

Würde mehr Steuerautonomie die finanzschwachen Bundesländer benachteiligen?

1. Die Debatte über die Steuerautonomie der Länder

In Deutschland wird seit einigen Jahren eine intensive Debatte über die Reform der bundesstaatlichen Ordnung geführt. In dieser Debatte spielt die Forderung, zu einer stärkeren Aufgabentrennung der föderalen Ebenen und mehr Eigenverantwortung der Bundesländer zu kommen, eine zentrale Rolle. Besonders brisant und umstritten ist diese Forderung im Bereich der Finanzautonomie. Sollen die Bundesländer das Recht erhalten, eigenständig Steuern zu erheben oder zumindest Zuschlagsrechte auf bestehende Steuern bekommen? Nicht nur in der Politik, sondern auch von wissenschaftlicher Seite findet die Forderung nach mehr Steuerautonomie für die Bundesländer Unterstützung, und zwar sowohl im juristischen¹ als auch im wirtschaftswissenschaftlichen² Schrifttum. Dabei werden im Wesentlichen folgende Argumente vorgebracht:

1. Steuerautonomie sei erforderlich, um die Versorgung mit öffentlichen Leistungen den Wünschen der jeweiligen Bevölkerung anpassen zu können, die sich je nach Präferenzen und Einkommensniveau regional erheblich unterscheiden.
2. Die Verantwortung für finanzpolitische Entscheidungen sei für die Bürger und Wähler leichter erkennbar, wenn Entscheidungen sowohl über Ausgaben als auch Einnahmen auf einer Ebene gefällt werden.
3. Ohne Steuerautonomie seien die Länder gezwungen, bei unvermeidbaren Ausgabensteigerungen auf Schuldenfinanzierung zurückzugreifen. Das bedrohe langfristig die Zahlungsfähigkeit der Länder.
4. Steuerautonomie verbessere die Anreize zu solider Finanzpolitik, da man von den Ländern verlangen könne, im Fall von Haushaltsnotlagen eigene Steuerquellen auszuschöpfen, bevor Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft eingefordert würden.³

Ob diese Argumente hinreichend sind, um eine erweiterte Steuerautonomie der Länder zu rechtfertigen, ist allerdings umstritten. Kritiker führen folgende Einwände an:⁴

1. Steuerautonomie führe zu einem Steuersenkungswettbewerb, in dem eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Leistungen nicht mehr zu gewährleisten sei.
2. Steuerautonomie steigere die Komplexität des Steuersystems.
3. Es sei widersprüchlich, einerseits auf europäischer Ebene eine verstärkte Steuerkoordination und -harmonisierung anzustreben, andererseits aber innerhalb von Deutschland den Steuerwettbewerb zu verstärken.⁵

1 Vgl. Hey (2007) und Waldhoff (2007).

2 Siehe etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffern 513-514.

3 Siehe hierzu auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), S. 23.

4 Vgl. Deubel (2007).

5 Diesen Punkt betont etwa Konrad (2007), S. 27.

4. Der Steuerwettbewerb lasse nur Raum für eine Finanzierung von Leistungen, bei denen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gewährleistet sei. Umverteilende Staatsaktivität sei hingegen nicht finanzierbar.
5. Steuerautonomie werde zu einer divergierenden Versorgung mit öffentlichen Gütern führen, die mit der grundgesetzlichen Forderung nach »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« unvereinbar sei.⁶
6. Der Steuerwettbewerb werde dazu führen, dass die finanzschwachen Länder Steuern erhöhen müssen, während die finanzstarken Länder Steuern senken. Das ziehe eine Abwanderung wirtschaftlicher Aktivität in finanzstarke Länder nach sich, so dass das wirtschaftliche Gefälle weiter zunehme. Die finanzschwachen Länder würden deshalb aus dem Steuerwettbewerb als Verlierer hervorgehen.

In diesem Beitrag soll der zuletzt genannte Einwand gegen Steuerwettbewerb im Mittelpunkt stehen. Ist zu erwarten, dass die finanzschwachen Länder sich im Steuerwettbewerb letztlich als Verlierer erweisen? Diese Frage ist angesichts der erheblichen Unterschiede in der Wirtschaftskraft unter den Bundesländern in Deutschland von erheblicher Bedeutung.

