

■ ANALYSE

Immer drauf auf den Steuerzahler

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist ungerecht. Er muss dringend neu geordnet werden. Schreiben die Ökonomen des *Kronberger Kreises*.

Die restlichen 15 Prozent gehen an die Gemeinden. Vom Aufkommen der Umsatzsteuer fließen dem Bund rund 50 Prozent zu, den Ländern etwas mehr als 45 Prozent und den Gemeinden der Rest. Andere Steuern fließen Bund und Ländern getrennt zu.

Auf der zweiten Stufe werden die den Ländern zustehenden Steuererträge zwischen ihnen aufgeteilt. Eine besondere Rolle spielt dabei die Umsatzsteuer. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird zu drei Vierteln nach der Einwohnerzahl verteilt, das verbleibende Viertel durch den Umsatzsteuervorausgleich, der finanzschwächere Länder deutlich begünstigt.

Auf der dritten Stufe zahlen finanzstarke Länder Transfers an finanzschwache Länder. Gegenwärtig zahlen Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen an die übrigen zwölf Länder. Gegen diesen Teil des Finanzausgleichs wurde wiederholt vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt.

Auf der vierten Stufe erhalten finanzschwache Länder weitere Zuweisungen vom Bund. Hinzu kommen Zahlungen des Bundes für länderspezifische Merkmale, die sich über die Zeit vervielfältigt haben. So erhalten derzeit zehn Länder Zahlungen für überdurchschnittlich hohe Ausgaben für politische Führung. Die ostdeutschen Länder und Berlin bekommen noch bis 2019 Zahlungen für teilungsbedingte Sonderlasten.

Das vierstufige System wird durch eine Vielzahl von Sondervorschriften verkompliziert. So erhalten sowohl besonders dicht als auch besonders dünn besiedelte Länder höhere Finanzaufweisungen. Im Finanzausgleichsjargon ist die Rede von „Einwohnerveredelung“. Die hohe Komplexität macht das gegenwärtige System hochgradig intransparent und erschwert demokratische Kontrolle und politische Gestaltbarkeit. Weder ist für die Bürger ersichtlich, wer – Landes- oder Bundesregierung – welche Verantwortung für eine

verfehlte oder gelungene Finanzpolitik trägt, noch können Politiker ohne aufwendige Kompromisse auf der Bundes- und der Landesebene steuerpolitische Veränderungen durchsetzen.

Das gilt umso mehr, als den Ländern Steuerautonomie weitgehend fehlt. Lediglich bei der Grunderwerbsteuer entscheiden die Länder eigenständig über die Steuersätze. Nun sieht der Reformvorschlag der Länder keine höhere Steuerautonomie vor. Damit bleibt eines der größten Defizite des gegenwärtigen Systems unberührt. Ohne Steuerautonomie kann sich die Finanzpolitik in den Ländern nur über die Ausgabenseite profilieren. Aus Sicht der Landespolitik mag das sogar reizvoll sein. Da Bund und Länder letztlich füreinander haften, entsteht bei vielen Wählern der Eindruck, dass die Kosten öffentlicher Ausgaben auf andere abgewälzt werden können, dass umgekehrt Ausgabendisziplin sich nicht lohnt, also die Steuerlasten im Land nicht reduziert

werden. Das hat in der Vergangenheit zu übermäßigen Ausgaben und wachsender Staatsverschuldung geführt. Einige Bundesländer sind so hoch verschuldet, dass sie Hilfen zur Sanierung ihrer Haushalte erhalten. Die Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung sollte der Politik der fortgesetzten Neuverschuldung einen Riegel vorschieben. Wohl deshalb verlangen die Länder in ihrem Reformvorschlag in Zukunft mehr Geld vom Bund.

Neben einer erhöhten Verschuldungsneigung schafft das Finanzausgleichssystem Fehlanreize bei den Bemühungen zur Stärkung der Einnahmehasis. Von jedem Euro zusätzlicher Steuereinnahmen, die beispielsweise das Saarland, Bremen oder die ostdeutschen Länder erheben, verbleiben ihnen aufgrund des Finanzausgleichs nur zehn Cent. Der Rest fließt in den Finanzausgleich. Für die Geberländer sehen diese Abschöpfungsquoten etwas günstiger aus. Letztlich sind die Anreize zur Erzielung höherer Einnahmen etwa durch eine Neuansiedlung von Unternehmen jedoch auch dort gering.

Der Vorschlag der Länder sieht auf den ersten Blick wie eine grundlegende Reform aus, weil der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form abgeschafft und keine horizontalen Transferzahlungen aus den Haushalten der Geber- an die Nehmerländer geleistet werden sollen. Die dritte Stufe des Finanzausgleichssystems soll vollständig entfallen. Stattdessen soll künftig bei der Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen unter den finanzstarken und finanzschwachen Ländern umverteilt werden. Damit kein Land schlechter gestellt wird, soll der Bund von seinem Anteil an der Umsatzsteuer 4 Milliarden Euro abgeben. Das reicht den Ländern aber nicht. Zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede

auf Gemeindeebene soll der Bund weitere Zuweisungen in Höhe von 1,54 Milliarden Euro gewähren. Während die Zahlungen des Bundes für teilungsbedingte Sonderlasten im Jahr 2019 enden, sollen die anderen Instrumente zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte erhalten bleiben. Hinzu tritt der Wunsch nach der Ausgabe gemeinsamer Staatsanleihen, um Zinskosten zu sparen. Insgesamt kämen dadurch auf den Bund Belastungen in Höhe von 9,7 Milliarden Euro pro Jahr zu.

Der Wegfall der dritten Stufe des Systems vereinfacht die Bund-Länder-Finanzbeziehung nur scheinbar. Der Ausgleich über die Umsatzsteuer sorgt vielmehr für weitere Intransparenz, weil noch weniger als vorher ersichtlich wird, was den finanzstarken Ländern verlorengeht. Die Länder entziehen sich noch stärker der demokratischen Kontrolle und der finanzpolitischen Verantwortung als bisher, indem sie dem Bund die Verantwortung für finanzschwache Länder zuschieben. Die Fehlanreize des jetzigen Systems werden zudem nicht nennenswert korrigiert, teilweise werden sie sogar verschärft.

Gewonnen ist mit dieser Reform also nichts. Der Streit unter den Ländern wird sich vorübergehend beruhigen, weil der Bund Geld zuschießt. Eine echte Reform, etwa verbunden mit mehr Steuerautonomie, unterbleibt aber. Die Länder haben sich lediglich zu Lasten des Bundes geeinigt, letztlich also zu Lasten der Steuerzahler. Man sollte die ganze Übung daher sein lassen. Die zehn Milliarden Euro, die der Bund dafür aufbringen soll, wären in Steuerentlastungen besser angelegt.

Der Kronberger Kreis ist der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Ihm gehören an die Professoren Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap, Heike Schweitzer, Volker Wieland und Berthold Wigger.