negativ auf den Wirtschaftsstandort Deutschland auswirken. Diese Mängel werden im folgenden herausgearbeitet (Abschnitt 1). Anschließend werden mögliche Lösungsvorschläge diskutiert (Abschnitt 2). Ein Fazit faßt den Reformbedarf zusammen (Abschnitt 3).

1 Mängel der deutschen Finanzverfassung

1.1 Verflechtung und Intransparenz in der Steuerpolitik

Verflechtung und Zentralisierung zeichnen den deutschen Föderalismus allgemein aus (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 82). In keinem Bereich wird das jedoch so offenkundig wie in der Steuergesetzgebung: Der Bund hat die steuerpolitischen Möglichkeiten, die ihm die konkurrierende Gesetzgebung einräumt, vollständig ausgeschöpft. Den Ländern verbleibt lediglich die Gesetzgebung bei örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Letztlich werden nur 0,27 % des gesamtstaatlichen Steueraufkommens von den Ländern bestimmt. Alles andere regelt der Bund. Das gilt selbst für die Steuern, deren Erträge den Ländern alleine zustehen, wie z.B. die Erbschaftsteuer oder die Kfz-Steuer. Möglichkeiten für einen Steuerwettbewerb unter den Ländern fehlen somit gänzlich.

Allerdings sind auch die Bundesregierung und die jeweils sie tragende Mehrheit im Bundestag steuerpolitisch nicht wirklich handlungsfähig. Denn sobald ein Teil des Aufkommens den Ländern zusteht, ist für Steuergesetze die Zustimmung des Bundesrats erforderlich. Nur die wenigen spezifischen Verbrauchsteuern wie die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer, deren Aufkommen allein dem Bund zusteht, können ohne Zustimmung des Bundesrats verändert werden. Bei allen anderen

Steuern entsteht der für den deutschen Föderalismus typische Zwang zur Konsensbildung zwischen der Regierungsmehrheit im Bundestag und dem meist von der Opposition dominierten Bundesrat. Da die Steuerpolitik sich aufgrund ihrer großen politischen Bedeutung besonders gut für parteipolitische Auseinandersetzungen eignet, ist es häufig zu Blockaden gekommen:

- 1996 wurde eine grundlegende Steuerreform durch den Bundesrat verhindert.
- Die Abschaffung der Vermögensteuer konnte 1997 wegen des Widerstands im Bundesrat nicht formal vollzogen werden; sie wird seitdem lediglich nicht mehr erhoben, existiert aber mit dem Satz von Null nach wie vor.
- Die Steuerreform 2000 konnte erst mit Sonderabsprachen zugunsten einzelner Bundesländer im Bundesrat durchgesetzt werden.
- Die Abschaffung von steuerlichen Subventionen wie der Eigenheimzulage und von Ausnahmeregelungen bei der Umsatzsteuer scheiterte 2003 im Bundesrat.
- Die Kommunalfinanzreform, insbesondere die Reform der Gewerbesteuer, scheiterte trotz langjähriger Vorbereitungen Ende 2003 im Vermittlungsausschuß.

Diese Beispiele zeigen, wie problematisch die Verflechtung in der Steuerpolitik für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist. Während unsere europäischen Nachbarn, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, sich agil im internationalen Steuerwettbewerb bewegen, dauern selbst halbherzige steuerpolitische Anpassungen in Deutschland viele Jahre. Ungeeignete Kompromisse erhöhen die Komplexität des Steuersystems.

Hinzu kommt die mangelnde Transparenz für die Bürger: Niemand weiß, wer für das steuerpolitische Chaos der letzten Jahre verantwortlich ist: Die jeweiligen Regierungsparteien, die mit immer neuen Vorschlägen versuchten, notwendige Reformen anzustoßen? Oder die jeweiligen Oppositionsparteien, die selbst sinnvolle Vorschläge im Bundesrat aufgrund parteipolitischer Motive verhinderten? Beide Seiten schieben die Verantwortung von sich weg. Diese „kollektive Verantwortungslosigkeit“ in der Steuerpolitik kann sich Deutschland nicht mehr leisten.

Indem parteipolitische Strategien häufig die landespolitischen Interessen im Bundesrat überlagern, kann der Bundesrat außerdem seine Funktion nicht erfüllen, die Länder vor negativen Auswirkungen der Bundespolitik zu schützen. So schadet die Eigenheimzulage den ostdeutschen Ländern angesichts ihres großen Wohnungsüberhangs – im Bundesrat stimmten sie aber nicht einheitlich für ihre Abschaffung.

Auf die Haushaltspolitik der Länder wirkt sich die Verflechtung in der Steuergesetzgebung dramatisch aus. Weil die Länder nur sehr geringe fiskalische Spielräume haben, können sie auf kurzfristige Veränderungen in der Steuerpolitik des Bundes nur mit höherer Verschuldung reagieren. Die Konsequenz ist eine verantwortungslos hohe Verschuldung auf Länderebene.

1.2 Anreizfeindlicher Finanzausgleich

Nicht nur die Steuergesetzgebung zeichnet sich durch eine hohe Verflechtung aus. Auch bei der Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Länder bzw. zwischen den Ländern wird deutlich, daß die einzelnen Gebietskörperschaften kaum finanzpolitische Autonomie besitzen.

Bei der Verteilung der Steuern ist zu unterscheiden zwischen der Primärverteilung der Steuereinnahmen und dem Länderfinanzausgleich. Die Primärverteilung bezieht sich auf die im Grundgesetz und den einzelnen Steuergesetzen festgelegte Zuordnung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften. Der Länderfinanzausgleich nimmt eine Korrektur dieser Primärverteilung vor, um interregionalen Verteilungszielen Rechnung zu tragen.

(1) Die Primärverteilung

Gemeinschaftssteuern, also Steuern, die mehr als einer Ebene zukommen, machen rund 74 % des bundesdeutschen Steueraufkommens aus: Es handelt sich um die Umsatzsteuer, die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Gewerbesteuer. Letztere ist eigentlich eine Kommunalsteuer. Da Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage aber ein Teil des Aufkommens erhalten, ist auch sie de facto zu einer Verbundsteuer geworden.

Durch den hohen Anteil an Verbundsteuern ist es für die Bürger unmöglich nachzuvollziehen, wieviel Geld sie an welche Gebietskörperschaft zahlen. Eine sinnvolle Bewertung der Effizienz staatlicher Leistungserstellung kann jedoch nur vorgenommen werden, wenn neben den für die Bürger sichtbaren Leistungen (Schulgebäude, Straßen etc.) auch die dafür notwendigen Kosten bekannt sind. Deshalb sollte erstens der Anteil an Verbundsteuern möglichst umfassend reduziert werden. Zweitens sollte bei den verbleibenden Verbundsteuern versucht werden, diese in einer Weise auf die Ebenen aufzuteilen, die für die Bürger transparent und nachvollziehbar ist.

