
Vermeidung von Fehlanreizen im Länderfinanzausgleich

Martin Altemeyer-Bartscher

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
und
Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Leipzig, 19. September 2014



Die wesentlichen Herausforderungen aus ökonomischer Sicht

Gewährleistung einer fiskalischen Äquivalenz

- räumliche Übereinstimmung von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Kostenträgern
- angemessene Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern
- Anreizverträglichkeit des Finanzausgleichs

Verringerung von interregionalen Disparitäten

- Finanzkraftunterschiede
- Infrastrukturlücken
- unterschiedliche Schuldenstände, Pensionslasten
- Heterogene Verteilung der Lasten d. demographischen Wandels

Stabilisierung der Schuldenbremse

- Regelverstöße sind Einzelfälle
- Länder haben keine Anreize Koalitionen zur gemeinschaftlichen Umgehung von Haushaltsregeln zu bilden

Grenzbelastungen der Bundesländer im LFA

Die Grenzbelastungen geben den prozentualen Anteil der zusätzlich gewonnenen Steuereinnahmen der Länder (Einkommenssteuer und Körperschaftssteuer) im Jahr 2011 an, der durch den Länderfinanzausgleich wieder aus dem jeweiligen Land abfließt.



■ Körperschaftsteuer

■ Lohnsteuer

Quelle: BMF,
Berechnungen des IWH
Grenzbelastung in %



Anreizwirkung von hohen Grenzbelastungen

Welchen Einfluss haben hohe Grenzbelastungen auf finanzpolitische Entscheidungen der Länder?

- Grenzbelastungen haben einen signifikanten und robusten Einfluss auf das Steuereinkommen, vgl. Barette, Huber, Lichtblau, 2002.
- „*Steuer auf Steuereinkommen*“-These:
 - Landesregierungen werden die Pflege der örtlichen Steuerbasis (Ausbau der Steuerverwaltung, Förderung von Unternehmensansiedlung) bei hohen Grenzbelastungen nicht unbedingt in den Mittelpunkt ihrer Politik stellen.
- Kritik an der „*Steuer auf Steuereinkommen*“ -These
 - Abschöpfquote kann nicht aus dem Verlauf des Tarifs abgelesen werden.
 - Gemeindeanteile werden bei der Berechnung mit einbezogen.



Mögliche Ansätze zur Senkung von Grenzbelastungen

- 1) Verringerung der Ausgleichsintensität
 - in Verbindung mit einer Einführung von Pauschalzuweisungen
 - in Verbindung eines Länder-Zuschlagsrechts bei den Gemeinschaftssteuern
- 2) Veränderung der Bemessungsgrundlage des Ausgleichstarifs
 - Steuereinkommensausgleich
 - Steuerbasisausgleich
- 3) Veränderung der Verantwortungsbereiche der Länder
 - Steuerverwaltung
 - Zuschlagsrechte auf Gemeinschaftssteuern