Welche Folgen hätte die Einführung von Steuerautonomie und der damit einhergehende Steuerwettbewerb für finanzstarke und finanzschwache Länder? In einem großen Teil der politischen Diskussion wird argumentiert, Finanzstärke sei gleichbedeutend mit der Fähigkeit, vom Steuerwettbewerb zu profitieren. Wettbewerb sei daher nur akzeptabel, wenn vorher die Ursachen allzu großer Unterschiede in der Finanzkraft beseitigt oder ausgeglichen werden. Ein Beispiel für diese Position ist der folgende Redebeitrag von Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes:

»Wettbewerb macht nur Sinn, wenn alle zumindest am Start vergleichbare Möglichkeiten haben. Wenn aber die Startchancen schon völlig unterschiedlich sind, wenn manche am Start des Hundertmeterlaufs schon dicke Eisenkugeln an den Beinen haben und andere nicht, dann macht Wettbewerb keinen Sinn, dann ist ein entsprechender Wettlauf einigermassen öde.«⁷

Der Vergleich zwischen dem Steuer- und Standortwettbewerb unter den Bundesländern und einem auf krasse Weise ungleichen Sportwettkampf ist sehr plastisch. Übertragen auf die Problematik des Steuerwettbewerbs unter den Bundesländern beruht die Skepsis gegenüber einem Wettbewerb mit ungleichen Startchancen auf der Erwartung, dass die finanzstarken Länder die Möglichkeit haben, durch Steuersenkungen im Steuerwettbewerb Vorteile zu erlangen und Einwohner oder mobile Produktionsfaktoren wie etwa Kapital zu attrahieren. Die Folge wäre eine Verschärfung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen »armen« und »reichen« Bundesländern. Ob diese Befürchtung gerechtfertigt ist, soll im Folgenden näher diskutiert werden.

6 Vgl. Lenk (2007), S. 4.

7 Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes. Quelle: Kommissionsprotokoll, Kommission des Bundes und der Länder zur Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, 7. Sitzung Stenografischer Bericht, S. 184.

II. Ausgaben- versus einnahmenbedingte Finanzschwäche

Üblicherweise werden Bundesländer als finanzstark bezeichnet, wenn ihre Steuereinnahmen vor Finanzausgleich überdurchschnittlich hoch sind. In der Diskussion über die unterschiedlichen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf finanzstarke und finanzschwache Länder ist der Begriff der Finanzschwäche aber weiter zu fassen. Gemeint sind nicht nur Länder, die eine geringe eigene Steuerkraft haben, in denen also vor allem das steuerpflichtige Einkommen pro Kopf der Bevölkerung gering ist. Es geht auch um Länder, die einen hohen Schuldenstand haben, deren Haushalte hohe laufende Finanzierungsdefizite aufweisen oder die auf der Ausgabenseite in bestimmten Bereichen höhere, mehr oder weniger fest stehende Ausgabenlasten tragen müssen, so dass nur geringe Spielräume für die Finanzierung sonstiger öffentlicher Leistungen verbleiben.

Für die weitere Analyse ist es zweckmäßig, zwei Formen von Finanzschwäche zu unterscheiden. Die erste wird im Folgenden als *einnahmenbedingte Finanzschwäche* bezeichnet. Sie bedeutet, dass ein Land über eine unterdurchschnittliche steuerliche Bemessungsgrundlage pro Einwohner verfügt. Die zweite Form von Finanzschwäche wird als *ausgabenbedingte Finanzschwäche* bezeichnet. Sie bedeutet, dass die nicht disponiblen Ausgaben pro Einwohner überdurchschnittlich hoch sind. Das kann beispielsweise daran liegen, dass das Land hoch verschuldet ist oder hohe Versorgungslasten zu tragen hat. Die Unterschiede in den Konsequenzen beider Arten von Finanzschwäche werden deutlich, wenn man sie vor dem Hintergrund des Finanzausgleichs betrachtet.

Ohne einen Finanzausgleich würden beide Formen von Finanzschwäche bedeuten, dass das betreffende Land bei einheitlichen Steuersätzen nur ein unterdurchschnittliches Niveau an Versorgung mit öffentlichen Leistungen bieten kann. Entscheidend ist nun aber, dass das in Deutschland bestehende System des Finanzausgleichs die einnahmenbedingte Finanzschwäche größtenteils ausgleicht und zu einer Nivellierung der Einnahmen pro Einwohner führt. Wegen dieser Nivellierung hat einnahmenbedingte Finanzschwäche keine oder nur sehr geringe Auswirkungen auf die Ausgabenpielräume der betreffenden Bundesländer. Ganz anders sind die Konsequenzen der ausgabenbedingten Finanzschwäche. Da die Höhe der indisponiblen Ausgaben im derzeit bestehenden System des Finanzausgleichs nicht berücksichtigt wird, schlägt ein hohes Niveau indisponibler Ausgaben, beispielsweise in Form von Zinsausgaben, sich in vollem Umfang in einer niedrigeren Versorgung mit öffentlichen Leistungen nieder.

Welche Veränderungen ergeben sich nun für die Finanzausstattung ausgaben- oder einnahmenbedingt finanzstarker und finanzschwacher Länder, wenn die Länder das Recht erhalten, ihre Steuern eigenständig zu verändern? Entscheidend ist zunächst, wie der Finanzausgleich in diesem Zusammenhang angepasst wird.