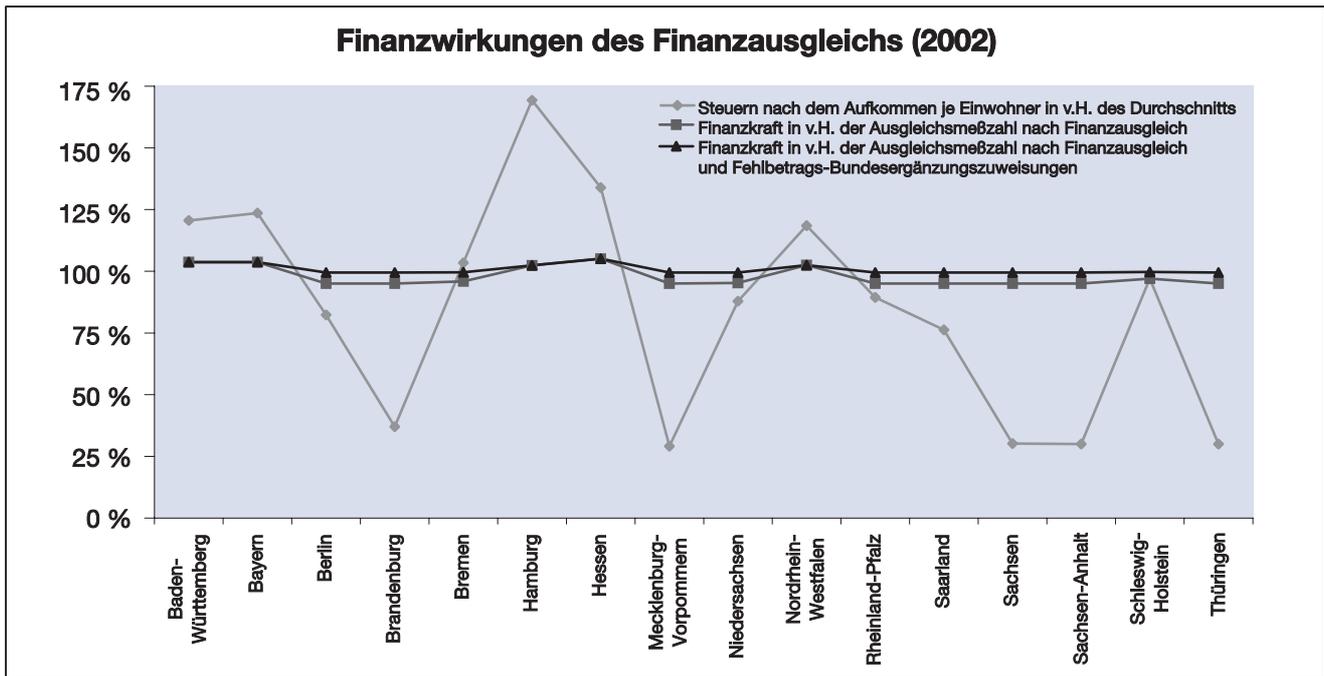
Bei Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen jedem Bundesland die Erträge zu, die von den Finanzbehörden im Gebiet dieses Landes vereinnahmt werden. Man spricht von „örtlichem Aufkommen“. Für die Einkommensteuer gilt das Wohnort- und für die Körperschaftsteuer das Betriebsstättenprinzip. Das bedeutet, daß für die Einkommensteuer eines Pendlers nicht der Arbeitsort, sondern der Wohnort relevant ist. Auch die Landessteuern erhalten die Länder grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen. Der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer wird im wesentlichen nach der Einwohnerzahl verteilt.

(2) Der Länderfinanzausgleich

Beim Länderfinanzausgleich werden zwei Größen miteinander verglichen:

- Die Finanzkraftmeßzahl steht für die steuerliche Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes pro Einwohner. Sie setzt sich zusammen aus den Steuereinnahmen der Länder aus den Verbundsteuern, den Landessteuern und den Gemeindesteuern, letztere zu 50 %.
- Die Ausgleichsmeßzahl steht für den Finanzbedarf eines jeden Landes. Dabei wird angenommen, daß grundsätzlich jeder Einwohner im Bundesgebiet den gleichen Bedarf an öffentlichen Leistungen der Länder hat. Die Ausgleichsmeßzahl entspricht daher im wesentlichen den durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder pro Einwohner. Allerdings wird in diesem Zusammenhang berücksichtigt, daß Stadtstaaten einen erhöhten Finanzbedarf haben. Ihre Einwohner werden deshalb stärker gewichtet. Man spricht von „Einwohnerveredelung“.

Abbildung 1



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2003): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung.

Diejenigen Länder, deren Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl übersteigt, gelten als „finanzstark“, diejenigen Länder, deren Finanzkraft unter der Ausgleichsmeßzahl liegt, als „finanzschwach“.

Der derzeitige Finanzausgleich

Im sogenannten horizontalen Finanzausgleich leisten die finanzstarken Länder Ausgleichszahlungen an die finanzschwachen. Danach gibt es einen vertikalen Finanzausgleich in Form von Ausgleichszahlungen des Bundes an die Länder (sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Beide Finanzausgleiche heben die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Länder derzeit auf mindestens 99,5 % des Finanzbedarfs an. Die ostdeutschen Länder erhalten darüber hinaus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Lasten. Des weiteren gibt es Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung sowie zur Haushaltssanierung.

Im Ergebnis sorgt der Länderfinanzausgleich so für einen annähernd vollständigen Ausgleich der Finanzausstattung der Bundesländer, wie sie sich nach Einwohnerveredelung und bei nur partieller Berücksichtigung der Gemeindesteuern darstellt.

Der Länderfinanzausgleich wirkt dabei wie eine fast 100-prozentige Steuer auf Steuereinnahmen, da ein höheres Steueraufkommen fast vollständig an den Bund und die anderen Ländern verteilt wird.

Im Extremfall kann sich, wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, durch zusätzliche Steuereinnahmen sogar ein Minus in der Landeskasse ergeben. Würde beispielsweise ein Unternehmen, das 1 Million Euro Lohnsteuer zahlt, seinen Standort von Nordrhein-Westfalen nach Sachsen verlagern, so gingen Nordrhein-Westfalen 23.000 Euro und Sachsen 75.000 Euro Steuereinnahmen verloren. Nicht verwunderlich ist es daher, daß der Finanzausgleich die landespolitischen Entscheidungen stark verzerrt:

Da sich durch zusätzliche Steuereinnahmen die Finanzausstattung des Landes nur marginal verändert, wird eine gute Standortpolitik, die zu einem höheren Steueraufkommen führen könnte, uninteressant. Investitionen in die Standortqualität, die sich gesamtgesellschaftlich lohnen würden, zahlen sich für das einzelne Bundesland nicht aus. Dagegen „amortisiert“ sich ein Begrüßungsgeld für Studenten, die sich am Studienort

als Einwohner melden, weil durch die Einwohnerorientierung des Finanzausgleichs neue Einwohner Geld in die Landeskasse spülen. Ein solches Begrüßungsgeld ist aber gesamtgesellschaftlich unproduktiv.

Der Länderfinanzausgleich ist auch ein Grund für die hohe Steuerhinterziehung in Deutschland: Das einzelne Land hat zwar die Aufwendungen für die Steuerprüfungen zu tragen, bekommt aber selbst nur einen marginal kleinen Teil der dadurch zusätzlich eingenommenen Steuereinnahmen, während der Bund und die anderen Länder davon profitieren, ohne selbst tätig geworden zu sein. Deshalb werden ineffizient wenig Steuerprüfer eingestellt. Nachvollziehbar sind auch die – schwer überprüfbar – Vorwürfe, teilweise werde von den Ländern die nachlässige Durchsetzung des Steuerrechts zur Standortpolitik genutzt.

Reformierter Finanzausgleich ab 2005

Die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die 2001 beschlossen wurde und 2005 in Kraft tritt, hat einzelne Anpassungen vorgenommen, die in die richtige Richtung gehen. So wurde die Einwohnerveredelung verallgemeinert, so daß auch der zusätzliche Bedarf dünn besiedelter Flächenländer ausgeglichen wird. Der Ausgleichstarif wur-

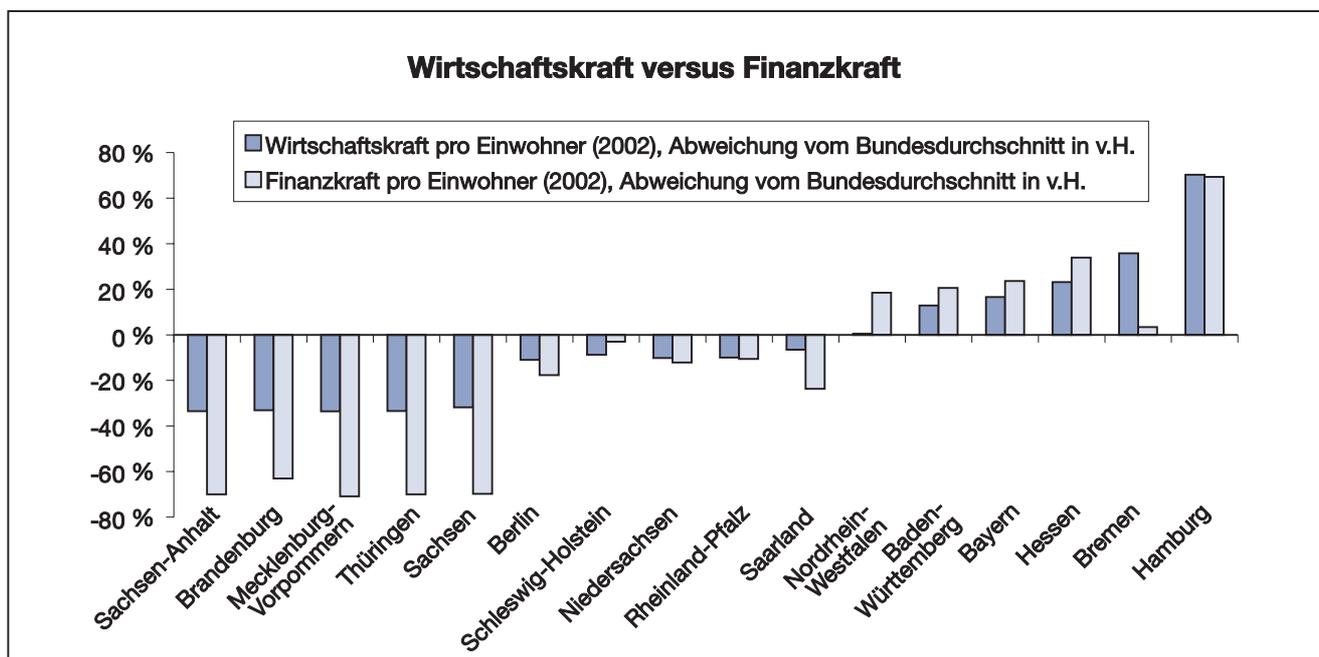
de umgestaltet, so daß zumindest in den reicheren Bundesländern die Anreize für produktive Standortinvestitionen und zur wirksamen Durchsetzung des Steuerrechts geringfügig verbessert wurden. Im Rahmen des Solidarpakts II wurde den ostdeutschen Bundesländern bis 2019 ein Transfervolumen von 306 Milliarden DM (156,5 Milliarden Euro) garantiert. Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs gelang 2001 jedoch nicht. Grundsätzlich bleiben die Fehlanreize des bisherigen Finanzausgleichs erhalten.