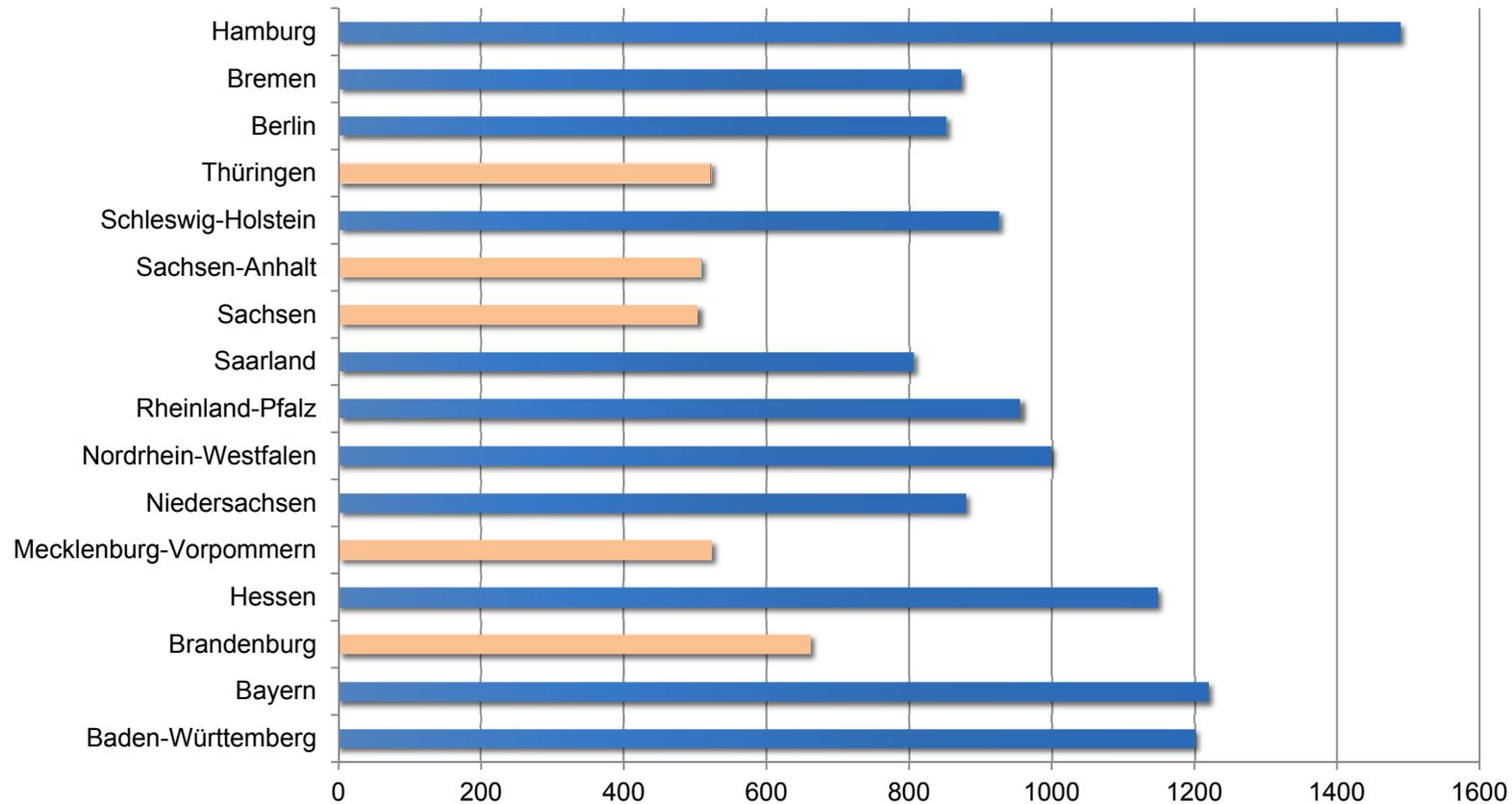
Mögliche Ansätze zur Senkung von Grenzbelastungen

- 1) Verringerung der Ausgleichsintensität
 - in Verbindung mit Pauschalzuweisungen
 - in Verbindung eines Länder-Zuschlagsrechts bei den Gemeinschaftssteuern
- 2) Veränderung der Bemessungsgrundlage des Ausgleichstarifs
 - Steuereinkommensausgleich
 - Steuerbasisausgleich
- 3) Veränderung der Verantwortungsbereiche der Länder
 - Steuerverwaltung
 - Zuschlagsrechte auf Gemeinschaftssteuern



Finanzkraftunterschiede

Das Aufkommen der deutschen Einkommensteuer pro Kopf in Euro (nach Zerlegung) im Jahr 2012 in den einzelnen Bundesländern:

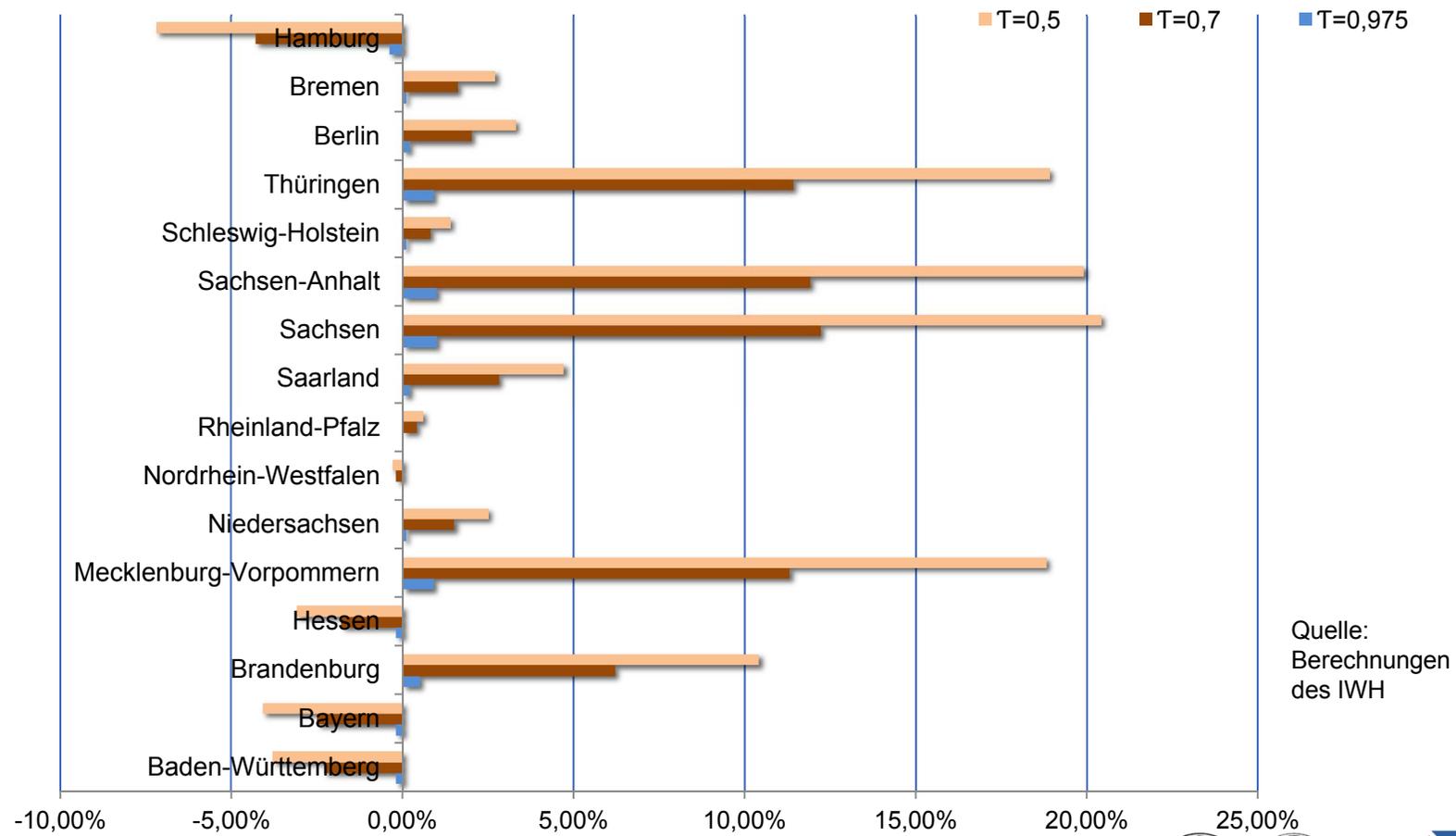


Quelle: BMF, Darstellung IWH 2013.



Modellrechnung

Erforderliche Zuschlagssätze auf die Einkommenssteuer zur Erzielung der bundesdurchschnittlichen Einkommensteuereinnahmen je EW in den einzelnen Bundesländern unter Berücksichtigung der Ausgleichsraten T im LFA für das Jahr 2012.



Quelle:
Berechnungen
des IWH



Finanzkraftunterschiede und erweiterte Ertragshoheit

Ergebnis der Modellrechnung zur erweiterten Steuerautonomie auf Länderebene verdeutlicht:

- Eine Erhöhung der Steuerautonomie der Länder, beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht bei der Einkommenssteuer, führt nicht zu einem David-gegen-Goliath-Wettbewerb, falls die **Ausgleichsrate hinreichend hoch** ist.
- Ein Zuschlagsrecht kann demnach nur begrenzt eine **Finanzierungsfunktion** haben.
- Vor allem die **ostdeutschen Länder** sind auch in Zukunft auf einen Länderfinanzausgleich mit hohen Ausgleichsraten angewiesen.