III. Steuerautonomie und Finanzausgleich

Gelegentlich wird behauptet, dass die Erweiterung der Steuerautonomie der Bundesländer notwendigerweise mit einem Abbau des bestehenden Finanzausgleichs verbun-

den sei. Das ist jedoch nicht der Fall. Allerdings muss der Finanzausgleich insofern angepasst werden, als Einnahmen aus Steuern, deren Höhe die Länder eigenständig verändern können, nicht wie Einnahmen behandelt werden können, deren Höhe die Bundesländer nicht direkt beeinflussen können. Denn ein Land, dessen Einnahmen nur deshalb niedriger sind als die anderer Länder, weil es seinen Steuersatz gesenkt hat, sollte dafür keinen Anspruch auf Transfers aus dem Finanzausgleich erhalten. Es ist unstrittig, dass im Rahmen des Finanzausgleichs nur normierte Steuersätze berücksichtigt werden können. Welche Konsequenzen sich daraus ergeben, sei im Folgenden anhand eines Zuschlags zur Einkommensteuer erläutert.

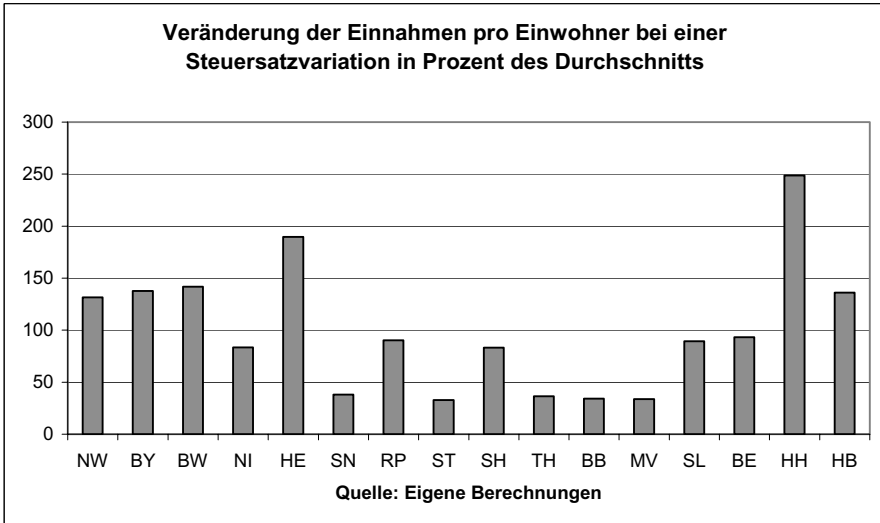
Man nehme beispielsweise an, der allgemeine Einkommensteuertarif würde um drei Prozentpunkte gesenkt, um Raum für einen Länderzuschlag zu schaffen. Betrachtet sei ein Land, in dem die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer pro Einwohner 5.000 Euro betrage. Wenn das Land einen Zuschlag in Höhe von drei Prozent erheben würde, hätte es im Vergleich zum Status Quo unveränderte Einnahmen, wenn auch im Finanzausgleich ein normierter Zuschlagssatz von drei Prozent angesetzt würde. Verändern würde das Land seine Einnahmen erst dann, wenn es seinen Zuschlagssatz variiert. Angenommen, das Land setzt den Zuschlag auf Null. Dann sinken seine Steuereinnahmen gegenüber dem Status Quo um 150 Euro pro Einwohner. Für diesen, durch eine Steuersenkung ausgelösten Einnahmerückgang fließt keinerlei kompensierender Transfer aus dem Finanzausgleich. Umgekehrt würde eine Erhöhung des Zuschlags auf beispielsweise vier Prozent zu Mehreinnahmen in Höhe von 50 Euro pro Einwohner führen, die vollständig im Land verbleiben und nicht im Rahmen des Finanzausgleichs abgeschöpft werden.

Ein einnahmenseitig finanzstärkeres Land mit einer Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer pro Einwohner in Höhe von beispielsweise 10.000 Euro würde bei einer Senkung des Zuschlagssatzes auf Null 300 Euro pro Einwohner verlieren, bei einer Erhöhung auf vier Prozent hingegen 100 Euro gewinnen.

Daraus ergibt sich erstens, dass einnahmenseitig finanzschwache Länder bei einer wie oben skizzierten Einführung von Steuerautonomie bei gegebener Verteilung der Bemessungsgrundlage keine Veränderungen ihrer Einnahmen zu befürchten haben. Veränderungen ergeben sich erst dann, wenn Zuschlagssätze angepasst werden oder, eventuell in Folge unterschiedlicher Entwicklungen bei den Zuschlagssätzen, die Verteilung der Bemessungsgrundlage unter den Ländern sich verändert.