Ursachen des Ausgleichsbedarfs

Der hohe Ausgleichsbedarf zwischen den deutschen Bundesländern, der mit dem Länderfinanzausgleich geleistet werden soll, kann auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: Die erste Ursache besteht in den großen Unterschieden in der Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer. Mecklenburg-Vorpommern erreicht z.B. weniger als 70 % des westdeutschen Niveaus (vgl. Abbildung 2).

Die Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gehen jedoch über die Unterschiede in der Wirtschaftskraft deutlich hinaus. So hat Mecklenburg-Vorpommern, bei einer Wirtschaftskraft von unter 70 %, nur etwa eine Finanzkraft von 30 % des Länderdurchschnitts. Die zwei-

Abbildung 2



Quelle: Statistisches Jahrbuch (2003), Bundesministerium der Finanzen (2003): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung.

te Ursache für den Ausgleichsbedarf liegt daher in der heutigen Finanzverfassung selbst begründet. Diese führt zum einen dazu, daß wirtschaftsstarke Bundesländer überproportional hohe Steuereinnahmen und wirtschaftsschwache Bundesländer überproportional niedrige Steuereinnahmen erzielen (1). Zum anderen verhindert das Steuerrecht in Einzelfällen, daß wirtschaftsstarke Bundesländer aus ihrer Wirtschaftskraft entsprechen hohe Steuereinnahmen erzielen können (2). Beides erzeugt einen künstlich hohen Ausgleichsbedarf.

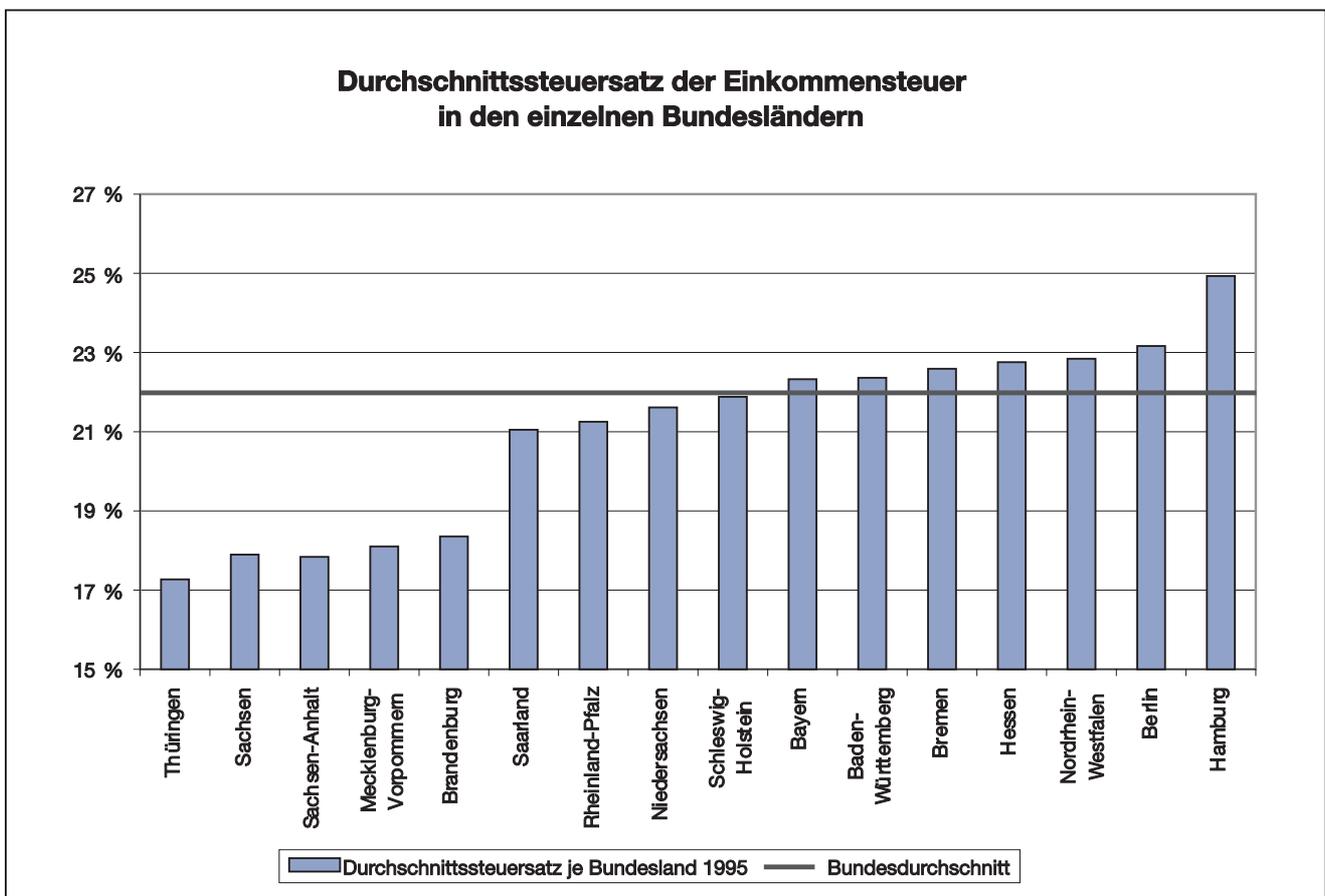
(1) Interregionale Progression
 des Steueraufkommens

Die progressive Einkommensteuer, deren Aufkommen sich Bund, Länder und Kommunen teilen, belastet nicht nur hohe zu versteuernde Einkommen stärker als niedrige, sondern bringt auch in wirtschaftsstarken Bundesländern überproportional hohe Aufkommen. Denn durch den höheren Anteil von Menschen mit hohem Einkommen ist dort der

Durchschnittssteuersatz höher (vgl. Abbildung 3). Das hat zwei Folgen: Zum einen tragen die reicheren Bundesländer über den Bundesanteil an der Einkommensteuer überproportional viel zur Finanzierung des Bundeshaushalts bei. Zum anderen sind die Einkommensteuereinnahmen der wirtschaftsstarken Bundesländer überproportional hoch. Diese politisch unerwünschte Progression in der interregionalen Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern gleicht der Finanzausgleich aus.