Ansätze zur Senkung der Grenzbelastungen

1) Verringerung der Ausgleichsintensität

- in Verbindung mit einer Einführung von Pauschalzuweisungen
- in Verbindung eines Länder-Zuschlagsrechts bei den Gemeinschaftssteuern

2) Veränderung der Bemessungsgrundlage des Ausgleichstarifs

- Steuereinkommensausgleich
- Steuerbasisausgleich

3) Veränderung der Verantwortungsbereiche der Länder

- Steuerverwaltung
- Zuschlagsrechte auf Gemeinschaftssteuern



Ansätze zur Senkung der Grenzbelastungen

- 1) Verringerung der Ausgleichsintensität
 - in Verbindung mit einer Einführung von Pauschalzuweisungen
 - in Verbindung eines Länder-Zuschlagsrechts bei den Gemeinschaftssteuern
- 2) Veränderung der Bemessungsgrundlage des Ausgleichstarifs
 - Steuereinkommensausgleich
 - Steuerbasisausgleich
- 3) Veränderung der Verantwortungsbereiche der Länder
 - Steuerverwaltung
 - Länder-Zuschlagsrechte auf Gemeinschaftssteuern



Erweiterung der Steuerautonomie bei hoher Ausgleichsintensität

Anreizwirkungen von Zuschlagsrechten bei hoher Ausgleichsintensität

- In einem interregionalen Wettbewerb lässt sich die Standortattraktivität nur durch sichtbare steuerliche Instrumente beeinflussen.
- Unterschiedliche Sichtbarkeit von steuerlichen Instrumenten:
 - landesspezifisches Zuschlagsrecht
 - Pflege der Steuerbasis (insbesondere die Steuerprüfungsintensität)
- Institutionelles Umfeld, welches die Substitution von sichtbaren durch weniger sichtbaren steuerlichen Instrumenten im interregionalen Wettbewerb fördert.
- Robuste empirische Evidenz für *Tax-cut-cum-base-broadening*-Effekte in anderen föderalen Systemen



Schlussfolgerungen

- Hohe Grenzbelastungen, die durch den LFA auf Seiten der Länder entstehen, sind eine Begleiterscheinung der hohen Ausgleichsintensität.
- Die Berechnung der Grenzbelastungen ist unstrittig.
- Die Wirkungen von hohen Grenzbelastungen auf den finanzpolitischen Entscheidungsprozess hängt von institutionellen Rahmenbedingungen ab.
- Sind die hohen Grenzbelastungen der alleinige Ursprung für schwerwiegende Fehlanreize im LFA?
- Wird der LFA anreizfreundlicher, wenn die Steuerautonomie der Länder um ein *sichtbares Instrument* erweitert wird?



Auswirkung einer dezentralen Steuerautonomie

Förderliche Auswirkungen

Positiver Anreizeffekt: Länder hätten einen höheren Anreiz die örtliche Steuerbasis zu pflegen. Grenzbelastungen würden sinken.

Flexibilität im Landeshaushalt:

Landesregierungen könnten besser auf die Präferenzen der Haushalte vor Ort für öffentliche Leistungen eingehen.

Fiskalische Illusion wird reduziert:

Finanzpolitische Entscheidungen wären besser nachvollziehbar, da die Konsequenz einer Ausgabenerhöhung eine für die Bürger nachvollziehbare Steuerlast ist.

Nachteilige Auswirkungen

Steuerwettbewerb: Länder würden um steuerliche Standortfaktoren konkurrieren und den Abfluss eines Teils der neugewonnenen Steuerbasis aus anderen Regionen im Bundesgebiet nicht beachten. Die Folge wären ineffizient geringe Steuersätze.

David-gegen-Goliath-Wettbewerb:

Finanzschwache Länder wären gezwungen hohe Steuersätze zu wählen um eine Grundausstattung an öffentlichen Leistungen zu finanzieren – es besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale.





Modellrechnung

Zuschlagsrecht bei der Einkommenssteuer für die Bundesländer:

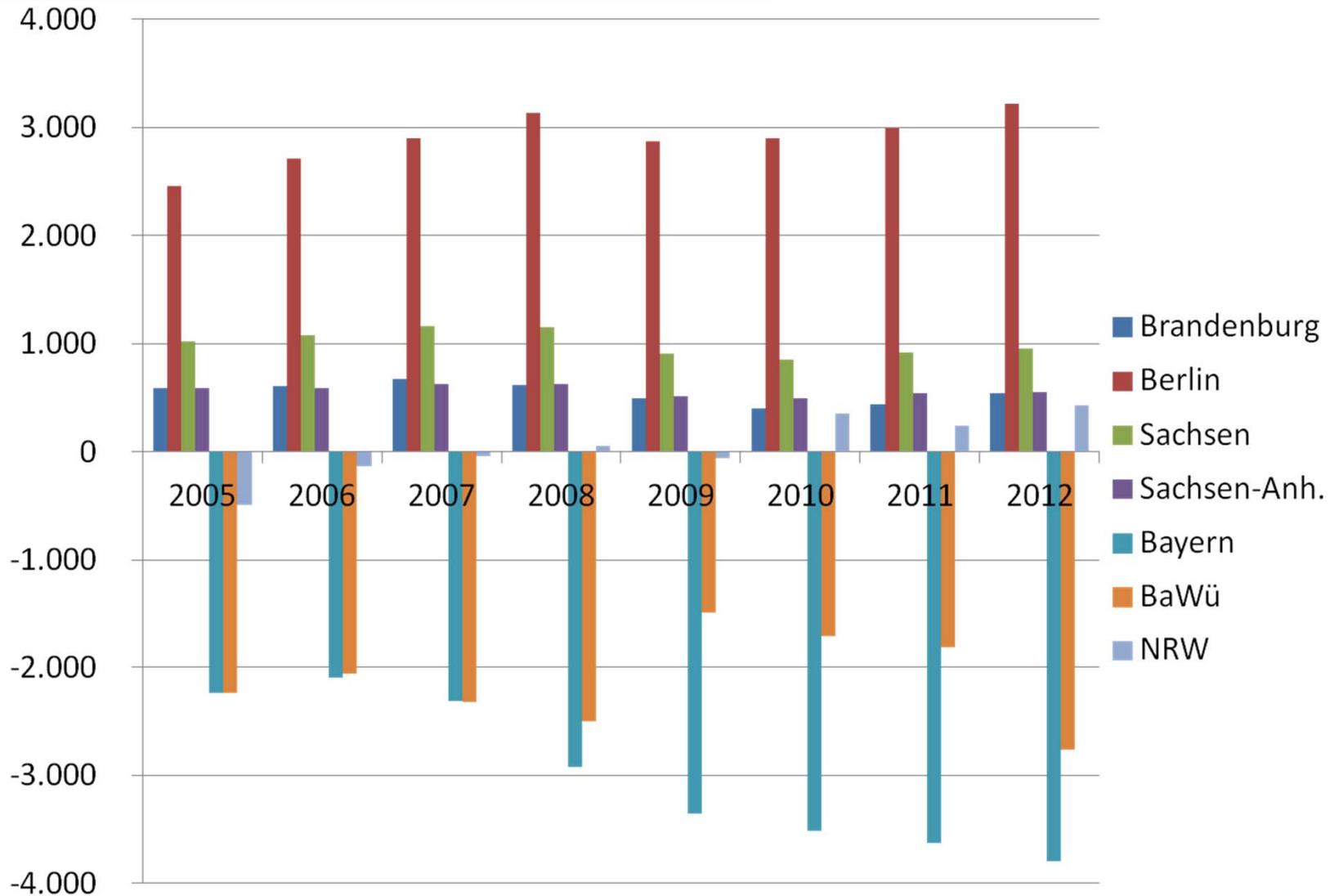
- Die Bundesländer hätten das Recht einen Zuschlag auf die Einkommenssteuer unabhängig zu erheben.
- Es wird berechnet welche Zuschläge die Länder auf den bundesgesetzlichen Einkommenssteuertarif erheben müssten um ein bundesdurchschnittliches Einnahmenniveau je Einwohner bei dieser Steuerart zu erzielen.

Modellannahmen:

- Es wird ein Finanzausgleich mit *konstanten* Ausgleichsraten $T=0,5$, $T=0,7$ und $T=0,975$ betrachtet.
- Im Rahmen der Modellrechnung werden durch den Zuschlag ausschließlich die Finanzkraftunterschiede bei der Einkommensbesteuerung kompensiert.
- Die in den einzelnen Ländern durch Steuerzuschläge zusätzlich erzielten Steuereinnahmen sind *nicht* vom Finanzausgleich berührt. Diese verbleiben daher vollständig in den betreffenden Ländern.



Zuweisungen im Länderfinanzausgleich (in Mio. Euro)



Anteil der Zuweisungen eines Landes an dem für die Bemessung der Zuweisungen zugrundeliegenden Steueraufkommen aller Länder