Zweitens erleiden einnahmenseitig finanzschwache Länder, wenn sie ihre Zuschlagssätze senken, geringere Einnahmeverluste als einnahmenseitig finanzstarke Länder. Umgekehrt können sie aber bei Zuschlagssatzsteigerungen auch nur mit geringeren Einnahmesteigerungen pro Kopf rechnen. Abbildung 1 illustriert dies für die deutschen Bundesländer. Die Abbildung zeigt, wie hoch die Veränderung des Steueraufkommens pro Einwohner in Prozent des Durchschnitts bei einer Hebesatzänderung in den einzelnen Bundesländern wäre.

Abbildung 1



Das Ergebnis bestätigt die vorangehenden Überlegungen. Die (einnahmenseitig) finanzstarken Bundesländer können ihr Steueraufkommen pro Kopf durch eine Steuersatzerhöhung deutlich mehr steigern als die (einnahmenseitig) finanzschwachen Bundesländer. Bei einer Steuersatzsenkung hingegen erleiden sie auch einen höheren Steueraufkommensverlust. Schon dies lässt Zweifel an der These aufkommen, dass die wirtschaftlich schwächeren Bundesländer diejenigen sein werden, die Steuerautonomie für Steuererhöhungen nutzen werden. Wie der folgende Abschnitt zeigen wird, kommt es bei den Anreizen für Steuererhöhungen und Steuersenkungen allerdings nicht nur auf die fiskalischen Konsequenzen an.

IV. Welche Faktoren bestimmen, ob ein Land hohe oder niedrige Steuern erhebt?

Im Mittelpunkt unserer Analyse steht die Frage, ob die Einführung eines variablen Zuschlags der Länder zur Einkommensteuer dazu führen würde, dass die finanzstarken Länder ihre Steuersätze senken und so mittelfristig auf Kosten der finanzschwachen Länder vermehrt Einwohner attrahieren und damit ihre Wirtschaftskraft steigern können, während die finanzschwachen Länder Einwohner verlieren und damit wirtschaftlich weiter zurückfallen.

Um einzuschätzen, wie Bundesländer mit unterschiedlicher Finanzstärke sich im Steuerwettbewerb positionieren werden, ist es notwendig, Vorstellungen darüber zu entwickeln, welche Faktoren die Entscheidungen für Steuererhöhungen oder Steuersenkungen bestimmen. Im Folgenden sollen anhand einiger einfacher ökonomischer Überlegungen⁸ Thesen über die Determinanten der Steuerpolitik eines Landes im Steuerwettbewerb entwickelt werden.

⁸ Die folgenden Überlegungen beruhen auf der modelltheoretischen Analyse, die in Fuest (2007) entwickelt wird. Siehe dazu auch die Weiterentwicklung in Seitz (2008).

Die These, dass Finanzschwäche Länder eher zu Steuererhöhungen veranlasst, beruht vermutlich auf der Vorstellung, dass die Länder bestimmte Ausgaben tätigen müssen, finanzschwache Länder derzeit wenig Mittel zur Verfügung haben und quasi gezwungen sind, zur Erfüllung dieser Aufgaben ihre Einnahmen zu steigern.

Diese Überlegung vernachlässigt jedoch einige wichtige Aspekte. Zunächst haben die Länder durchaus erhebliche Spielräume bei der Gestaltung der Höhe ihrer Ausgaben. Allerdings schmerzen Kürzungen um so mehr, je geringer das Ausgabenniveau im Ausgangszustand ist. Wie oben bereits erläutert wurde, bedeutet jedoch nicht jede Form von Finanzschwäche, dass zu wenig Geld für die Versorgung mit öffentlichen Leistungen verfügbar ist. Einnahmenseitige Finanzschwäche wird auch bei Steuerautonomie durch den Finanzausgleich kompensiert. Ausgabenseitige Finanzschwäche hingegen – beispielsweise bedingt durch hohe Zinslasten – bedeutet in der Tat, dass Mittel zur Versorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen knapp sind.

Aber selbst wenn die Mittel zur Versorgung mit öffentlichen Leistungen sehr knapp sind, wird eine Landesregierung bei Überlegungen zu eventuellen Steuererhöhungen auch die Höhe der verfügbaren Einkommen der Bürger im Land berücksichtigen. Wenn die verfügbaren Einkommen bereits niedrig sind, werden Regierungen eher zögern, die Steuern weiter zu erhöhen als in einer Situation mit höheren Einkommen.

Aus diesen Überlegungen, die von Problemen der Steuerzahlermobilität zunächst abstrahieren, ergeben sich die folgenden Thesen für die Reaktion finanzschwacher und finanzstarker Bundesländer auf die Einführung von Steuerautonomie bei der Einkommensteuer:

1. Bundesländer, die durch eine ausgabenbedingte Finanzschwäche und hohe verfügbare Einkommen charakterisiert sind, werden dazu neigen, Steuerautonomie zu Steuererhöhungen zu nutzen und sich im Steuerwettbewerb als Hochsteuerländer erweisen.
2. Bundesländer, die keine ausgabenbedingte Finanzschwäche, aber niedrige verfügbare Einkommen der privaten Haushalte aufweisen, werden eher zu Steuersenkungen neigen.
3. Für Bundesländer, in denen eine ausgabenbedingte Finanzschwäche mit niedrigen verfügbaren Einkommen zusammenfällt oder keine ausgabenbedingte Finanzschwäche vorliegt und die verfügbaren Einkommen hoch sind, ergibt sich keine eindeutige Vorhersage. Für diese Gruppe ist zu erwarten, dass sie ein Steuerniveau im Mittelfeld aufweisen.