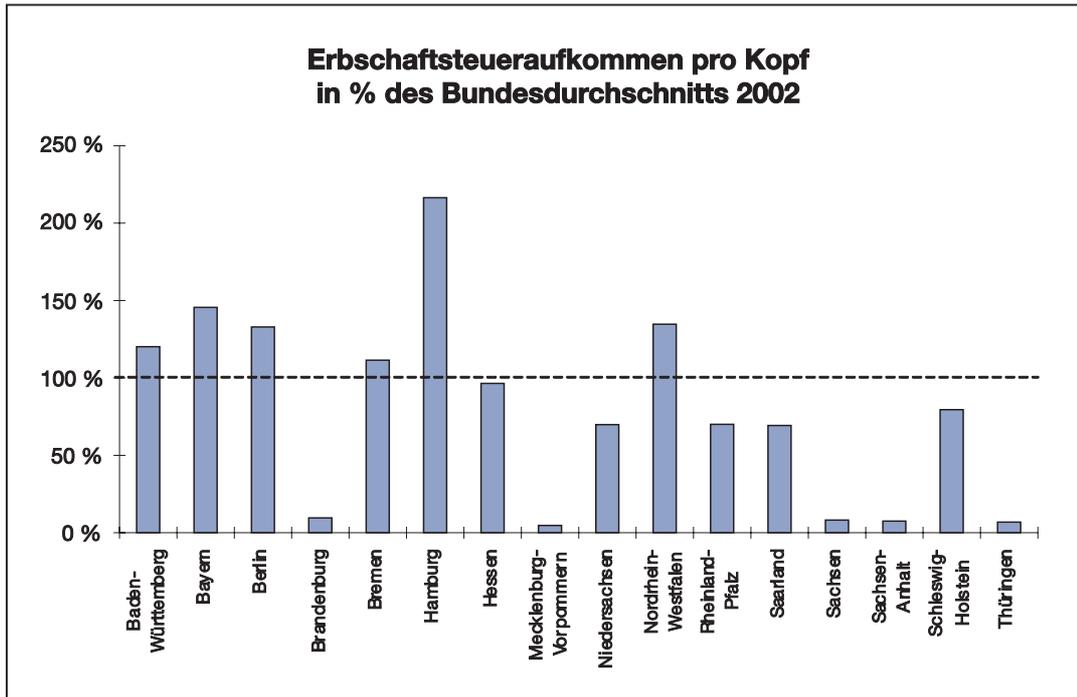
Ähnliches gilt für die Erbschaftsteuer: Ihr Tarif ist durch hohe Freibeträge und eine starke Progression der Steuersätze gekennzeichnet. Dies dient dazu, bestimmte interpersonelle Verteilungsziele zu erreichen. Nebeneffekt ist eine nicht intendierte interregionale Verteilung: Die Erbschaftsteuer streut sehr stark zwischen den einzelnen Bundesländern. Während Hamburg mehr als das Doppelte des Bundesdurchschnitts vereinnahmt, erreicht Mecklenburg-Vorpommern weniger als 5 % (vgl.

Abbildung 3



Quelle: Statistisches Jahrbuch (2003).

Abbildung 4



(3) Reformziele
 Zwei Ziele sollte eine Reform des Finanzausgleichs erreichen: Erstens sollte das Ausgleichsvolumen durch eine gleichmäßigere Primärverteilung weitgehend reduziert werden. Zweitens sollte der verbleibende Ausgleichsbedarf anreizkompatibel gestaltet werden.

Quelle: Statistisches Jahrbuch (2003).

Abbildung 4). Ein Grund sind niedrige Bodenwerte in wirtschaftsschwachen Bundesländern. Sie führen dazu, daß dort viele Erbschaften unterhalb der Freibeträge liegen und kein Erbschaftsteueraufkommen generieren.

Der Finanzausgleich, der die gesamten Steuereinnahmen praktisch vollständig angleicht, korrigiert auch diese politisch unerwünschte Primärverteilung bei der Erbschaftsteuer.

(2) Zerlegung der Einkommensteuer

Ob die Einkommensteuer nach Arbeits- oder nach Wohnort zerlegt wird, ist für die meisten Bundesländer nahezu gleichgültig, weil der überwiegende Teil ihrer Arbeitnehmer auch auf ihrem Territorium wohnt. Die Zerlegung nach dem Wohnort wird jedoch dann zum Problem, wenn eine große Zahl von Menschen in einem Bundesland arbeitet, ohne dort zu wohnen. Bestes Beispiel ist das Bundesland Bremen. Solange die Einkommensteuer dem Arbeitsort zukam, war das wirtschaftsstarke Bundesland Bremen überdurchschnittlich reich. Seit dem Wechsel zum Wohnortprinzip im Jahr 1969 kann Bremen steuerlich jedoch nicht mehr von seiner Wirtschaftskraft profitieren und ist auf Ausgleichszahlungen angewiesen.

1.3 Verantwortungslose Haushaltspolitik

Nach Art. 104 a Abs. 1 Grundgesetz trägt jede Gebietskörperschaft die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, selbst (sogenannter Lastenverteilungsgrundsatz). Trotz oder auch gerade wegen dieses scheinbar eindeutigen Grundsatzes gibt es jedoch vielfältige Interdependenzen in der Haushaltspolitik von Bund und Ländern.

(1) Konnexität von Gesetzgebung, Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung

Aus ökonomischer Perspektive ist der Lastenverteilungsgrundsatz sinnvoll. Denn er gibt den jeweiligen Regierungen einen Anreiz zur effizienten Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Weil Verwaltung und Finanzverantwortung zusammenfallen, spricht man auch von „Verwaltungskonnexität“.

Die traditionelle Aufgabenverteilung im deutschen Föderalismus, nach der die Länder bzw. die Kommunen grundsätzlich für die Durchführung von Bundesgesetzen zuständig sind, führt jedoch bei Verwirklichung der Verwaltungskonnexität zu Anreizproblemen beim Bund: Dieser muß die Finanzie-

rungeleistungen, die sich aus Bundesgesetzen ergeben, nicht selbst tragen. Die Bundesregierung kann deshalb ihre politischen Vorstellungen auf Kosten der Länder und Kommunen verwirklichen. Dies ist in den letzten Jahren auch mehrfach erfolgt. Beispiele sind der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, die Grundsicherung für ältere Menschen und die steigenden Sozialhilfelasen der Kommunen durch die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit.

Darüber hinaus wurden 1969 drei Bereiche in das Grundgesetz eingefügt, die vom allgemeinen Lastengrundsatz abweichen. Man spricht von Mischfinanzierungen:

- **Gemeinschaftsaufgaben:** Für bestimmte Politikbereiche sehen Artikel 91 a und 91 b Grundgesetz vor, daß sich der Bund bei der Planung und Finanzierung von Länderaufgaben beteiligt. Diese sogenannten Gemeinschaftsaufgaben sind insofern problematisch, als sie die Einheit von Nutzung, Finanzierung und Entscheidung aufweichen. Für die Landespolitik besteht dadurch der Anreiz, möglichst viele kofinanzierte Projekte anzumelden und somit den Bundesanteil an der Finanzierung optimal abzuschöpfen. Gleichzeitig werden durch die Kofinanzierung Finanzmittel der Länder gebunden, die für andere – nicht kofinanzierte – Landesaufgaben fehlen. Auf diese Weise werden politische Entscheidungen auf Landesebene verzerrt.
- **Geldleistungsgesetze:** Nach Art. 104 a Abs. 3 Grundgesetz trägt der Bund bei Gesetzen, die Bürgern einen Anspruch auf Geldleistungen gewähren, die Ausgaben der Länder beim Vollzug dieser Gesetze ganz oder teilweise. Zu diesen Geldleistungsgesetzen zählen unter anderem das Bundesausbildungsförderungsgesetz, das Wohngeldgesetz sowie das Bundeserziehungsgeldgesetz. Weil der Bund die Ausgaben zum Teil, aber nicht vollständig tragen muß und insbesondere die Verwaltungskosten von den Ländern übernommen werden, besteht ein Fehlanreiz zur Ausweitung der Geldleistungen zu Lasten der Länder.
- **Finanzhilfen:** Nach Art. 104 a Abs. 4 Grundgesetz kann der Bund für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden Finanzhilfen gewähren. Voraussetzung ist lediglich, daß

diese Investitionen zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ erforderlich sind. Da diese Voraussetzungen vom Bundesverfassungsgericht als nicht justitiabel eingestuft werden, gibt Art. 104 a Abs. 4 Grundgesetz dem Bund nahezu uneingeschränkt die Möglichkeit, sich in Aufgabenbereiche von Ländern und Kommunen einzumischen. So können Vorteile dezentraler Entscheidungen wie eine größere Sachnähe nicht verwirklicht werden.

(2) Entstehen des Bundes für die Verschuldung der Länder

Der Bund muß aus zwei Gründen für die Verschuldung der Länder entstehen, obwohl Bund und Länder in ihrer Haushaltsführung eigentlich autonom sind.

