

Wolfgang Scherf

Klausur Öffentliche Finanzen

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WISU – Das Wirtschaftsstudium](#) 11/2009, 1502 – 1504.

Klausur Öffentliche Finanzen

Dies ist eine von vier Aufgaben, die von Prof. Dr. Wolfgang Scherf (Universität Gießen) im Sommersemester 2009 in der Diplomprüfung im Fach „Öffentliche Finanzen“ gestellt wurden. Bearbeitungszeit: 25 Minuten. Bei der Musterlösung wirkte Diplom-Volkswirt Lars Tanzmann mit.

Thema: Skizzieren Sie die verschiedenen Systeme der vertikalen Steuerverteilung. Wie werden Einkommensteuer und Umsatzsteuer in Deutschland auf Bund und Länder verteilt und welche Finanzausgleichseffekte sind damit verbunden?

I. Daran hätten Sie denken müssen

Die vertikale Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaften ist ein zentrales Problem des föderalen Staates. Die Einnahmen einer Gebietskörperschaft sollten sich grundsätzlich an den Aufgaben und Ausgaben orientieren, die ihr zugewiesen sind (passiver Finanzausgleich). Wegen der Verteilung der Aufgaben auf mehrere staatliche Ebenen ist auch eine vertikale Steueraufteilung notwendig. Zudem müssen die Steuereinnahmen, die einer Ebene insgesamt zustehen, horizontal auf deren einzelne Mitglieder (Länder oder Gemeinden) aufgeteilt werden. Diese horizontale Steuererlegung kann als Instrument des horizontalen Finanzausgleichs dienen.

Grundsätzlich sollte jede Ebene, die für Aufgaben und Ausgaben verantwortlich ist, über mindestens eine gewichtige Steuer verfügen, deren Aufkommen sie eigenständig beeinflussen kann. Bei der vertikalen Aufteilung der Steuern zwischen den staatlichen Ebenen ist zu beachten, dass Steuern, die Stabilitäts- oder Verteilungszielen dienen, eher der zentralen Ebene zuzuordnen sind, da die untergeordneten Gebietskörperschaften zu prozyklischem Verhalten neigen und auch keine effiziente Verteilungspolitik betreiben können. Die vertikale Steuerverteilung sollte des Weiteren anpassungsfähig sein, damit Verschiebungen der Aufgaben und somit der Finanzbedarfe zwischen den Ebenen Rechnung getragen werden kann.

1. Systeme der vertikalen Steuerverteilung

Eine staatliche Ebene kann im Rahmen der Besteuerung drei verschiedene Steuerkompetenzen ausüben. Die Ertragshoheit legt fest, welcher Gebietskörperschaft die Steuereinnahmen zufließen. Die Gesetzgebungshoheit gibt einer Gebietskörperschaft das Recht, eine Steuer einzuführen, zu gestalten und abzuschaffen. Sie muss nicht vollständig einer staatlichen Ebene zugeschrieben sein. So kann die Gestaltung der Bemessungsgrundlage bei der höheren und die Festlegung des Steuersatzes bei der unteren Ebene liegen. Die Verwaltungshoheit bestimmt, welche staatliche Ebene die Steuergesetze vollzieht und die Steuereinnahmen bei den Steuerpflichtigen einfordert.

Vertikale Steuerverteilungssysteme lassen sich daher danach unterscheiden, welche Kompetenzen sie den staatlichen Ebenen bei der Gestaltung der Steuereinnahmen zuweisen. Je mehr Kompetenzen eine Gebietskörperschaft hat, desto größer ist ihre Finanzautonomie.

- Trennsysteme: Das freie Trennsystem gewährt einer Gebietskörperschaft den höchsten Autonomiegrad, da jede Gebietskörperschaft eigenständig über Steuerart und Steuerhöhe bestimmen kann. Problematisch ist, dass mehrere Gebietskörperschaften gleichzeitig und unkoordiniert auf eine Steuerquelle zugreifen können, was diese übermäßig beanspruchen und hohe regionale Belastungsdifferenzen verursachen kann. Außerdem besteht die Gefahr, dass sehr viele Steuern erhoben werden, was nicht mit den Prinzipien eines rationalen Steuersystems vereinbar wäre.

Diesen Nachteilen wirkt ein gebundenes Trennsystem entgegen, das die Kompetenzen der untergeordneten Gebietskörperschaften begrenzt. Die zentrale Ebene kann sich darauf beschränken, die Steuerarten festzulegen, die von den unteren Gebietskörperschaften erhoben werden dürfen. Ob und wie dieses Recht genutzt wird, kann die untere Ebene eigenständig entscheiden. Die obere Ebene kann weitere Gestaltungskompetenzen an sich ziehen, z.B. indem sie die Bemessungsgrundlage für alle Gebietskörperschaften der unteren Ebene festlegt. Im Extremfall übt die höhere Ebene alle Regelungskompetenzen aus und überlässt nur noch die Steuereinnahmen der unteren Ebene.