Tabelle 1 fasst die drei Hypothesen noch einmal zusammen.

Tabelle 1: Hypothesen bei gegebener Bevölkerungsverteilung

| | Keine ausgabenbedingte Finanzschwäche | Ausgabenbedingte Finanzschwäche |
|--|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Hohes verfügbares Einkommen der privaten Haushalte | Länder mit mittlerem Steuerniveau | Hochsteuerländer |
| Niedriges verfügbares Einkommen der privaten Haushalte | Niedrigsteuerländer | Länder mit mittlerem Steuerniveau |

Die in Tabelle 1 zusammengefassten Hypothesen beruhen auf der Annahme, dass die Mobilität von Haushalten die Finanzpolitik weniger beeinflusst als die Abwägung zwischen dem Konsum privater Güter und öffentlichen Leistungen. Welchen Einfluss hat es nun, wenn man die Mobilität der Haushalte berücksichtigt?

Im Allgemeinen ist es unklar, ob eine Steuererhöhung zu Zu- oder Abwanderung führt, denn sie geht ja auch mit einem verbesserten Angebot öffentlicher Leistungen einher. Es erscheint allerdings plausibel anzunehmen, dass Steuererhöhungen im relevanten Bereich eher zur Abwanderung zumindest der Haushalte führen, die überdurchschnittlich zum Steueraufkommen beitragen. In diesem Fall führt steuerinduzierte Migration zu einem allgemeinen Steuersenkungsdruck, der um so stärker ausfällt, je elastischer die Migration auf steuerliche Unterschiede reagiert und je höher der von der Einwohnerzahl unabhängige Teil der öffentlichen Ausgaben ist.

Was die Unterschiede im Verhalten zwischen den Ländern angeht, würde Steuerzahlermobilität bedeuten, dass ausgabenseitige Finanzschwäche c.p. nicht eindeutig zu Steuererhöhungsdruck führt. Denn mit jedem Steuerzahler, der das Land verlässt, müssen die indisponiblen Ausgaben auf eine kleinere Anzahl von Einwohnern verteilt werden, die Kosten pro Einwohner erhöhen sich also. Deshalb haben Länder mit hohen bevölkerungsunabhängigen Ausgaben besonders starke Anreize, Abwanderung zu verhindern.⁹ Das schafft Steuersenkungsdruck. Der mobilitätsbedingte Steuersenkungsdruck bedeutet, dass Länder, deren Einwohneranzahl sehr elastisch auf Steuersatzänderungen reagiert, stärkere Steuersenkungsanreize haben als Länder, bei denen diese Reaktion schwächer ausfällt. An der These, dass ein niedriges verfügbares Einkommen eher Steuersenkungsanreize setzt, ändert sich durch Steuerzahlermobilität nichts. Diese Überlegungen lassen sich in den folgenden Hypothesen zusammenfassen:

1. Länder, die ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen aufweisen und deren Einwohnerzahl elastisch auf Steueränderungen reagiert, werden sich eher als Niedrigsteuerländer positionieren.

9 Siehe hierzu auch Fuest (2007).

2. Länder, die ein hohes Pro-Kopf-Einkommen aufweisen und deren Einwohnerzahl unelastisch auf Steueränderungen reagiert, werden sich eher als Hochsteuerländer positionieren.
3. Alle anderen Länder werden eher ein mittleres Steuerniveau wählen.
Die Thesen sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2: Hypothesen bei Bevölkerungsmobilität

| | Elastische Reaktion der Einwohnerzahl auf steuerliche Unterschiede | Unelastische Reaktion der Einwohnerzahl auf steuerliche Unterschiede |
|--|--|--|
| Hohes verfügbares Einkommen der privaten Haushalte | Länder mit mittlerem Steuerniveau | Hochsteuerländer |
| Niedriges verfügbares Einkommen der privaten Haushalte | Niedrigsteuerländer | Länder mit mittlerem Steuerniveau |

Die in diesem Abschnitt entwickelten Hypothesen resultieren aus Überlegungen, die sicherlich von vielen relevanten Faktoren abstrahieren. Sie sind deshalb entsprechend vorsichtig zu interpretieren. Dennoch beschreiben sie ökonomische Anreize, die für die Steuerpolitik zweifellos eine wichtige Rolle spielen. Es ist deshalb nahe liegend zu fragen, welche Bundesländer in Deutschland jeweils welcher der in den Tabellen 1 und 2 definierten Ländergruppen zuzuordnen wären. Diese Frage ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