Zum einen verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Bund und die Gemeinschaft der Länder, solchen Ländern, die in eine Haushaltsnotlage geraten sind, bei deren Überwindung zu helfen. In der Praxis bedeutet das de facto eine partielle Übernahme des Schuldendienstes durch den Bund in Form zusätzlicher Bundesergänzungszuweisungen. Bisher ist das schon für Bremen und das Saarland der Fall, eine ähnliche Entscheidung versucht die Berliner Landesregierung derzeit zu erreichen. Die Finanzmärkte bauen auf diese „Rückversicherung“ durch den Bund. Selbst hoch verschuldete Bundesländer erhalten deshalb noch relativ gute Bonitätsbewertungen. Zu spät empfangen die Bundesländer deshalb vom Markt das Signal, daß sie ihre Verschuldung einschränken und die Haushalte konsolidieren müssen.

Zum anderen ist der Bund gegenüber der Europäischen Union für die gesamstaatliche Verschuldung verantwortlich, also auch für die Verschuldung der Länder. Zwar wurden im nationalen Stabilitätspakt Vereinbarungen zur Aufteilung der Verschuldung zwischen Bund und Ländern getroffen. Eindeutige Sanktionsmöglichkeiten bei Überschreitung der Schuldengrenze fehlen jedoch. So könnte es sein, daß der Bund an die Europäische Union Strafzahlungen für eine übermäßige Verschuldung leisten muß, die von den Bundesländern verursacht wurde. Er kann die Länder jedoch nicht an den Strafzahlungen beteiligen.

Beide Konstellationen führen dazu, daß die Länder bei ihrer Haushaltspolitik die Risiken der Staatsverschuldung nicht ausreichend berücksichtigen. Die beunruhigend hohe Verschuldung der Bundesländer ist vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich.

2 Reformvorschläge

2.1 Entflechtung und Transparenz in der Steuerpolitik

Ein Ziel der Föderalismusreform muß die Entflechtung in der Steuerpolitik sein, die Bund und Ländern wieder eigenständige Gestaltungsspielräume gibt. Für den Bürger muß das System transparenter werden.

(1) Dezentralisierung bei Landes- und Kommunalsteuern

Gegenwärtig werden Steuern wie die Biersteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Feuerschutzsteuer oder die Rennwett- und Lotteriesteuer auf Bundesebene geregelt, obwohl ihr Aufkommen allein den Ländern zufließt. Das führt dazu, daß weder das einzelne Landesparlament noch allein der Bundestag über die entsprechenden Steuergesetze entscheiden kann. Vielmehr wirken aufgrund der Zustimmungserfordernis im Bundesrat auch alle Landesregierungen an der Gesetzgebung des Bundes mit.

Die Entscheidungsprozesse würden effizienter, wenn die Gesetzgebungszuständigkeit mit der Ertragskompetenz zusammenfielen. Die Gesetzgebung für Landessteuern sollte deshalb allein den einzelnen Ländern zukommen. Den Ländern würde ein Stück Autonomie bei der Einnahmenerzielung gegeben. Neben den Landessteuern eignen sich auch Kommunalsteuern für eine Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz.

Konkret sollte den Ländern zum Beispiel die Gesetzgebung bei der Grunderwerbsteuer und bei der Grundsteuer übertragen werden. Intransparenz durch Zersplitterung des Steuerrechts ist in diesen Fällen nicht zu erwarten. Denn die genannten Steuern fallen einmalig an beim Hauskauf (Grunderwerbsteuer) oder einmal pro Jahr (Grundsteuer). Sie sind für länderübergreifende Steuergestaltungen

aufgrund der Anknüpfung an den Steuergegenstand Immobilie ungeeignet.

Allerdings ist eine dezentrale Steuergesetzgebung beim gegenwärtigen Finanzausgleich problematisch. Weil zusätzliche Steuereinnahmen der Länder nur zu marginalen Mehreinnahmen in der Landeskasse führen, besteht ein Fehlanreiz bei der Gestaltung von Bemessungsgrundlage und Steuersätzen. Wird die Bemessungsgrundlage möglichst schmal und der Steuertarif möglichst niedrig gewählt, sinkt die Belastung der Bürger und Unternehmen im Land, während der fast 100-prozentige Finanzkraftausgleich die Mindereinnahmen beinahe vollständig ausgleicht und so erlaubt, die Belastung auf die Bürger und Unternehmen anderer Bundesländer zu verlagern. Ein solches System, bei dem sich Freifahrerverhalten auszahlt, ist gesamtwirtschaftlich unsinnig. Die Dezentralisierung kann also nur dann empfohlen werden, wenn auch Veränderungen im Finanzausgleich erfolgen.

(2) Entflechtung des Verbundsystems?

Eine optimale Trennung der steuerpolitischen Verantwortlichkeiten bei Einkommen- und Umsatzsteuer wird dann erreicht, wenn jede dieser großen Steuern vollständig einer Ebene zugeordnet wird und diese die Bemessungsgrundlage und die Steuersätze autonom festlegen kann. Ein solches Trennsystem könnte dadurch verwirklicht werden, daß dem Bund die Umsatzsteuer und den Ländern die Einkommensteuer zugewiesen wird (Trennsystem I). Denkbar ist auch die umgekehrte Lösung, wonach die Einkommensteuer dem Bund und die Umsatzsteuer den Ländern zukommt (Trennsystem II). Aufgrund der zentralen Schwächen beider Ansätze kommt allerdings nur eine Reform des Verbundsystems in Frage.

Trennsystem I: Umsatzsteuer beim Bund, Einkommensteuer bei den Ländern

Da ein Großteil der Umsatzsteuergesetzgebung durch europäisches Recht vorgegeben ist, ist der Vorschlag, dem Bund Gesetzgebung und Ertrag aus der Umsatzsteuer zuzuweisen, sinnvoll. Dadurch würde die Mitwirkung der Länder bei der Umsatzsteuergesetzgebung entfallen.

Bei der Dezentralisierung der Einkommensteuergesetzgebung ist zu differenzieren. Erhalten die Länder die Autonomie zur Festlegung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, würde sich

die Komplexität des deutschen Steuerrechts drastisch erhöhen. So wären zum Beispiel Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Ländern erforderlich, um Doppelbesteuerung aufgrund unterschiedlicher Landeseinkommensteuergesetze zu vermeiden. Diese Komplexität, die dem Wirtschaftsstandort massiv schaden würde, kann niemand wollen.

Notwendig wäre folglich zumindest eine bundeseinheitliche Regelung der Bemessungsgrundlage, so daß die Länder nur Hebesätze festlegen könnten. Das würde jedoch bedeuten, daß die Zustimmungspflicht der Länderkammer bei der Einkommensteuergesetzgebung nicht beseitigt würde. Die Entflechtungswirkung wäre also sehr begrenzt.

Problematisch wäre bei dieser Form des Trennsystems, daß das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern aufgrund der föderalen Finanzverfassung auf Dauer festgeschrieben würde. Denn die meisten Politiker und Wissenschaftler streben für die Zukunft eine größere Bedeutung der indirekten Steuern an, unter anderem aufgrund des zunehmenden Steuerwettbewerbs bei den direkten Steuern. Entweder könnte Deutschland nicht angemessen auf die Herausforderungen im Steuerwettbewerb reagieren, weil die Länder zur Sicherung ihrer Einnahmen die Steuersätze höher halten müßten als international gerechtfertigt. Oder die Anpassung an den Steuerwettbewerb würde die Stellung der Länder im föderalen System langfristig gefährden, weil ihre Einnahmehasis wegbricht.

Ein weiterer Nachteil bei dieser Form des Trennsystems besteht darin, daß der Ausgleichsbedarf im Finanzausgleich zunehmen würde: Die Umsatzsteuer stellt heute ein ausgleichendes Element dar, weil sie nach der Einwohnerzahl verteilt wird. Würde dieses Element wegfallen und die Einkommensteuer nicht nur wie bisher zu 42,5 %, sondern vollständig den Ländern zukommen, würde die politisch unerwünschte interregionale Progressionswirkung beim Einkommensteueraufkommen deutlich verstärkt.

Trennsystem II: Einkommensteuer bei den Ländern, Umsatzsteuer beim Bund

Die eindeutige Zuordnung der Einkommensteuer auf den Bund würde die Gesetzgebung entflechten, weil die Zustimmungspflicht des Bundesrates entfiel.

Bei der Übertragung der Umsatzsteuer auf die Länder ist wiederum zu differenzieren. Eine vollständige Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz ist insofern unsinnig, als das Umsatzsteuersystem bereits weitgehend von der Europäischen Union vorgegeben ist.

Auch die Einführung von Hebesatzrechten für die Umsatzsteuer ist jedoch nicht sinnvoll. Denn der Verwaltungsaufwand für die Betriebe und für die Finanzverwaltung würde massiv steigen, wenn die Umsatzsteuerbelastung zwischen verschiedenen Bundesländern differieren würde.