- Zuweisungssysteme: Den Gegenpol zum Trennsystem bildet das Zuweisungssystem. Hier ist der Autonomiegrad besonders gering. Die zentrale Ebene hat die Ertrags- und Gesetzgebungshoheit und kann das Steueraufkommen nach eigenem Ermessen den Gebietskörperschaften der unteren Ebene zuweisen. Zuweisungen können frei oder zweckgebunden erfolgen. Bei den freien Zuweisungen kann die untere Ebene zwar ebenso wie bei eigenen Steuereinnahmen selbst entscheiden, wie die Mittel verwendet werden. Allerdings ist der Autonomiegrad sehr gering, da die Höhe der Einnahmen nicht beeinflusst werden kann. Bei den Zweckzuweisungen, mit denen die Zuweisungsgeber eigene Ziele verfolgen und in die Präferenzen der Empfänger eingreifen, ist er noch geringer. Vertikale Finanzaufweisungen sind oft Teil von Finanzausgleichssystemen, mit denen versucht wird, die Finanzausstattung der unteren Ebene aufzustocken und zu nivellieren.
- Mischsysteme: Verschiedene Staatsebenen teilen sich häufig die Steuerquellen, womit Trenn- und Zuweisungssystem vermischt werden. Bei einem Verbundsystem teilen sich mehrere Ebenen das Aufkommen einer Steuer. Die Aufteilungsquoten werden in der Regel durch ein Gesetz festgelegt. Verfügt die obere Ebene über die alleinige Gesetzgebungskompetenz, hat die unteren Ebene keine Steuerautonomie. Häufig wird der unteren Ebene jedoch ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Quoten zugebilligt. Beim Zuschlagsystem wird der unteren Gebietskörperschaft das Recht gewährt, einen Zuschlag auf eine Steuer zu erheben, die von der übergeordneten Ebene erhoben wird. Der Zuschlag kann auf die Bemessungsgrundlage oder auf die Steuerschuld erfolgen. Ein Vorteil ist, dass die untere Ebene ihre Einnahmen besser ihrem Finanzbedarf anpassen kann.

2. Verteilung der Einkommen- und Umsatzsteuer in Deutschland

Einkommen- und Umsatzsteuer erzielen den größten Teil des Steueraufkommens in Deutschland. Sie sind Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 3 GG), deren Aufkommen sich Bund, Länder und Kommunen teilen. Bei der Einkommensteuer liegt der Anteil von Bund und Ländern bei je 42,5 Prozent, die Gemeinden erhalten 15 Prozent. Bei der Umsatzsteuer liegen die Anteile derzeit bei 54,7 Prozent (Bund), 43,3 Prozent (Länder) und 2,0 Prozent (Gemeinden). Die Gemeinschaftssteuern bilden ein Verbundsystem mit relativ geringer Autonomie der Bundes-

länder. Allerdings ist der Bundesrat (Vertretung der Länder) an der Festlegung der Aufteilungsquoten beteiligt.

Die Aufteilung der Umsatzsteuer ist das flexible Element der vertikalen Steuerverteilung. Durch eine Quotenänderung können Verschiebungen der Finanzbedarfe zwischen Bund und Ländern berücksichtigt werden. Nach Art. 106 Abs. 3 GG haben Bund und Länder gleichermaßen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Allerdings lässt sich der Deckungsbedarf nur schwer objektiv bestimmen. Hierzu wird die Deckungsquote herangezogen, die sich aus dem Verhältnis der Einnahmen ohne Kredite zu den Ausgaben ergibt. Bei der Festlegung der Quoten kommt es immer wieder zu Verteilungskonflikten zwischen Bund und Ländern.

Die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Einkommen- und Umsatzsteuer unter den Bundesländern regelt Art. 107 GG. Die Einkommensteuer wird (wegen der Lohnsteuer) größtenteils nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens in Form des Wohnsitzprinzips zerlegt. Der Anteil eines Bundeslandes am Länderanteil an der Einkommensteuer richtet sich also nach den Einkommensteuerzahlungen seiner Bevölkerung. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Leistungen der Länder vor allem der Wohnbevölkerung zugute kommen. Unberücksichtigt bleibt, dass öffentliche Leistungen an den Arbeitsstätten von Pendlern mitgenutzt werden, die sich nicht an der Finanzierung beteiligen. Das Wohnsitzprinzip benachteiligt Länder mit mehr Einpendlern als Auspendlern und begründet aus allokativer Sicht einen Länderfinanzausgleich.

Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ist der erste Schritt des horizontalen Finanzausgleichs. Primärer Verteilungsschlüssel ist die Einwohnerzahl, nach der mindestens 75 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer verteilt werden. Wird von einem einheitlichem Pro-Kopf-Verbrauch ausgegangen, lässt sich das als Verteilung nach dem regionalen Aufkommen interpretieren. Der Konsum und somit das Umsatzsteueraufkommen steigen jedoch mit der Wirtschaftskraft der Einwohner eines Landes. Daher wirkt sich die Verteilung nach der Einwohnerzahl bereits zu Gunsten der relativ finanzschwachen Länder aus. Hinzu kommt, dass bis zu 25 Prozent der Umsatzsteuer als Ergänzungsanteile an die Länder fließen, deren Einnahmen je Einwohner vor der Umsatzsteuerverteilung unter dem Durchschnitt aller Länder liegen. Dabei wird ein Grenzauffüllungstarif angewandt. Die Grenzauffüllungsquote liegt bis 97 Prozent des Durchschnitts bei 95 Prozent und sinkt dann zwischen 97 Prozent und 100 Prozent des Durchschnitts auf 60 Prozent. Die Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile sorgen dafür, dass finanzschwache Länder erheblich mehr Steuern erhalten.

II. Mögliche Fehlerquellen

- Die unterschiedlichen Dimensionen der Besteuerungskompetenzen werden nicht gewürdigt.
- Die Systeme der vertikalen Steuerverteilung werden unvollständig dargestellt, insbesondere indem die Zuweisungssysteme vernachlässigt werden.
- Die Wirkungen der horizontalen Steuerzerlegung und ihre finanzausgleichspolitische Relevanz werden nicht klar herausgearbeitet.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen: Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin 2008.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart 2009.