V. Welche Bundesländer werden Hoch- und welche Niedrigsteuerländer?

Szenario 1: Bevölkerungsmobilität ist nicht entscheidend für Steuerpolitik

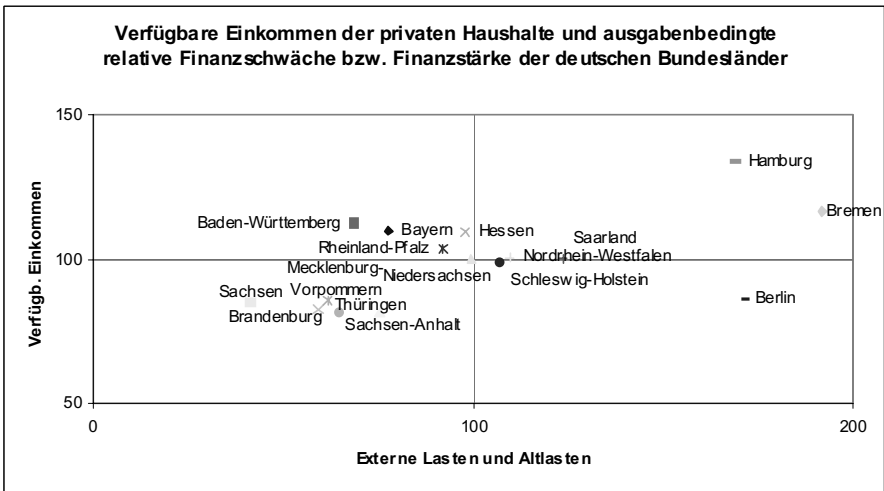
Die Analyse des vorangehenden Abschnitts hat zu dem Ergebnis geführt, dass bei gegebener Bevölkerungsverteilung über die Bundesländer erstens das Niveau der privaten verfügbaren Einkommen und zweitens die Belastung mit nicht variablen Ausgaben wie Zinsen, Versorgungsausgaben und Sozialleistungen maßgeblich dafür sind, ob ein Land sich nach der Einführung eines Einkommensteuereinzugsrechts eher als Hoch- oder Niedrigsteuerland positionieren würde (Tabelle 1). Dieses Szenario ist vor allem dann relevant, wenn man annimmt, dass Wohnsitzveränderungen aufgrund steuerlicher Unterschiede für die steuerpolitischen Entscheidungen keine größere Rolle spielen.

Im Folgenden wird als Indikator für das Niveau des privaten Konsums das verfügbare Einkommen herangezogen. Als Indikator für die Belastung eines Landes mit nicht disponiblen Ausgaben werden die Zins- und Versorgungslasten sowie die durch

Geldleistungsgesetze und Sozialhilfe verursachten Ausgaben der Länder pro Einwohner betrachtet. Dabei wird die Abgrenzung von Rensch (2007) verwendet.¹⁰

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die verfügbaren privaten Einkommen pro Kopf und die relative ausgabenbedingte Finanzschwäche bzw. Finanzstärke der einzelnen Bundesländer. An der Ordinate ist das verfügbare Einkommen pro Einwohner in Prozent des Länderdurchschnitts abgetragen, an der Abszisse die nicht disponiblen Ausgaben pro Einwohner, also der Indikator der ausgabenbedingten Finanzschwäche.

Abbildung 2



In Abbildung 2 sind drei Gruppen von Ländern erkennbar. Da sind zunächst die Länder mit unterdurchschnittlichem verfügbarem Einkommen und unterdurchschnittlichen nicht disponiblen Ausgabenlasten pro Einwohner. Diese Gruppe besteht aus den Neuen Bundesländern. Besonders ausgeprägt ist die Kombination beim Land Sachsen. Für diese Länder ist nach den hier entwickelten Hypothesen zu erwarten, dass sie sich nach der Einführung von Steuerautonomie als Niedrigsteuerländer positionieren. Die relativ niedrigen verfügbaren Einkommen sprechen dafür, dass Steuererhöhungen auf erheblichen Widerstand stoßen würden, andererseits sind die nicht disponiblen Ausgabenlasten nicht so hoch, dass Steuererhöhungen erforderlich wären, um eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu finanzieren.

In der entgegengesetzten Position sind Bremen und Hamburg sowie, allerdings in erheblich geringerem Ausmaß, Nordrhein Westfalen und das Saarland. Bremen und Hamburg verbinden weit überdurchschnittliche verfügbare Einkommen der privaten Haushalte mit ebenfalls weit überdurchschnittlichen Lasten in Form nicht disponibler Ausgaben. Nordrhein-Westfalen und das Saarland liegen hier ebenfalls über dem Bun-

10 Die Zahlen sind der Tabelle 4 aus Rensch (2007), S. 19 entnommen.

desdurchschnitt, aber in geringerem Maße. Diese Länder erfüllen nach den herangezogenen Kriterien die Voraussetzung dafür, sich eher als Hochsteuerländer zu positionieren.