Alternativ könnte den Ländern auch nur das Recht übertragen werden, die Höhe der bundesweit einheitlichen Umsatzsteuer gemeinsam festzulegen. Die Einnahmen würden wie bisher nach der Einwohnerzahl verteilt. In diesem Fall bestünde allerdings für die Länder kein Anreiz mehr, eine gute Standortpolitik zu betreiben, weil ihre Einnahmen – anders als bei der Einkommensteuer – von der regionalen Wirtschaftsleistung unabhängig wären.

Beide Formen von Trennsystem haben gravierende Nachteile gegenüber dem Verbundsystem. Deshalb ist das gegenwärtige System bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlagen beizubehalten und innerhalb dieses Systems nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Insbesondere ist die Transparenz des Verbunds für die Bürger zu verbessern, damit die Bürger erkennen können, welcher Teil ihrer Steuerzahlung welcher Gebietskörperschaft zukommt.

Entflechtung der Einkommensteuer

Derzeit besteht ein einheitlicher Tarif für die Einkommensteuer. Das aufgrund dieses einheitlichen Tarifs erzielte Aufkommen wird auf Bund und Länder sowie auf die Kommunen verteilt. Für die Bürger transparenter wäre eine Aufteilung des Tarifs, die dem Trennsystem zumindest näher kommt als die gegenwärtige Regelung. Sie bereitet den Weg für eigenständige Hebesatzrechte bei Ländern und Kommunen:

- Ein Teil der Einkommensteuer würde zur kommunalen Bürgersteuer, die zur Finanzierung der Leistungen in der Kommune dient¹. Die Kom-

1 Vgl. Kronberger Kreis: Gute Gemeindesteuern. 2003. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.

munen erhielten ein Hebesatzrecht auf eine lokale Einkommensteuer und treten so in einen Wettbewerb um Steuereinnahmen.

- Ein zweiter Teil der heutigen Einkommensteuer würde zur Ländereinkommensteuer. Damit würde für die Bürger die Bedeutung der Länder erkennbar. Außerdem würde die Voraussetzung dafür geschaffen, daß in einem zweiten Schritt den Ländern ein Hebesatzrecht an der Einkommensteuer gewährt werden kann. Dadurch würde auch die Landespolitik der Kontrolle durch den Steuerwettbewerb unterworfen.
- Ein dritter Teil der heutigen Einkommensteuer würde zur Bundeseinkommensteuer, die der Finanzierung von Aufgaben des Bundes dient. Soweit die Tarifgestaltung nur den Bund betrifft, könnte der Bundestag ohne Mitwirkung des Bundesrats entscheiden, eine partielle Entflechtung der Gesetzgebung kann so erreicht werden.
- Ein vierter Teil könnte gegebenenfalls für die Finanzierung des deutschen Beitrags zum Haushalt der Europäischen Union als mitgliedstaatliche Europasteuer ausgewiesen werden (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 77).

Die Summe dieser drei bzw. vier Tarifteile entspräche dem heutigen Verbundtarif. Die Steuererklärung würde dadurch nicht komplizierter, weil nach wie vor ein einziges Finanzamt für die Erhebung zuständig wäre. Die Transparenz der Ressourcenverteilung und damit der Verantwortlichkeiten würde jedoch deutlich verbessert.

Entflechtung der Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer wird derzeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt, ohne daß diese Aufteilung für die Bürger sichtbar wird. Dadurch ist eine sachgerechte Bewertung der Politik auf den einzelnen föderalen Ebenen unmöglich.

Die Kommunen sollten ganz aus dem Umsatzsteuerverbund herausgehalten werden und sich – entsprechend den Vorschlägen des Kronberger Kreises – durch eigene Steuereinnahmen finanzieren.

Zur Erhöhung der Transparenz bezüglich der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern sollten

separate Tarife eingeführt werden, damit für die Bürger klar wird, welcher Ebene die Steuereinnahmen zukommen. Zumindest bei größeren Beträgen wären die Anteile der einzelnen Ebenen an der Umsatzsteuer auf der Rechnung separat auszuweisen.

Aufgrund der genannten Probleme bei der Verteilung der Steuereinnahmen nach dem örtlichen Aufkommen und bei differenzierten Steuersätzen sollte jedoch der Ländertarif bundeseinheitlich sein und die Einnahmen wie bisher nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt werden.

Durch diese Vorgehensweise ließe sich eine partielle Entflechtung in der Umsatzsteuergesetzgebung erreichen: Für die Veränderung des Bundestarifs wäre eine Zustimmung des Bundesrats nicht erforderlich.

(3) Fazit

Durch eine konsequente Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen, die teilweise durch eine Neuaufteilung der Einnahmen begleitet wird, können wichtige Ziele der Föderalismus-Reform erreicht werden: Die Bundesratszustimmung kann bei einem Teil der Steuergesetze vermieden werden. Die Länder erhalten durch eigenständige steuerpolitische Kompetenzen wieder finanzpolitische Gestaltungsspielräume. Für die Bürger wird die Finanzverfassung transparenter, wenn die Gesetzgebung für Landes- und Kommunalsteuern eindeutig den Ländern zugewiesen wird. Konkret sollte den Ländern zum Beispiel die Gesetzgebung für die Grund- und die Grunderwerbsteuer zukommen. Voraussetzung ist eine Korrektur des Finanzausgleichs.

Eine Ideallösung gibt es für die Verbundsteuern nicht. Beide Formen von Trennsystemen haben so gravierende Nachteile, daß ihre Einführung nicht sinnvoll ist. Die erforderliche grundlegende Entflechtung der Gesetzgebung läßt sich bei einer Beibehaltung des Verbundsystems jedoch nicht erreichen. Verbesserungen können erzielt werden, indem bei den großen Verbundsteuern der Tarif so aufgeteilt wird, daß de facto jede Ebene einen eigenständigen Tarif hat. Bei der Umsatzsteuer stünde den Ländern allerdings kein autonomes Hebesatzrecht zu, da dies zu einem großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen würde.

2.2 Effizienter Finanzausgleich

Drei Ziele sollte eine Reform des Finanzausgleichs erreichen: einen geringeren Anteil an Verbundsteuern (1), einen geringeren Ausgleichsbedarf durch eine gleichmäßigere Primärverteilung (2) und eine anreizkompatible Ausgestaltung des nach wie vor notwendigen Ausgleichsvolumens (3). Werden diese Vorschläge umgesetzt, kann darauf verzichtet werden, daß der Bund zusätzliche Kompetenzen bei der Steuererhebung erhält (4).

(1) Geringerer Anteil an Verbundsteuern

Der hohe Anteil an Verbundsteuern macht die Verteilung der finanziellen Ressourcen intransparent. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist eine vollständige Auflösung des Verbunds nicht sinnvoll. Der kommunale Anteil am Steuerverbund, also die kommunalen Anteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sowie die Beteiligung von Bund und Ländern an der Gewerbesteuer, läßt sich jedoch vollständig durch eigene Steuereinnahmen der Kommunen ersetzen. Dadurch kann der Anteil der Verbundsteuern an den Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften gesenkt werden.