Bei allen anderen Ländern sprechen die Kriterien dafür, dass sie sich im Mittelfeld ansiedeln. Berlin ist ebenfalls durch hohe nicht disponible Ausgaben charakterisiert, was für Steuererhöhungen spricht, aber das unterdurchschnittliche verfügbare Pro-Kopf-Einkommen spricht gegen Steuererhöhungen. In den üblicherweise als Gewinner eines Steuerwettbewerbs angesehenen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg sind die nicht disponiblen Ausgaben eher niedrig – das ist vor allem eine Folge niedriger Verschuldung und unterdurchschnittlicher Soziallasten – was Raum für Steuersenkungen schafft. Die deutlich überdurchschnittlichen verfügbaren Einkommen reduzieren jedoch den Druck, Steuern zu senken.

Szenario 2: Bevölkerungsmobilität ist entscheidend für Steuerpolitik

Wenn man hingegen annimmt, dass steuerliche Unterschiede zwischen den Bundesländern in signifikantem Umfang Wanderungen auslösen, sind die in Tabelle 2 zusammengefassten Hypothesen relevant. Empirisch stellt sich die Frage, welche Bundesländer mit einer höheren Elastizität ihrer Einwohnerzahl bzw. der Anzahl an Steuerzahlern zu rechnen haben. Hier wird dazu schlicht die Bevölkerungsgröße herangezogen. Bei einer insgesamt großen Bevölkerung fallen steuerinduzierte Zuwanderungen aus anderen Bundesländern für das betreffende Land weniger ins Gewicht als bei kleiner Bevölkerungsgröße. Kleinere Länder sind also einem intensiveren Steuerwettbewerb ausgesetzt als größere.¹¹

11 Diese Annahme ist in der Literatur über Kapitalsteuerwettbewerb üblich, siehe hierzu etwa Fuest et al. (2005).

Abbildung 3

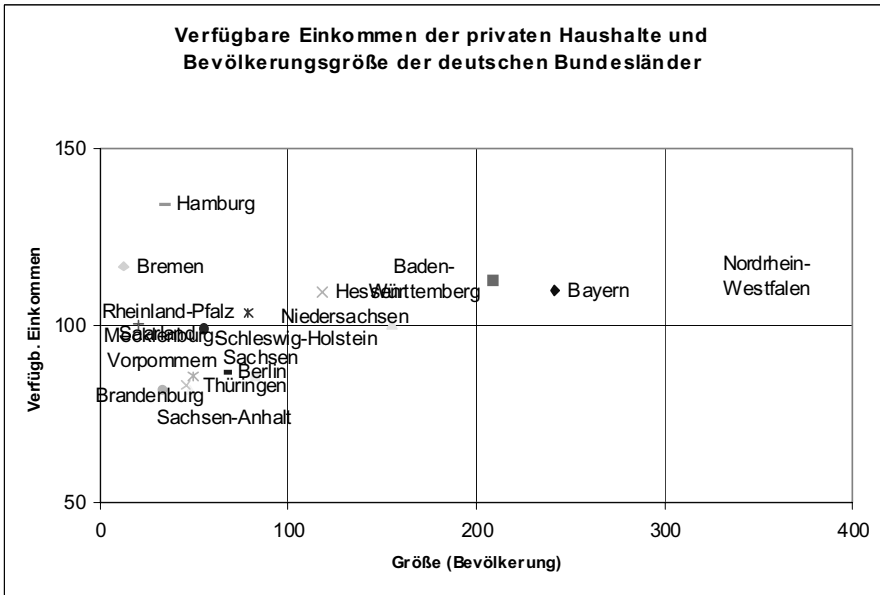


Abbildung 3 gibt einen Überblick über die relative Position der Bundesländer bei den verfügbaren Einkommen pro Kopf und der Bevölkerungsgröße. In diesem Szenario zeigt sich, dass vor allem Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg als Hochsteuerländer in Frage kommen. Diese Länder weisen eine große Bevölkerung und überdurchschnittliche verfügbare Einkommen auf, so dass sie relativ geringe Anreize zur Steuersenkung haben. Die ostdeutschen Flächenländer, aber auch Berlin, sind hingegen durch eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsgröße und geringe Pro-Kopf-Einkommen charakterisiert, so dass bei ihnen die größten Anreize für Steuersenkungen vorliegen.

Beim Vergleich der beiden Szenarien fällt auf, dass die ostdeutschen Flächenländer in beiden Fällen ausnahmslos als Niedrigsteuerländer eingeordnet werden. Die Identifikation der Hochsteuerländer ändert sich jedoch. Im Szenario ohne Bevölkerungsmobilität sind das Hamburg und Bremen. Unter Berücksichtigung von Bevölkerungsmobilität sind diese Länder aber nicht mehr eindeutig als Hochsteuerländer eingeordnet, weil sie in Folge ihrer unterdurchschnittlichen Größe einem vergleichsweise intensiven Steuerwettbewerb ausgesetzt sind.