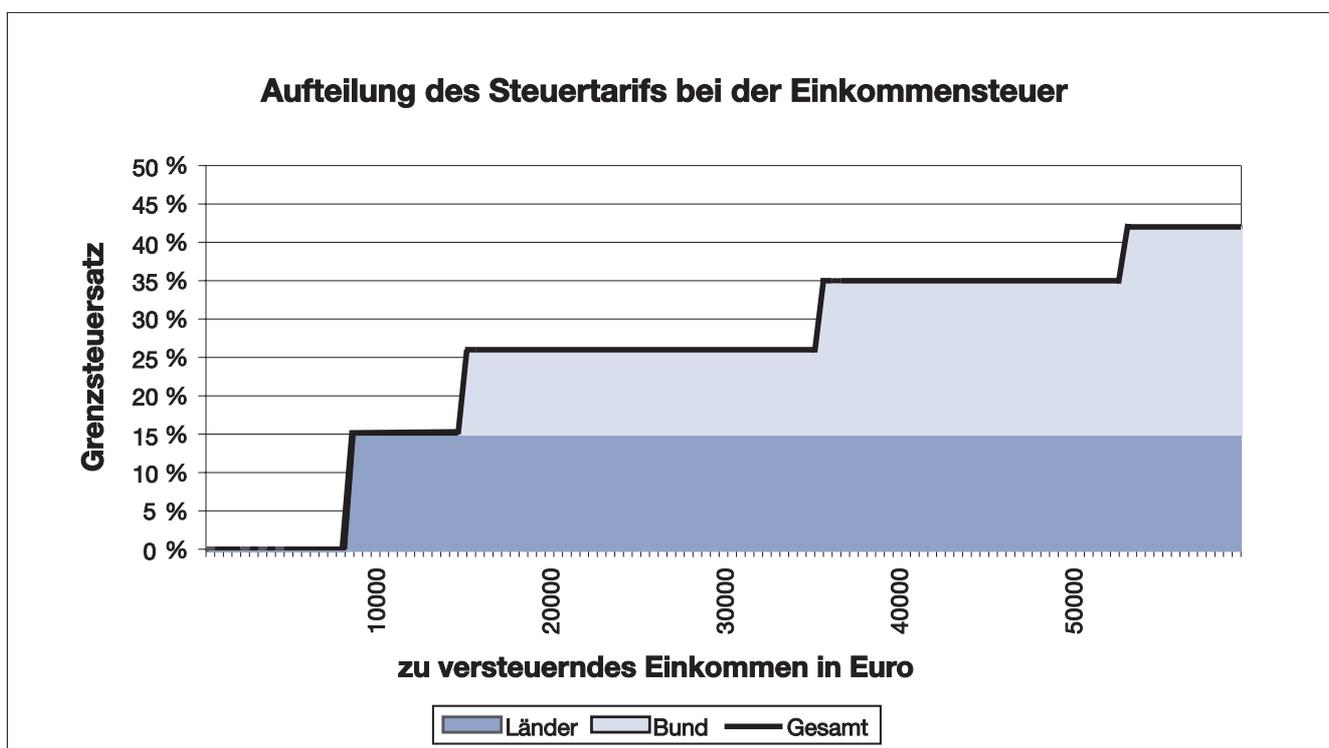
(2) Gleichmäßigere Primärverteilung des Steueraufkommens

Eine größere Gleichmäßigkeit der Primärverteilung und die damit einhergehende Reduzierung des Ausgleichstarifs kann durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

(1) Einkommensteuer

Bei der Aufteilung des Einkommensteuertarifs auf die verschiedenen Ebenen sollte auf eine gleichmäßigere Primärverteilung des Steueraufkommens geachtet werden. So sollte den Ländern ein proportionaler Einkommensteuertarif zugewiesen werden und der progressive Anteil vollständig dem Bund zukommen. Abbildung 5 stellt diesen Vorschlag für einen Stufentarif dar. Denkbar ist aber auch die Beibehaltung des linear-progressiven Tarifs. Jeweils steht eine unterste Stufe von 15 % den Ländern zu. Der Bund erhält nur die progressive Komponente ab einem zu versteuernden Einkommen von z.B. 10.000 Euro. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den föderalen Ebenen entspricht bei dieser Tarifaufteilung ungefähr der jetzigen Verteilung des Steueraufkommens. Es ändert sich also nur – wie intendiert – die Verteilung zwischen den Ländern.

Abbildung 5



(2) Erbschaftsteuer

Bei der Erbschaftsteuer besteht ein Widerspruch zwischen der Aufkommensverteilung, die sich aus den interpersonellen Verteilungszielen ergibt, und dem interregionalen Verteilungsziel. Dieser Widerspruch führt zu einem ineffizient hohen Ausgleichsvolumen im Finanzausgleich. Es gibt drei Möglichkeiten, ihn aufzulösen.

- Sollen beide Verteilungsziele beibehalten werden, wäre es sinnvoll, das Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer der Bundesebene zuzuweisen. Damit hätte der Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz.
- Alternativ könnte die Erbschaftsteuer – unter Aufgabe der interpersonellen Verteilungsziele – abgeschafft werden. Voraussetzung dafür wäre, daß auch die Ausgaben der Länder zurückgeführt würden, damit die Steuersenkung nicht zu einer weiteren Lastenverlagerung in die Zukunft führt.
- Schließlich könnte – unter Aufgabe der interregionalen Verteilungsziele – die Gesetzgebungskompetenz für die Erbschaftsteuer auf die Länder verlagert werden. Das Beispiel der Schweiz zeigt, daß eine solche dezentrale Erbschaftsbesteuerung möglich ist.

(3) Steuerzerlegung

Erträge aus der Einkommensteuer sind hälftig nach Wohn- und Arbeitsort zu zerlegen, damit auch die Bundesländer, in denen viele Pendler arbeiten, Anreize für eine produktive Standortpolitik haben.

Diese drei Maßnahmen korrigieren das Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und Finanzkraft. Der Ausgleichsbedarf zwischen den Bundesländern reduziert sich damit auf den Ausgleich der Wirtschaftskraftunterschiede.

(3) Anreizkompatibler Finanzausgleich

Die hier vorgeschlagenen Reformen können nur mit einer Reform des Finanzausgleichs verwirklicht werden. Denn eine einfache Dezentralisierung von Steuergesetzgebungskompetenzen würde zu kurz greifen, solange die Länder aufgrund des Finanzausgleichs kein Interesse an zusätzlichen Steuereinnahmen haben. Jedes Bundesland würde versuchen, durch Steuersenkun-

gen die eigenen Bürger zu entlasten, denn es könnte die daraus resultierenden Einnahmefälle über zusätzliche Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich kompensieren.

Notwendig ist daher ein Übergang vom finanzkraftorientierten zum wirtschaftskraftorientierten Finanzausgleich. Bei diesem sind Länder, deren Pro-Kopf-Sozialprodukt unter dem Durchschnitt liegt, ausgleichsberechtigt, während Länder mit überdurchschnittlichem Pro-Kopf-Sozialprodukt ausgleichspflichtig sind. Die Vorteile dieses Systemwechsels liegen auf der Hand. Während beim gegenwärtig gültigen finanzkraftorientierten Finanzausgleich keine Anreize bestehen, die Steuerquellen auszuschöpfen, kommen beim wirtschaftskraftbasierten Finanzausgleich sämtliche Steuermehreinnahmen durch Steuerrechtsveränderungen oder durch eine bessere Durchsetzung des Steuerrechts den Ländern selbst zugute.

(4) Zentralisierung der Steuerverwaltung?

Durch einen wirtschaftskraftbasierten Finanzausgleich entfällt das bisherige Anreizproblem bei der Durchsetzung des Steuerrechts, weil zusätzliche Steuereinnahmen vollständig bei den Bundesländern verbleiben. Das zentrale Motiv für die Zentralisierung der Steuerverwaltung, wie sie die Bundesregierung vorgeschlagen hat, entfällt dadurch. Zusätzliche Effizienzgewinne könnten dadurch erzielt werden, daß benachbarte Bundesländer ihre Finanzverwaltungen zusammenlegen.

(5) Fazit

Die hier vorgeschlagenen Reformen ergänzen sich zu einem effizienteren System:

Die gleichmäßigere Primärverteilung der Steuereinnahmen reduziert den Ausgleichsbedarf auf den Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Dadurch kann der bisherige Finanzausgleich auf einen Wirtschaftskraftausgleich reduziert werden, ohne daß es zu Einnahmefällen bei den wirtschaftsschwachen Bundesländern kommt.

Diese Umstellung des Finanzausgleichs erlaubt es, die Gesetzgebung bei Landes- und Kommunalsteuern den Ländern zu überlassen.

Auch wenn sich die Politik nicht zu einem Wechsel vom Finanzkraft- zum Wirtschaftskraftausgleich durchringen sollte, wird bereits die gleich-

mäßigere Primärverteilung das gegenwärtige System verbessern: Weil der Ausgleichsbedarf sinkt, nimmt das Volumen des Finanzausgleichs ab. Dieses reduzierte Volumen kann mit einem niedrigeren Ausgleichstarif realisiert werden. Dadurch geht auch die Grenzbelastung bei der „Steuer auf Steuereinnahmen“ zurück.

2.3 Haushaltspolitische Verantwortung auf allen Ebenen

(1) Konnexität

Das Problem, daß der Bund Lasten auf die Länder verlagern kann, ließe sich durch die Verknüpfung von Gesetzgebung und Finanzverantwortung (sogenannte „Gesetzgebungskonnexität“) verhindern. Der Bund müßte dann die finanziellen Folgen von Bundesgesetzen stets selbst tragen. Allerdings bestünde dann die Gefahr, daß bei den Ländern kein Interesse an einer effizienten Umsetzung der Bundesgesetze bestünde.

Derzeit wird vermehrt ein Übergang zur Gesetzgebungskonnexität gefordert, weil das Problem der Lastenverlagerung in den letzten Jahren im Vordergrund stand. Daß auch die Verwaltungskonnexität, also die Kopplung von Finanzierung und Aufgabenvollzug, ihre Vorzüge hat, weil sie einen effizienten Mitteleinsatz auf Landesebene sicherstellt, wird gerne übersehen. Gelöst werden kann diese Dilemma nur durch zwei Ansätze:

Erstens könnten Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder verlagert werden, um dort Gesetzgebung, Finanzierung und Umsetzung durch die Verwaltung zusammenzuführen.

Zweitens könnte der Bund für die Umsetzung seiner Gesetze eine eigenständige Verwaltung aufbauen. Auch dann wären Gesetzgebung, Finanzierung und Umsetzung bei Bundesgesetzen in einer Hand. Diese zweite Lösung ist jedoch abzulehnen, da eine Parallelverwaltung des Bundes ineffizient wäre.

Handlungsbedarf besteht auch bei den Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetzen und Finanzhilfen.

Gemeinschaftsaufgaben

Schon die institutionelle Verflechtung und die sich daraus ergebende Intransparenz und mangelnde Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten rechtfertigen eine weitgehende Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben (vgl. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 82). Darüber hinaus spricht auch die finanzielle Verflechtung für eine Reform, weil sie zu einer ineffizienten Haushaltspolitik führt.

Durch die gemeinsame Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bestehen für die einzelnen Akteure kaum Anreize zu sparsamer Mittelverwendung. Notwendig ist deshalb eine weitgehende Rückübertragung der Aufgaben auf die Länder. Stattdessen wird in der Bundestaatskommission diskutiert, eine Generalklausel zu schaffen, die alle bisherigen Gemeinschaftsaufgaben umfaßt und dem Bund die Möglichkeit gibt, auch in anderen Bereichen entsprechende Finanzierungshilfen zu geben und eine gemeinsame Koordinierung mit den Ländern vorzunehmen. Damit könnten die Regierungspolitiker in Bund und Ländern, ungebremst von der Verfassung, die weitere Verflechtung im Bundesstaat betreiben. Dies wäre ein Schritt in die falsche Richtung. Denn anzustreben ist eine stärkere Entflechtung.

Geldleistungsgesetze
Die Geldleistungsgesetze beziehen sich auf Politikfelder, die in die originäre Zuständigkeit der Länder fallen, und schwächen dadurch die Entscheidungsrechte der Länder. Dementsprechend ist Art. 104 a. Abs. 3 Grundgesetz abzuschaffen; die Länder sollten die entsprechenden Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen. Dies ist auch insofern geboten, als die bundeseinheitlichen Geldleistungsgesetze zu wenig auf die unterschiedlichen Lebensbedingungen und Lebenshaltungskosten in den einzelnen Regionen abstellen.

Finanzhilfen

Die Finanzhilfen gewähren den Ländern und Kommunen zwar eine größere Autonomie als die Gemeinschaftsaufgaben und Geldleistungsgesetze. Dennoch werden die Länder in ihrer Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt, ohne daß eine klare justitiable Voraussetzung für diesen Übergriff in die Kompetenzen von Ländern und Kommunen deren Eigenständigkeit schützen würde. Daher sind auch die Finanzhilfen des Bundes abzuschaffen.

Finanzhilfen

Die Finanzhilfen gewähren den Ländern und Kommunen zwar eine größere Autonomie als die Gemeinschaftsaufgaben und Geldleistungsgesetze. Dennoch werden die Länder in ihrer Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt, ohne daß eine klare justitiable Voraussetzung für diesen Übergriff in die Kompetenzen von Ländern und Kommunen deren Eigenständigkeit schützen würde. Daher sind auch die Finanzhilfen des Bundes abzuschaffen.

(2) Verschuldung

Mittelfristig sollte das Problem der unverantwortlichen Verschuldungspolitik im Bundesstaat da-

durch gelöst werden, daß die Bundesländer ihre Neuverschuldung vollständig abbauen und zum Haushaltsausgleich verpflichtet werden. Entsprechende Regelungen existieren in vielen US-amerikanischen Bundesstaaten. Zur automatischen Stabilisierung im Konjunkturverlauf und zur fiskalischen Reaktion auf externe Schocks ist eine Verschuldungsmöglichkeit des Bundes ausreichend. Auch würde so das Problem gelöst, daß überschuldete Länder (wie Bremen und das Saarland) zur Haushaltssanierung auf den Bund in Form von Bundesergänzungszuweisungen zurückgreifen können und deswegen keinen Anreiz zu solider Haushaltspolitik haben.

Der derzeitige nationale Stabilitätspakt sieht bereits die Rückführung der Neuverschuldung und den Ausgleich der Haushalte vor. Allerdings fehlen jegliche Sanktionsmöglichkeiten. Die Rückführung der Verschuldung bleibt dadurch eine bloße politische Willenserklärung, die sich als wertlos erwiesen hat.

Ein vollständiger Verzicht auf die Verschuldungsmöglichkeit in den Ländern ist allerdings nur dann zu vertreten, wenn die Länder eine Möglichkeit haben, auch die Einnahmeseite ihres Haushalts eigenständig zu gestalten. Insofern ist die Dezentralisierung von Steuerkompetenzen notwendige Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Finanzpolitik auf Länderebene.

3 Fazit

Ein konstitutives Element des Föderalismus ist der Wettbewerb. Damit sich seine Vorteile entfalten können, ist es zum einen notwendig, den Ländern mehr Autonomie zu gewähren. Zum anderen muß auch der Bund die Möglichkeit haben, Fehlentwicklungen im föderalen System durch eigene Gesetzgebungskompetenzen zu vermeiden und die Anpassungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die durch Globalisierung und europäische Integration erforderlich werden, zügig zu beschließen. Sind, wie derzeit, Bund und Länder handlungsunfähig, wird das Konzept des Föderalismus ad absurdum geführt.

Das gilt besonders bei der Steuergesetzgebung. Die Länder verfügen hier nur über minimale ei-

gene Befugnisse. Umgekehrt kann auch der Bund nur über wenige Steuern eigenständig, also ohne die Mitwirkung des Bundesrats, entscheiden. Deshalb ist eine Reform notwendig, die sowohl den Ländern als auch dem Bund die Möglichkeit für eine eigenständige Steuerpolitik gibt.

Die Gesetzgebungszuständigkeit bei Steuern, deren Ertrag allein den Ländern zufließt, sollte an die Länder übertragen werden. So kann gleichzeitig die Autonomie der Länder gestärkt und das Gesetzgebungsverfahren mangels Zustimmungspflicht des Bundesrates effizienter gestaltet werden.

So wünschenswert eine Dezentralisierung auch bei den großen Verbundsteuern – Einkommensteuer und Umsatzsteuer – wäre, so wenig ist sie doch mit dem Ziel der Transparenz und Effizienz vereinbar. Sinnvoll ist vielmehr eine klare Ausgestaltung des Verbundes, aus der für den Bürger ersichtlich wird, welche Gebietskörperschaft welchen Anteil an der individuellen Steuerzahlung erhält. Sie schafft die Voraussetzung dafür, daß die Länder die Steuersätze bei der Einkommensteuer selbst festlegen. Wird den Ländern diese Möglichkeit eingeräumt, kann der Steuerwettbewerb zwischen den Ländern zu einer wirksameren Kontrolle der Politik beitragen.

Dezentrale steuerpolitische Kompetenzen sind allerdings nur bei einer Veränderung des gegenwärtigen Länderfinanzausgleichs sinnvoll, der durch ein hohes Volumen und Fehlanreize für die Standortpolitik gekennzeichnet ist. Um diese Defizite des Länderfinanzausgleichs zu beseitigen, ist eine gleichmäßigere Primärverteilung und ein Umstieg auf einen wirtschaftskraftbasierten Finanzausgleich erforderlich.

Eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik ist nur möglich, wenn die jeweilige Ebene die Kosten für ihr Handeln trägt. Deswegen sollte durch die Dezentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen so weit wie möglich die Verantwortung für Gesetzgebung, Umsetzung und Finanzierung bei einer einzigen Gebietskörperschaft gebündelt werden. Eine nachhaltige Finanzverfassung muß darüber hinaus die Länder zum Haushaltsausgleich verpflichten. Dies ist aber nur dann möglich, wenn den Ländern das Recht auf eine eigenständige Steuerpolitik gegeben wird.