VI. Schlussfolgerungen

Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, ob die Einführung von Steuerautonomie in Form eines Zuschlags zur Einkommensteuer zu einem Steuerwettbewerb führen wird, an dessen Ende die finanzschwachen Länder sich insofern als die Verlierer erweisen,

als sie höhere Steuern erheben als die finanzstarken Länder und es folglich zu einer Abwanderung von Einwohnern und wirtschaftlicher Aktivität in die finanzstarken Länder kommt. Die Antwort auf diese Frage ist notwendigerweise spekulativ. Die in den vorangehenden Abschnitten angestellten Überlegungen haben gezeigt, dass man, je nachdem, welche Faktoren man als maßgeblich für finanzpolitische Entscheidungen ansieht, zu unterschiedlichen Vorhersagen darüber kommen kann, welche Bundesländer sich als Hoch- und Niedrigsteuerländer positionieren werden. Einhelliges Ergebnis aller betrachteten Szenarien ist allerdings, dass die ostdeutschen Flächenländer die geringsten Anreize haben, eine Politik hoher Steuersätze zu verfolgen. Zu erwarten ist eher, dass die Steuersätze in den westdeutschen Bundesländern im Durchschnitt höher sind als in den ostdeutschen.

Diese Resultate beruhen auf Überlegungen zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Steuerpolitik, die sicherlich viele für die Praxis relevante Aspekte ausblenden. Deshalb sollte man sie zurückhaltend interpretieren. Sie zeigen jedoch, dass gängige ökonomische Argumente eher dagegen als dafür sprechen, dass die Einführung eines variablen Zuschlags der Länder zur Einkommensteuer das wirtschaftliche Gefälle zwischen »reichen« und »armen« Bundesländern verstärkt.¹² Daraus folgt gleichwohl nicht, dass Bedenken der finanzschwachen Länder gegen Steuersatzautonomie im Allgemeinen keine Berechtigung haben. Erstens ist es möglich, dass der Steuerwettbewerb, wie bereits erwähnt wurde, zu einem generellen Steuersenkungsdruck führt. Sofern im Finanzausgleich der durchschnittliche Hebesatz maßgeblich ist, könnte dadurch die Finanzausgleichsmasse abnehmen und die Umverteilung zwischen »reichen« und »armen« Ländern zurückgehen. Zweitens würde Steuerautonomie sicherlich bedeuten, dass im Fall einer Haushaltsnotlage zunächst eigene Steuererhöhungsspielräume genutzt werden, bevor Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Frage kommen. Diese Punkte wären in Verhandlungen über die Einführung von Steuerautonomie zu berücksichtigen. Es sollte aber nicht vernachlässigt werden, dass Steuerautonomie für die finanzschwachen Länder eben auch die Chance bietet, ihre wirtschaftliche Lage durch eine attraktive Steuerpolitik zu verbessern.

Literatur

Deubel, Ingolf (2007), Mehr Steuerautonomie der Bundesländer? Sind die notwendigen Voraussetzungen erfüllbar? Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) V (2), S. 218-234.

Feld, Lars (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache Nr. 024.

12 Feld (2007), S. 38, verweist darauf, dass es auch unter den Schweizer Kantonen erhebliche Finanzkraftunterschiede gebe, die finanzschwachen Kantone aber keineswegs »Verlierer« des Steuerwettbewerbs seien. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 514, führt Irland als ein Beispiel für ein ehemals armes Land an, das mit einer Niedrigsteuerstrategie vom Steuerwettbewerb profitiert habe.

Fuest, Clemens, Jack Mintz und Bernd Huber (2005), Capital Mobility and Tax Competition, Foundations and Trends in Microeconomics 1, 1-62.

Fuest, Clemens (2007), Steuerwettbewerb unter den Ländern – wären die finanzschwachen Bundesländer die Verlierer?, erscheint in: K. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung, Berlin.

Hey, Johanna (2007), Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, 2. Bericht, in: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Band 66, Berlin, 277-334.

Konrad, Kai A. (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache Nr. 020.

Lenk, Thomas (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache Nr. 026.

Renzsch, Wolfgang (2007), Schriftliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache Nr. 016.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Staatsfinanzen konsolidieren, Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden.

Seitz, Helmut (2008), Mindeststandards, Altlasten und Steuerautonomie der Bundesländer: Theoretische und empirische Überlegungen, unveröffentlichtes Manuskript, TU Dresden, April 2008.

Waldhoff, Christian (2007), Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, 1. Bericht, in: Bundesstaat und Europäische Union zwischen Konflikt und Kooperation, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Band 66, Berlin, S. 216-276.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin.