



Bundesministerium
der Finanzen

Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen

01/2015



Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen

Mai 2015

Inhalt

	Seite
1. Einleitung	5
2. Anforderungen an den Finanzausgleich	7
2.1 Finanzausstattung von Bund und Ländern	7
2.2 Eigenverantwortung und Solidarität	8
2.3 Angemessener Ausgleich	9
2.4 Transparenz und Gleichbehandlung	11
3. Aktuelle Regelungen im Finanzausgleich	12
3.1 Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden	12
3.2 Zuordnung des Steueraufkommens zu den einzelnen Ländern	13
3.3 Horizontaler Finanzausgleich	14
3.4 Ergänzungszuweisungen des Bundes	17
3.5 Gesamtwirkung und Entwicklung der Transfers	18
4. Beurteilung der bestehenden Regelungen	24
4.1 Fiskalische Umverteilung und Leistungsfeindlichkeit	24
4.2 Finanzkraft und Übernivellierung	27
4.3 Berücksichtigung von Bedarfsunterschieden	31
5. Ansatzpunkte zur Stärkung der Einnahmeautonomie	37
6. Leitlinien für eine Reform	43
7. Ein einfacher Reformvorschlag	46
8. Zusammenfassung und Empfehlungen	50



1. Einleitung

Mit dem Finanzausgleich werden die deutschen Steuereinnahmen sowohl horizontal, d. h. zwischen den Ländern, als auch vertikal, d. h. zwischen Bund und Ländern, in nicht unerheblichem Maße umverteilt. Die Regelungen haben immer wieder Anlass für politische Auseinandersetzungen gegeben. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) musste sich mehrmals mit der Thematik des Finanzausgleichs befassen. Mit seinem Urteil vom 11. November 1999 hatte es den Gesetzgeber aufgefordert, Maßstäbe zu formulieren, die den Verfassungsauftrag zum Finanzausgleich konkretisieren. Mit dem „Maßstäbengesetz“ vom 9. September 2001 ist der Gesetzgeber diesem Auftrag nachgekommen. Die Befristung des Maßstäbengesetzes sowie des Finanzausgleichgesetzes zum 31. Dezember 2019 erfordert eine Neuordnung. Daher haben CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Fragen der föderalen Finanzbeziehungen anzugehen und Vorschläge zur Reform des Länderfinanzausgleichs zu erarbeiten.

Vor dem Hintergrund der Wiederherstellung der deutschen Einheit hat sich der Wissenschaftliche Beirat in einem Gutachten im Jahre 1992 mit dem Länderfinanzausgleich und den Reformoptionen befasst¹ und in einem weiteren Gutachten im Jahre 1995 die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern untersucht.² Seitdem hat es nicht nur verschiedene Reformen des Länderfinanzausgleichs gegeben, wie beispielsweise die erwähnte Einführung des Maßstäbengesetzes.³ Auch haben sich mit der Ausformung der Europäischen Währungsunion und der Entwicklung der europäischen Haushaltsüberwachung neue Anforderungen an die Haushaltspolitik von Bund und Ländern ergeben, deren sichtbarster Ausdruck die Einrichtung der Schuldenbremse im Rahmen der Föderalismusreform von 2009 ist. Angesichts der Schwierigkeiten, die im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse bei verschiedenen Ländern bestehen,⁴ steht bei der Neuordnung des Finanzausgleichs auch die Frage im Raum, ob der finanzpolitische Spielraum zur Einhaltung der Schuldenbremse vergrößert werden kann.

1. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, Zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

2. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1995, Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern – Probleme und Lösungsmöglichkeiten, Berlin.

3. Zum Maßstäbengesetz siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2000, Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Berlin.

4. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2013, Jahresgutachten 2013/2014, Berlin, Textziffer 575ff. Siehe auch Ingolf Deubel, Jürgen Hamker, Dominik Rumpf und Dan Stegarescu, 2015, Zum Ausgabenpielraum der einzelnen Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020, Gutachten für den Stabilitätsrat, Berlin, 2015.

Angesichts der vielfältigen Veränderungen in Rahmenbedingungen und Anforderungen sieht der Beirat die Notwendigkeit, zu der Frage einer Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen erneut Stellung zu nehmen.⁵ Im folgenden Abschnitt werden zunächst Anforderungen an den Finanzausgleich aus verfassungsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Perspektive skizziert, bevor Abschnitt 3 die Eckpunkte der bestehenden Regelungen zusammenfasst. Abschnitt 4 widmet sich der Beurteilung der Regelungen und diskutiert Ansatzpunkte für Verbesserungen. Ansatzpunkte für eine Steigerung der Einnahmenautonomie sind Gegenstand von Abschnitt 5. Leitlinien für eine Reform werden in Abschnitt 6 vorgestellt. Abschnitt 7 zeigt die Konsequenzen einer einfachen Reform auf. Eine Zusammenfassung erfolgt in Abschnitt 8.

5. Ausgeklammert bleibt die Finanzierungsverflechtung, der sogenannte „Verschiebebahnhof“, innerhalb der sozialen Sicherung und zwischen einigen Zweigen der gesetzlichen Sozialversicherung und den Gebietskörperschaften.

2. Anforderungen an den Finanzausgleich

2.1 Finanzausstattung von Bund und Ländern

Der bundesstaatliche Finanzausgleich soll sicherstellen, dass die staatlichen Ebenen eine ihren Aufgaben entsprechende, angemessene Finanzausstattung erhalten. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG stellt fest, dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben. Primär ist dies durch die vertikale Steuerertragsaufteilung, ergänzend durch den horizontalen Finanzausgleich sicherzustellen. Der Grundsatz der Bundestreue verpflichtet zu Neuverhandlungen, wenn der Bund oder die Länder in ihrer Gesamtheit nicht mehr zu angemessener Aufgabenerfüllung in der Lage sind.⁶

Führen vertikale Steuerertragsaufteilung und horizontaler Finanzausgleich nicht zu einer angemessenen Finanzausstattung, kann der Bund allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (allgemeine BEZ) sowie Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Sonderbedarfs-BEZ) zugunsten einzelner Länder gewähren. Voraussetzung ist die Leistungsschwäche eines Landes, die sich aus einem Vergleich zwischen Finanzkraft und Ausgabenlasten ergibt.

Bei der Anwendung der Regelungen zur angemessenen Finanzausstattung auf den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern besteht die Hauptschwierigkeit in der Ermittlung der notwendigen Ausgaben,⁷ da diese nur zum Teil vordefiniert sind, im Übrigen aber durch autonome Entscheidungen der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Eigenstaatlichkeit determiniert werden. Das BVerfG sieht es als Aufgabe des Gesetzgebers an, die notwendigen von den im Haushalt veranschlagten Ausgaben zu unterscheiden, also „in einer Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabestrukturen der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorzugeben“.⁸

Aus ökonomischer Perspektive bestehen indessen erhebliche Zweifel, dass es gelingen kann, den von notwendigen Ausgaben verursachten Finanzbedarf objektiv zu quantifizieren.⁹ Einige bestehende Ausgabeverpflichtungen wie z. B. der Schuldendienst und Pensionsverpflichtungen können zwar genauer quantifiziert werden. Die Beantwortung der Frage, ob sich daraus eine Überforderung der Gesamtheit der Länderhaushalte ergibt, welche eine Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern erforderlich machen könnte, ist aber wegen der Schwierigkeiten bei der

6. Vgl. BVerfGE 72, 330 (402).

7. Vgl. BVerfGE 101, 158 (219 f., 228).

8. Vgl. BVerfGE 101, 158 (220).

9. So auch der Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1995, a.a.O.

Bestimmung des Finanzbedarfs als Ganzem objektiv nicht möglich. Der „gleichmäßige Anspruch auf Deckung“ darf deshalb nicht im Sinne einer strikt aufgabenorientierten Finanzausstattung interpretiert werden. Die ließe sich nur für einen genau bestimmten Leistungskatalog und bei eingehender Effizienzkontrolle ermitteln. Ein solches Vorgehen wäre aber nicht nur schwierig, sondern in der föderalen Ordnung auch systemfremd, da die Länder über den Umfang ihrer Leistungen und die Art und Weise der Bereitstellung jeweils selbst entscheiden. Entsprechend bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern.

Ein alternativer Ansatz geht von der Gleichwertigkeit der Ebenen aus und fordert, dass der zusätzliche Nutzen weiterer Finanzmittel auf Bundes- und Länderebene gleich ist. Allerdings wird eine Operationalisierung über die Ausgabenseite dadurch behindert, dass der Nutzen aus öffentlichen Leistungen nicht ohne Werturteile ermittelt werden kann.¹⁰ Vor diesem Hintergrund hat der Wissenschaftliche Beirat an anderer Stelle empfohlen, die vertikale Finanzverteilung durch eine Einigung zwischen Bund und Ländern auf Ausgabenquoten zu bestimmen,¹¹ unter Beachtung von Regelungen zum Haushaltsausgleich und möglicherweise unterstützt durch eine Schlichtungskommission.

2.2 Eigenverantwortung und Solidarität

Die finanzpolitische Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften ist als Kennzeichen der Eigenstaatlichkeit konstituierendes Merkmal eines föderalen Staates. Sie beinhaltet, dass Entscheidungen über den Umfang und die Bereitstellung öffentlicher Leistungen dezentral getroffen und verantwortet werden. Dieses Prinzip gilt auch für die Länder im deutschen Bundesstaat. Allerdings schränkt das Prinzip der Bundestreue (das „bündische Prinzip“)¹² die Eigenverantwortung ein, und zwar insofern als Länder bzw. Bund unter besonderen Umständen eine finanzpolitische Unterstützung einfordern können.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive beinhaltet Eigenverantwortung die Befugnis zur selbstbestimmten Ausgestaltung der Aufgaben und zur Erhebung der notwendigen Einnahmen. In einem Mehrebenensystem beinhaltet Eigenverantwortung zudem die Forderung nach Konnexität, die bei einer Übertragung von Aufgaben die Sicherstellung der Finanzierung verlangt. Hier ist in Abkehr von der bisherigen Interpretation durch das Verfassungsgericht die Gesetzeskausalität hervorzuheben, d. h. wenn neue Leistungsgesetze auf der Bundesebene beschlossen werden, die bei Ländern oder Kommunen zu zusätzlichen Ausgaben führen, muss auch eine Kostenverantwortung des Bundes gelten. Diese Kostenverantwortung gilt vor allem dann, wenn der Bundesgesetzgeber den Ländern keine oder nur geringe Umsetzungsspielräume lässt.

10. Die finanzwissenschaftliche Literatur stellt zur Identifikation vertikaler Ungleichgewichte mitunter auch auf die Grenzkosten der Finanzierung öffentlicher Leistungen ab. Vgl. Bev Dahlby, 2008, *The marginal cost of public funds*, MIT Press, Kapitel 9. Ein solches Vorgehen scheidet indes in Deutschland aufgrund mangelnder Steuerautonomie der Länder wie des Bundes von vornherein aus.

11. Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2000, a.a.O.

12. Vgl. BVerfGE 86, 148 (264).

Eigenverantwortung erstreckt sich auf die gesamte Budgetpolitik – und damit auch auf die öffentliche Verschuldung. Dies würde allerdings in letzter Konsequenz bedeuten, dass auch die (Sanierungs-)Insolvenz einer Gebietskörperschaft möglich sein muss. In diesem Sinne hat sich der Wissenschaftliche Beirat in seiner Stellungnahme zu Haushaltskrisen im Bundesstaat geäußert und die Entwicklung eines geordneten Insolvenzverfahrens für Länder gefordert.¹³

Bei früheren Haushaltsnotlagen wurden den betroffenen Ländern unter Verweis auf das „bündische Prinzip“ umfangreiche Hilfen gewährt und die Bedeutung der Eigenverantwortung insoweit relativiert. In seinem Berlin-Urteil vom 19. Oktober 2006 hat das BVerfG dann Maßstäbe zum Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Solidarität entwickelt.¹⁴ Eine Kernaussage ist die Subsidiarität der vom Bund geleisteten Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfen. Die Gewährung solidarischer Hilfen unterliegt demnach einem strengen „Ultima-ratio“-Prinzip. Weder ist der Bund verpflichtet, kurzfristige Finanzengpässe zu lindern, noch besteht ein Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen im Falle von Haushaltsnotlagen, die vorhersehbare Folge politischer Entscheidungen der Länder sind. Die Sanierung von Länderhaushalten ist ein Fremdkörper im Finanzausgleich.¹⁵ Sanierungshilfen sind nur dann „verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes nicht nur relativ – im Verhältnis zu den übrigen Ländern – als extrem zu werten ist, sondern wenn sie auch absolut – nach dem Maßstab der dem Land verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenz-

bedrohung des Landes als verfassungsrechtlich handlungsfähiger Träger staatlicher Aufgaben eingetreten ist. Dies setzt voraus, dass das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt.“¹⁶ Vorrang vor der Inanspruchnahme solidarischer Leistungen haben sowohl die Ausschöpfung aller vorhandenen Finanzquellen (Steuern, Gebühren, Veräußerungen) als auch Kürzungen auf der Ausgabenseite. Die Darlegungs- und Begründungslast, dass alle Möglichkeiten auf Einnahmen- und Ausgabenseite ausgeschöpft sind, tragen die Länder. Das föderative Gleichbehandlungsgebot verpflichtet den Bund, Länder, die sich nach diesen Maßstäben in Haushaltsnotlage befinden, gleich zu behandeln.¹⁷

2.3 Angemessener Ausgleich

Das Grundgesetz verlangt in Art. 107 Abs. 2 Satz 1, dass die unterschiedliche Finanzkraft zwischen den Ländern „angemessen“ ausgeglichen wird. Ob und inwieweit die an unterschiedlichen Stellen und in je eigenen Sachzusammenhängen im Grundgesetz verwendeten Formulierungen von „einheitlichen“ oder „gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2; darauf beziehend Art. 105 Abs. 2; Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2) Angleichungspflichten bewirken, ist unklar und umstritten. Das Maßstäbengesetz konkretisiert den Begriff des angemessenen Finanzausgleichs im Sinne der Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder bei Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft: „Auszuschließen sind sowohl eine entscheidende Schwächung der Leistungsfähigkeit

13. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2005, Haushaltskrisen im Bundestaat, Berlin.

14. Vgl. BVerfGE 116, 327 (386); großzügiger noch BVerfGE 86, 148, 5. Leitsatz.

15. Vgl. BVerfGE 116, 327 (Leitsatz 2, 386)

16. Vgl. BVerfGE 116, 327 (377).

17. Vgl. BVerfGE 86, 148 (272); BVerfGE 116, 327 (335 f.).

der ausgleichspflichtigen Länder als auch eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder.“¹⁸ Die Solidarität im Bundesstaat geht demnach nicht soweit, dass Unterschiede zwischen den Ländern vollständig eingeebnet werden dürfen. Insbesondere ist die Rangreihenfolge in der Finanzkraft beizubehalten, das heißt, die relative Position eines Landes darf durch den umverteilenden Finanzausgleich nicht verändert werden.¹⁹ Das Nivellierungsverbot gilt nicht nur für den horizontalen Länderfinanzausgleich, sondern grundsätzlich auch für den vertikalen Finanzausgleich durch Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).²⁰ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zielen auf die Kompensation von Mehrbelastungen und sind demnach bei der Beurteilung der Nivellierung nicht zu berücksichtigen. Auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die SoBEZ vom Nivellierungsverbot und von der Einhaltung der Finanzkrafttreihung ausgenommen.²¹

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann ein Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften eine Verbesserung der Effizienz der Finanzpolitik bewirken. Je nach den verfügbaren Instrumenten wird die dezentrale Finanzpolitik in einem integrierten Wirtschaftsraum den interregionalen Handel und die Standortwahl der Produktionsfaktoren mehr oder weniger stark beeinflussen. Als Folge können sich die finanzpolitischen Entscheidungen eines Landes auf die Finanzpolitik aller anderen Länder auswirken. Da solche Auswirkungen bei dezentraler Verantwortung systematisch unberücksichtigt bleiben, kann eine unkoordinierte dezentrale Finanzpolitik zu Fehlanreizen und Ineffizienzen führen. Die Finanzverfassung kann solchen Problemen begegnen, indem sie bestimmte Aufgaben auf die zentrale Ebene überträgt oder den Gebietskörper-

schaften finanzpolitische Instrumente zur Verfügung stellt, deren Einsatz nur geringe Effekte auf andere Länder hervorruft. Auch ein entsprechend ausgestalteter Finanzausgleich kann dazu beitragen, effizienzmindernde Effekte einer dezentralen Finanzpolitik zu vermeiden. Wenn beispielsweise niedrige Steuern eine Zuwanderung auslösen, welche Einnahmenezuwächse im Zuwanderungsland und Einnahmeausfälle in den von Abwanderung betroffenen Ländern herbeiführt, kann der Finanzausgleich den Effekt auf die Pro-Kopf-Einnahmen partiell kompensieren. Dies wirkt einem möglicherweise als übermäßig empfundenen Steuerwettbewerb entgegen. Eine weitere wichtige allokativen Funktion des Finanzausgleichs ist die Versicherungsfunktion gegenüber Schwankungen bei den Einnahmen. Primär richtet sich diese Versicherung gegen kurzfristige und asymmetrische Entwicklungen in den Steuereinnahmen der Länder.²² Von einem Ausgleich der Einnahmen profitieren indessen auch Länder, die durch den Strukturwandel eine Beeinträchtigung ihrer Einnahmen erfahren. Der Ausgleich kann daher deren wirtschaftliche Erholung begünstigen.

Auch wenn der Finanzausgleich also grundsätzlich einen Beitrag zur Effizienz im öffentlichen Sektor und zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen leisten kann, ergeben sich aus seiner Existenz spezifische Probleme und Schwierigkeiten, die der Effizienz entgegenstehen und unter Umständen auch eine gravierende Verschlechterung der Finanzpolitik herbeiführen. So verursacht die Versicherungsfunktion regelmäßig finanzpolitische Anreizprobleme, weil die positiven fiskalischen Erträge einer verantwortungsvollen Wirtschafts- und Finanzpolitik ebenso „vergemeinschaftet“ werden wie Mindereinnahmen als Konsequenz

18. Vgl. § 9 Maßstäbengesetz 2001.

19. Vgl. BVerfGE 101, 158 (222);

20. Vgl. BVerfGE 101, 158 (232 ff., 242).

21. Vgl. BVerfGE 116, 327 (381).

22. Allerdings ist die Versicherungswirkung für die einzelnen Länder je nach Wirtschaftsstruktur und Größe unterschiedlich bedeutsam.

einer verfehlten Finanzpolitik. Bei starker fiskalischer Umverteilung kommt auch der politischen Einflussnahme auf die Finanzausgleichstransfers im Bund eine erhebliche Bedeutung zu. Die Ausgestaltung der eigenen Finanzpolitik tritt demgegenüber in den Hintergrund. So besteht aus ökonomischer und politökonomischer Perspektive ein fundamentaler Zielkonflikt zwischen der Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs und dem Prinzip der Eigenverantwortung in der Finanzpolitik.

Besonders gravierende Probleme drohen, wenn sich die Finanzierung selbstverantworteter Ausgaben auf andere Gebietskörperschaften auf gleicher oder übergeordneter Ebene abwälzen lässt. Die Literatur spricht in diesem Zusammenhang von der Aufweichung der Budgetrestriktion.²³ Der Finanzausgleich wird die Neigung zur Abwälzung von Finanzierungslasten verstärken, wenn er bei der regelbundenen Verteilung der Finanzmittel auf Ausgaben der Vergangenheit abstellt oder wenn Finanztransfers systematisch an Länder geleistet werden, die stark verschuldet sind.

2.4 Transparenz und Gleichbehandlung

Nach dem Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung ist es dem Bund verwehrt, einzelne Länder zu bevorzugen. Voraussetzung der Gleichbehandlung ist allerdings Transparenz. In seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999 fordert das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber daher auf, in einem gestuften Gesetzgebungsverfahren mit vorgeschalte-

tem Maßstäbengesetz Regelungen zu schaffen, welche die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichern.²⁴ Erst in einem zweiten Schritt sind die finanzrechtlichen Folgerungen für die jeweilige Ertragshoheit, Zuweisungsbefugnis und Empfangsberechtigung, Ausgleichsberechtigung und Ausgleichsverpflichtung zu ziehen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Bedeutung der Transparenz zu unterstreichen. Ein wichtiger Vorteil der dezentralen Aufgabenwahrnehmung in föderalen Systemen besteht darin, dass die Politik der einzelnen Gebietskörperschaften von den Bürgern verglichen werden kann. Dies ermöglicht es den Bürgern und ebenso der Politik, Erfolge und Misserfolge örtlicher Maßnahmen zu erkennen. Dies setzt allerdings neben der Angleichung der Finanzausstattung und der Schaffung ähnlicher Spielräume für die Finanzpolitik, im Sinne eines *Level Playing Field*, auch die Transparenz des Finanzausgleichs voraus.²⁵

Ob das Maßstäbengesetz die allgemeingültige Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht angemahnt hat, wirklich leistet, wird angesichts seiner Unbestimmtheit und der weitgehenden Beschränkung auf die Wiederholung des Verfassungstextes weithin bestritten.²⁶

23. Siehe David E. Wildasin, 2006, The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework, *National Tax Journal*, 57(2), 247-272.

24. Vgl. BVerfGE 101, 158 (Leitsätze 1 und 3).

25. Siehe hierzu Robert Schwager und Christos Kotsogiannis, 2008, Accountability and fiscal equalization, *Journal of Public Economics*, 92(12), 2336-2349.

26. Zur Kritik am Maßstäbengesetz siehe Sachverständigenrat, 2001, Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7569, Textziffer 363f. Siehe auch Rolf Peffekoven, 2001, Reform des Länderfinanzausgleichs und des Solidarpakts II, in *Wirtschaftsdienst*, 81(8), 427-441 und Thomas Lenk, 2001, Im „Schleier des Nichtwissens“ das Maßstäbengesetz verabschiedet, *Wirtschaftsdienst*, 81(8), 434-441.

3. Aktuelle Regelungen im Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich beinhaltet eine Reihe von aufeinander aufbauenden Regelungen. Dabei werden zumeist vier Stufen unterschieden.

3.1 Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden

Der sog. primäre vertikale Finanzausgleich weist in Art. 106 GG einzelne Steuern entweder dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zu. Eine solche Regelung wird als Trennsystem bezeichnet. Für die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer liegt die Ertragshoheit aber gemeinsam bei Bund und Ländern (Gemeinschaftsteuern i.S. von Art. 106 Abs. 3 GG). Hier gilt das sogenannte Verbundsystem. Bei der Umsatzsteuer beträgt der Anteil der Gemeinden 2 % der Gesamteinnahmen, der Anteil der Länder ist im Jahre 2014 etwa 45 %. Bei der Körperschaftsteuer ist der Anteil der Länder und des Bundes jeweils 50 %. An der Einkommensteuer sind auch die Gemeinden beteiligt (Art. 106 Abs. 5 und Abs. 5a GG). Bei der Lohnsteuer und veranlagten Einkom-

mensteuer ist der Anteil der Länder 42,5 % und der Anteil der Gemeinden 15 %. Bei der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge beträgt der Anteil der Gemeinden 12 %, die Länder erhalten 44 %. Der im Zuge der Wiedervereinigung eingeführte Solidaritätszuschlag fließt allein dem Bund zu. Da sich mit der Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich auch erhebliche Belastungen für die Länder ergaben, hat der Bund indes bei Einführung des Solidaritätszuschlags sieben Umsatzsteuerpunkte an die Länder abgetreten. Gewerbe- und Grundsteuern stehen grundsätzlich den Gemeinden zu. Allerdings sind Bund und Länder am Aufkommen der Gewerbesteuer über die sogenannte Gewerbesteuerumlage beteiligt.

3.2 Zuordnung des Steuer- aufkommens zu den einzelnen Ländern

Auf der zweiten Stufe des Finanzausgleichs, dem primären horizontalen Finanzausgleich²⁷, werden die den Ländern zugewiesenen Steuern den einzelnen Ländern zugeordnet. Dabei folgt die Ertragszuständigkeit grundsätzlich dem Prinzip des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1. GG). Bei der Einkommensteuer wird davon abgewichen. Hier sorgt die Zerlegung dafür, dass der Wohnsitz eines Steuerpflichtigen ausschlaggebend ist. Bei der Körperschaftsteuer gilt demgegenüber das Betriebsstättenprinzip.

Mindestens drei Viertel der Einnahmen aus der Umsatzsteuer werden nach der Einwohnerzahl verteilt. Bis zu einem Viertel der Einnahmen aus der Umsatzsteuer wird als Ergänzungsanteil den Ländern zugewiesen. Der Ausgleich orientiert sich dabei an der Summe der Einnahmen der Länder aus Steuern ohne Berücksichtigung der Gemeindesteuern (bis auf die Gewerbesteuerumlage) und der Umsatzsteuer. Zur Bestimmung des Ergänzungsanteils werden die Einnahmen je Einwohner in einem Land den durchschnittlichen Einnahmen je Einwohner in allen Ländern gegenübergestellt. Länder mit vergleichsweise geringen Einnahmen erhalten Ergänzungsanteile gemäß eines degressiven Ausgleichstarifs (sog. Umsatzsteuervorwegausgleich). Demnach werden Abweichungen vom Durchschnittswert von mehr als 3 % zu 95 % ausgeglichen, bei kleineren Abweichungen sinkt der Ausgleich auf bis zu 60 % ab.

Abbildung 1 zeigt den Effekt der Umsatzsteuerverteilung auf die Verteilung des Aufkommens der Steuern der Länder nach § 2 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG). Es kommt für alle Länder zu einem Anstieg und zugleich zu einer starken Angleichung der Finanzmittel insbesondere bei den Ländern mit geringen Einnahmen. Die Rangreihenfolge in der relativen Ausstattung mit Steuereinnahmen wird aber nicht umgekehrt.

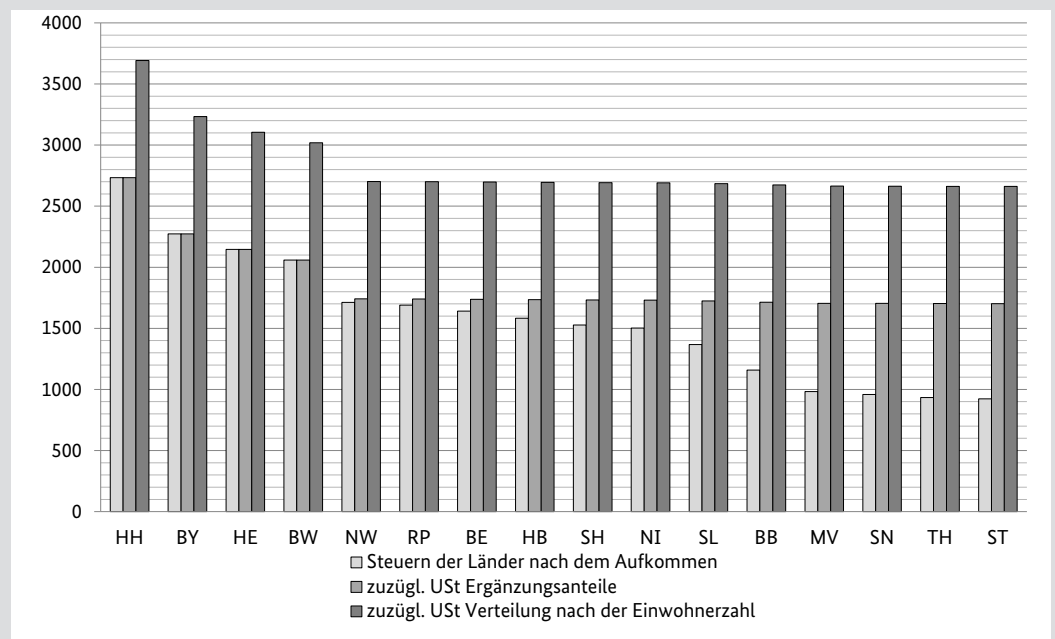
27. Vgl. BVerfGE 101, 158 (221).

3.3 Horizontaler Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich i.e.S.)

Der in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG normierte horizontale Länderfinanzausgleich (auch sekundärer horizontaler Finanzausgleich bzw. Länderfinanzausgleich i.e.S.), regelt einen weiteren Ausgleich zwischen den Einnahmen der Länder. Zentraler Begriff ist die Finanzkraft. Konkret werden zur Berechnung der Finanzkraft die Summe der Einnahmen des jeweiligen Landes einschließlich des Anteils an der Umsatzsteuer und 64 % der Einnahmen seiner Gemeinden herangezogen. Bei den Realsteuern der Gemeinden und bei der Grunderwerbsteuer wird dabei statt des tatsächlichen Aufkommens ein normierter Wert zugrunde gelegt.

Zur Bestimmung des horizontalen Ausgleichs wird die Finanzkraft eines Landes der Ausgleichsmesszahl gegenübergestellt. Letztere ist eine fiktive Bedarfsgröße, die vom Ansatz her bestimmt ist durch das Produkt aus durchschnittlicher Finanzkraft je Einwohner und der Einwohnerzahl eines Landes. Allerdings wird bei der Berechnung im Falle der Stadtstaaten von der tatsächlichen Einwohnerzahl abgewichen und eine höhere Einwohnerzahl zu Grunde gelegt (Einwohnerwertung, auch „Veredelung“). Auch für besonders schwach besiedelte Länder wird eine Einwohnerwertung bei den Gemeindesteuern vorgenommen.²⁸ Schon dadurch, dass die Finanzkraft einen größeren Kreis von Einnahmen umfasst und modifizierte Einwohnerzahlen verwendet, unterscheidet sich diese Messgröße deutlich von den Steuern der Länder nach dem Aufkommen, die bei der Umsatzsteuerverteilung zugrunde gelegt werden.

Abbildung 1: Wirkung der Umsatzsteuerverteilung auf die Steuereinnahmen der Länder

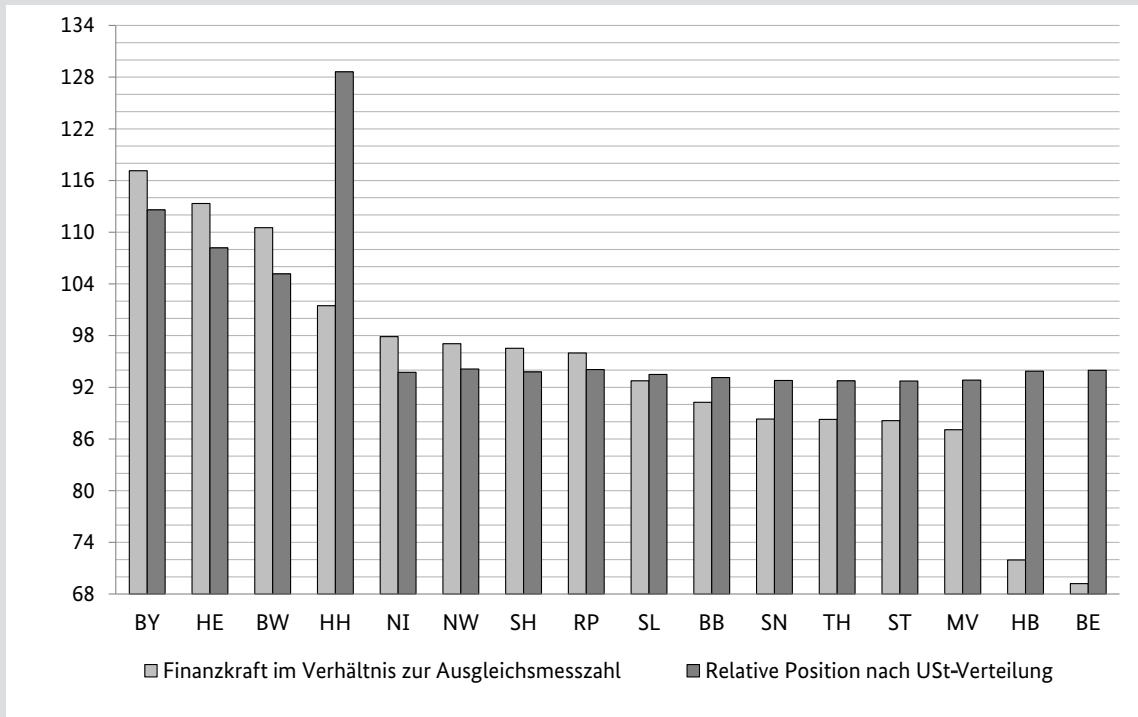


Anmerkungen: Aufkommen aus den Steuern der jeweiligen Länder nach § 2 Abs.1 FAG vor und nach Verteilung der Umsatzsteuer. Euro je Einwohner.

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

28. Hierzu zählen gegenwärtig Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

Abbildung 2: Einnahmeposition nach Umsatzsteuervorwegausgleich und Finanzkraft



Anmerkungen: Finanzkraft im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl: in %. Relative Position nach USt-Verteilung: Aufkommen aus den Steuern der Länder nach § 2 Abs. 1 FAG zuzüglich Umsatzsteuer-Ergänzungsanteilen und Restverteilung je Einwohner für das jeweilige Land im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt in %.
 Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

Abbildung 2 illustriert diesen Sachverhalt durch Gegenüberstellung der relativen Positionen der Steuereinnahmen der Länder inklusive der Umsatzsteuerverteilung und der relativen Finanzkraft als Ausgangswert für die dritte Stufe des Finanzausgleichs. Als Ergebnis der Umsatzsteuerverteilung entspricht die relative Position von Bremen und Berlin ungefähr der von Nordrhein-Westfalen. Während dessen Finanzkraft aber etwa 97 % der Ausgleichsmesszahl entspricht, liegt die Finanzkraft der beiden Stadtstaaten bei gerade einmal etwa 70 % der Ausgleichsmesszahl. Eine gravierende Änderung in der Bewertung der relativen Position zeigt sich auch im Falle Hamburgs. Nach der Umsatzsteuerverteilung hat Hamburg die Spitzenposition mit weit

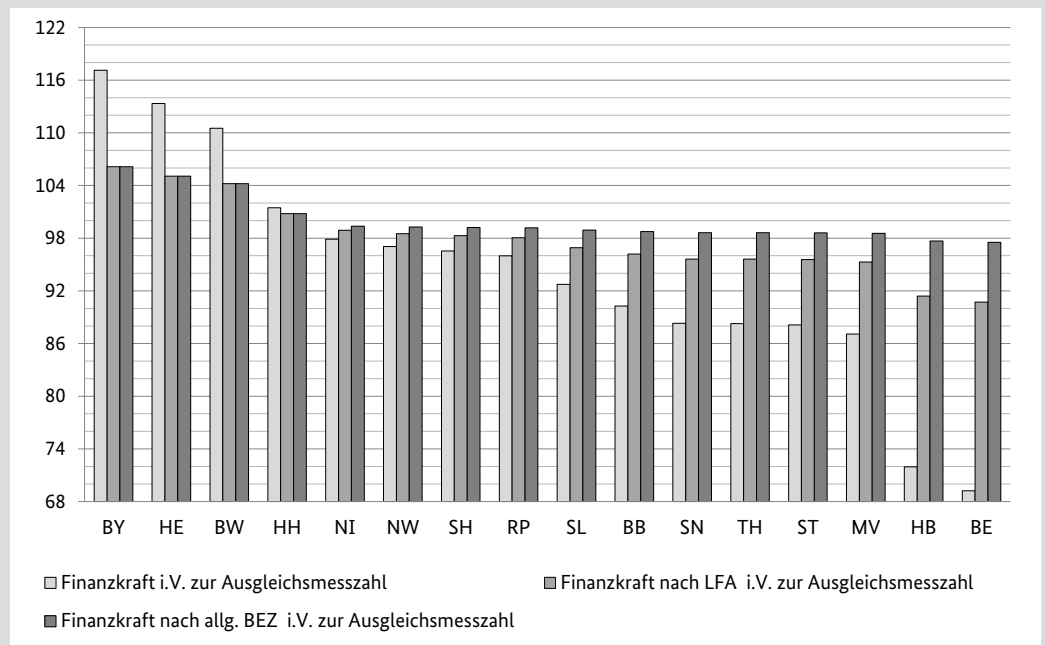
überdurchschnittlichen Einnahmen inne, die Finanzkraft übersteigt aber dennoch kaum die Ausgleichsmesszahl. Durch die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen kommt es also zwischen der zweiten und dritten Stufe des Finanzausgleichs zu einem Systemwechsel, der die Wirkungsweise des Gesamtsystems erheblich kompliziert.

Die horizontalen Ausgleichszuweisungen und -beiträge werden auf der Basis der Finanzkraft und der Ausgleichsmesszahl durch einen mehrfach abgestuften nicht-linearen Tarif bestimmt, der größere Abweichung stärker ausgleicht. Unterschiedsbeträge zwischen der Finanzkraft und der Ausgleichsmesszahl von mehr als 20 % werden zu 75 % ausgeglichen. Unterschiedsbeträge zwischen 7 % und 20 % werden

zu mindestens 70 % ausgeglichen. Für die verbleibenden Unterschiedsbeträge beträgt der Ausgleichssatz dann zwischen 44 % und 70 %. Der Tarif ist symmetrisch: Unterschreitet die Finanzkraft die Ausgleichsmesszahl, kommt es zu Ausgleichszuweisungen, im anderen Fall zu Beiträgen.²⁹

in Beziehung zur Ausgleichsmesszahl (siehe das Finanzkraftverhältnis nach Ausgleichszuweisungen in **Abbildung 3**) zeigt sich, dass die Rangreihenfolge der Länder in der relativen Ausstattung mit Finanzmitteln vor und nach dem Ausgleich der dritten Stufe („Finanzkraftreihenfolge“) unverändert ist.

Abbildung 3: Wirkung von horizontalem Ausgleich und allg. BEZ auf die relative Finanzkraft



Anmerkungen: Finanzkraft im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl vor und nach horizontalem Ausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.
 Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

Abbildung 3 zeigt den Effekt des horizontalen Ausgleichs anhand des Verhältnisses von Finanzkraft und Ausgleichsmesszahl. Durch den horizontalen Ausgleich kommt es zu einer Angleichung der Finanzkraft. Insbesondere Bremen und Berlin sowie die ostdeutschen Länder profitieren. Die drei sogenannten „Geberländer“ Bayern, Hessen und Baden-Württemberg verlieren. Setzt man die Nettobeträge aus Finanzkraft und Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträgen

Während Finanzkraft und Ausgleichsmesszahl sich jeweils auf ein bestimmtes Jahr beziehen, bezieht die Vorschrift § 7 Abs. 3 FAG (Prämienmodell) den Vergleich zum Vorjahr mit ein. Nach dieser Regelung wird von den Steuereinnahmen eines Landes nach dem Aufkommen bei der Berechnung der Finanzkraft ein Betrag von 12 % der im Vergleich zum Länderdurchschnitt überdurchschnittlichen Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr gekürzt.

29. Die Ausgleichsbeiträge sind zwar durch einen Maximalwert von 72,5 % der Unterschiedsbeträge „gedeckt“. Allerdings hat diese Regelung in der Praxis bislang nicht gegriffen. Die Beiträge der sogenannten „Geberländer“ belaufen sich auch im Jahr 2014 auf Werte um 60 %.

3.4 Ergänzungszuweisungen des Bundes

Die vierte Stufe des Finanzausgleichs beinhaltet im Rahmen des sogenannten sekundären vertikalen Finanzausgleichs Ergänzungszuweisungen des Bundes (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Dabei wird unterschieden zwischen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (auch Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Die allgemeinen BEZ dienen der weiteren Angleichung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder an den Länderdurchschnitt. Länder, deren Finanzkraft nach horizontalem Finanzausgleich unter der Ausgleichsmesszahl liegt, erhalten Zuweisungen des Bundes in Höhe von 77,5 % des verbleibenden Unterschiedsbetrags. Das ist im Prinzip die Fortsetzung des horizontalen Finanzausgleichs mit anderen Mitteln (vertikalen Transfers). Es gibt deshalb Vorschläge, diese BEZ zu streichen und in entsprechendem Ausmaß die vertikale Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder zu verbessern. Nach einem Reformvorschlag des Sachverständigenrates von 1992³⁰ hätte damit die Steuerkraft aller Länder auf mindestens 85 % des Durchschnitts angehoben werden können, noch bevor der horizontale Länderfinanzausgleich einsetzt.

Wie **Abbildung 3** zeigt, kommt es durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bei den Ländern mit vergleichsweise geringer Finanzkraft zu einer weiteren Angleichung der relativen Finanzkraft.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen länderspezifischen Lasten Rechnung tragen. Dazu gehören die Aufwendungen für die politische Führung in kleinen Ländern und überproportionale Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Im Rahmen des Solidarpakts II erhalten die neuen Länder und Berlin zudem Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausbau von teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich geringer kommunaler Steuerkraft. Sie sind zeitlich degressiv ausgestaltet und laufen Ende 2019 aus. In der Vergangenheit wurden Bundesergänzungszuweisungen auch zum Zwecke der Haushaltssanierung gewährt. Aktuell werden Finanzhilfen zur Konsolidierung an einzelne Länder geleistet – allerdings außerhalb der Regelungen des Finanzausgleichs. Ähnlich wurde mit den Seehafenlasten verfahren, die im Rahmen der Neuordnung 2001 aus dem Regelwerk des Finanzausgleichs ausgegliedert wurden. Nunmehr werden Finanzhilfen des Bundes nach Art 104a Abs. 4 GG in einem Umfang von jährlich 38,3 Mio. Euro gezahlt. Die Finanzierung durch die Ländergesamtheit wird durch die Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes sichergestellt.³¹ Die Seehafenlasten werden demnach weiterhin von der Gesamtheit der Länder finanziert – nun allerdings verteilt nach der Einwohnerzahl und nicht wie zuvor nach der Finanzkraft der Länder.

30: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1992/92, Ziffer 370.

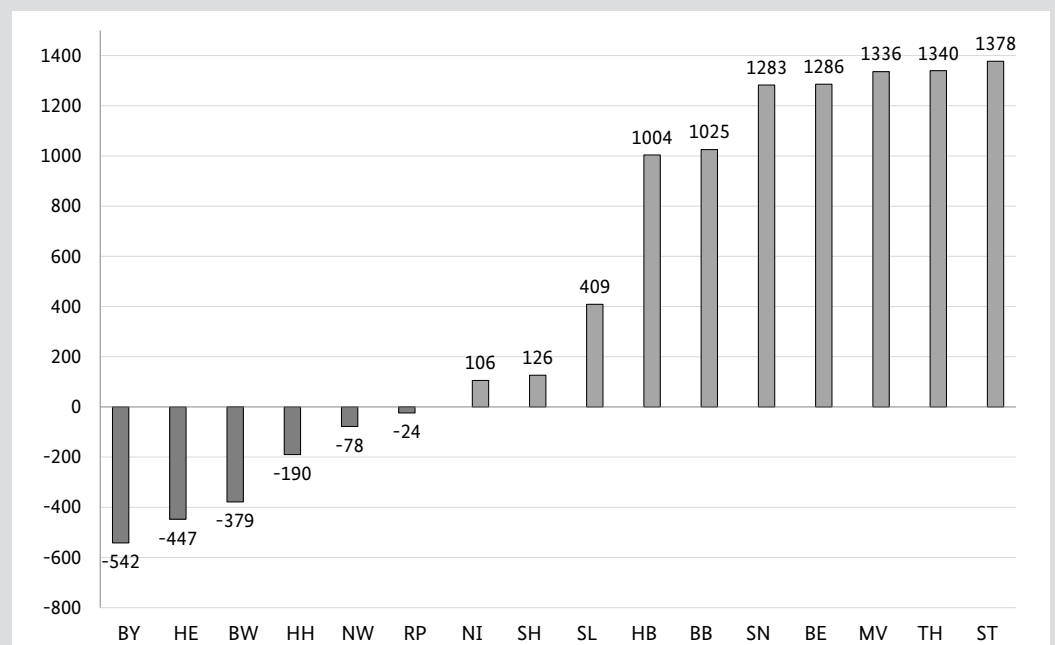
31: Vgl. Finanzbericht Bremen 02/2002, S. 7. und Finanzbericht (2015), S. 139.

3.5 Gesamtwirkung und Entwicklung der Transfers

In der Gesamtwirkung kommt es zu einer deutlichen Umverteilung. Schon im Umsatzsteuervorwegausgleich werden Unterschiede in den durchschnittlichen Steuereinnahmen in erheblichen Umfang ausgeglichen. Im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs erreicht ein Land, dessen Finanzkraft nach dem Ausgleich im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung nur 70 % der durchschnittlichen Finanzkraft beträgt, nach horizontalem Finanzausgleich 91 % des Durchschnitts. Nach den gezahlten Bundesergänzungszuweisungen sind es schließlich 97,6 %.

Abbildung 4 zeigt die in den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs insgesamt erhaltenen Zuweisungen bzw. die geleisteten Beiträge je Einwohner. Bei sechs Ländern kommt es netto zu Mindereinnahmen. Bei den übrigen Ländern kommt es zum Teil zu erheblichen Mehreinnahmen von weit über 1.000 Euro je Einwohner. Der höchste Finanzierungsbeitrag entfällt auf Bayern, das Finanzmittel in Höhe von 542 Euro je Einwohner abgibt. Am anderen Ende des Spektrums finden sich ostdeutsche Länder mit Beträgen oberhalb von 1.000 Euro je Einwohner. An diesen Beispielen wird die zentrale Bedeutung der Regelungen für die Finanzierung vieler Länderhaushalte deutlich.

Abbildung 4: Beiträge und Zuweisungen je Einwohner insgesamt 2014 (Euro je Einwohner)



Anmerkung: Erhaltene Zuweisungen (hell schraffiert) bzw. geleistete Beiträge (ausgedrückt jeweils als negativer Wert, dunkel schraffiert) je Einwohner. USt-Ergänzungsanteile, horizontale Ausgleichsbeiträge und -zuweisungen, allgemeine BEZ und Sonderbedarfs-BEZ.
 Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht (2015) und eigene Berechnungen.

Tabelle 1: Horizontale Umverteilung durch Umsatzsteuerverteilung und LFA i.e.S. 2014

Land	Verluste		Gewinne		Summe
	USt-Erg. Anteile	LFA i.e.S.	USt-Erg. Anteile	LFA i.e.S.	
Bayern	1.998	4.852	0	0	-6.850
Baden-Württemberg	1.687	2.356	0	0	-4.044
Hessen	959	1.755	0	0	-2.714
Nordrhein-Westfalen	2.269	0	0	897	-1.372
Hamburg	276	55	0	0	-332
Rheinland-Pfalz	431	0	0	288	-143
Schleswig-Holstein	0	0	131	172	303
Saarland	0	0	197	144	341
Bremen	4	0	0	604	600
Niedersachsen	0	0	549	276	824
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	902	463	1.365
Brandenburg	0	0	973	510	1.482
Thüringen	0	0	1.317	554	1.870
Sachsen-Anhalt	0	0	1.390	585	1.976
Berlin	209	0	0	3.491	3.282
Sachsen	0	0	2.375	1.034	3.409

In Mio. Euro. Anmerkungen: Verlust/Gewinn aus USt-Ergänzungsanteilen bei einer fiktiven Verteilung der Ergänzungsanteile nach der Einwohnerzahl. Verlust/Gewinn LFA: horizontale Ausgleichsbeiträge/-zuweisungen.

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

Tabelle 1 skizziert die horizontale Umverteilung durch die beiden horizontalen Verteilungssysteme, den Umsatzsteuervorgewegausgleich und den Länderfinanzausgleich i.e.S. (LFA i.e.S.). Abgebildet sind zum einen die im Jahre 2014 resultierenden Gewinne und Verluste aus den Ergänzungsanteilen an der Umsatzsteuer und den horizontalen Ausgleichszuweisungen/-beiträgen. Die Umverteilungswirkung ist im Falle der Umsatzsteuer bestimmt durch Vergleich der Einnahmen, die bei einer Verteilung der für die Ergänzungsanteile verwendeten Umsatzsteuermittel nach der Einwohnerzahl erzielt worden wären, mit den tatsächlich erhaltenen Ergänzungsanteilen. Im Falle des LFA i.e.S. wird die Umverteilungswirkung direkt durch die Transfers ermittelt. Die letzte Spalte zeigt die Summe der Verluste bzw. Summe der Gewinne. Die ersten sechs Länder verlieren durch die Umverteilung der Finanzmittel. Spitzenreiter ist Bayern mit einem Transfer von etwa 6,85 Mrd. (=1.998+4.852 Mio.) Euro. Auch das oft als „Nehmerland“ bezeichnete Land Nordrhein-Westfalen verliert durch die Umverteilung einen Betrag von etwa 1,37 Mrd. (=2.269-897 Mio.) Euro. Den Ländern mit Verlusten stehen 10 Länder gegenüber, die von der Umverteilung (netto) profitieren. Sachsen profitiert am stärksten mit einem Volumen von etwa 3,4 Mrd. (=2.375+1.034 Mio.) Euro.

Die Volumina der Umverteilung entsprechend der zweiten bis vierten Stufe des Finanzausgleichs sind in **Tabelle 2** aufgelistet. Sie zeigt, dass die Ausgleichsleistungen im Rahmen des LFA i.e.S. nur etwa ein Drittel des Umverteilungsvolumens ausmachen. Zwei Drittel des Umverteilungsvolumens entfällt in etwa gleichen Teilen auf Zuweisungen der zweiten Stufe (Umsatzsteuerergänzungsanteile) und der vierten Stufe (Bundesergänzungszuweisungen inkl. Sonderbedarfs-BEZ).

Für die Ausgestaltung der Finanzpolitik ist neben dem absoluten Finanzierungsbeitrag aber auch die Änderung der Einnahmen, Zuweisungen und Beiträge von Bedeutung, die sich bei einer Veränderung der Steuereinnahmen ergeben. Dieser Sachverhalt wird durch sogenannte Verbleibsbeträge abgebildet. Sie geben an, wieviel Euro von unterstellten Mehreinnahmen in bestimmter Höhe bei einem Land verbleiben. Wegen der komplexen Struktur des Finanzausgleichs unterscheiden sich die Verbleibsbeträge je nach Steuer und Land. **Tabelle 3** zeigt auf der Basis der im Jahr 2014 erzielten Einnahmen und geltenden Regelungen die Verbleibsbeträge für Mehreinnahmen bei der Lohn- und Körperschaftsteuer als zwei Gemeinschaftsteuern, für die Erbschaftsteuer als Landessteuer, zusätzlich für die bergrechtliche Förderabgabe als einer reinen Landeseinnahme und für die Grundsteuer als Gemeindesteuer.

Tabelle 2: Volumen der Umverteilung 2014 (in Mio. Euro)

		Betrag (in Mio. Euro)	Anteil
Umsatzsteuerverteilung	Summe der Abweichungen gegenüber der Verteilung nach Einwohnern	7.833,590	28,6 %
Länderfinanzausgleich i.e.S.	Summe der Ausgleichszuweisungen im horizontalen Finanzausgleich	9.018,728	32,9 %
Allg. Bundesergänzungszuweisungen		3.513,729	12,8 %
	Teilungsbedingte Sonderlasten	5.777,598	21,1 %
Sonderbedarfs- Bundesergänzungszuweisungen	Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit	777,000	2,8 %
	Kosten der politischen Führung	516,916	1,9 %
Summe		27.437,561	

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht verschiedene Jahrgänge, Finanzausgleichsgesetz und eigene Berechnungen.

Die Verbleibsbeträge für die Körperschaftsteuer sind besonders niedrig. Dies resultiert aus dem Charakter als Gemeinschaftsteuer. Die Verbleibsbeträge für die Lohnsteuer sind durchweg höher, da auch der Zuwachs am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berücksichtigt wurde. Für die sogenannten Geberländer des Länderfinanzausgleichs i.e.S., Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, liegen die Verbleibsbeträge bei der Lohnsteuer in etwa bei einer Viertelmillion Euro und bei der Körperschaftsteuer bei etwa 170 - 200 Tsd. Euro. Hamburg hat im Jahr 2014 die höchsten Verbleibsbeträge bei diesen Steuern.³² In Nordrhein-Westfalen liegen die Verbleibsbeträge noch oberhalb von

100 Tsd. Euro. Ansonsten werden zumeist Werte unterhalb von 100 Tsd. Euro verzeichnet. Setzt man die Verbleibsbeträge in Beziehung zu den unterstellten Mehreinnahmen ergeben sich bei Körperschaft- und Lohnsteuer in den übrigen Fällen fast durchweg Verbleibsquoten im einstelligen %-Bereich der Mehreinnahmen, in Einzelfällen sogar im Promille-Bereich. Von einer Million dauerhafter Mehreinnahmen verbleiben in solchen Fällen bei einem Land weniger als 10 Tsd. Euro. Bei der Erbschaftsteuer sind die Verbleibsbeträge etwas höher, da der Bund nicht direkt an den Einnahmen partizipiert. Bei der Förderabgabe sind die Verbleibsbeträge noch höher, da sie in den Umsatzsteuervorwegausgleich nicht

32. Im Jahre 2014 weist Hamburg eine Finanzkraft geringfügig oberhalb der Ausgleichsmesszahl auf, so dass es keine allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhält und auch nur einem geringeren Ausgleichstarif im horizontalen Finanzausgleich ausgesetzt ist

einbezogen ist. Dies gilt ebenfalls für die Grundsteuer, bei der sich zusätzlich positiv auswirkt, dass Gemeindesteuern nur zu 64 % in die Finanzkraft eingerechnet werden. Im Ergebnis sind alle Verbleibsquoten hier bei mindestens 40 %.

Bei allen Steuerarten sind die Verbleibsbeträge übereinstimmend deutlich höher in Ländern, die vergleichsweise hohe Einnahmen erzielen und niedriger in finanzschwachen Ländern. In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise liegen die Verbleibsbeträge bei unterstellten Mehreinnahmen der Erbschaftsteuer von 1 Mio. bei 24 Tsd. Euro – in Bremen sogar nur bei 13 Tsd. Euro. Die extrem niedrigen Verbleibsbeträge in diesen Ländern resultieren daraus, dass mit dem Umsatzsteuervorgangsausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zwei zentrale Elemente des Verteilungssystems auf die Stärkung der Einnahmen vergleichsweise finanzschwacher Länder abzielen. Dies impliziert, dass insbesondere finanzschwache Länder durch eine Steigerung ihrer Einnahmen keine wesentliche Verbesserung in den letztlich verfügbaren finanziellen Mittel erzielen können.³³

33. Dieser Sachverhalt ähnelt der Armutsfalle bei Wohlfahrtsprogrammen mit bedarfsorientierten Leistungen. Siehe zu dieser Problematik z. B. Anthony B. Atkinson, 1996, *The Case for a Participation Income*, *Political Quarterly*, 67, 67-70.

Tabelle 3: Verbleibsbeträge bei Steuermehreinnahmen von 1 Mio. Euro
(in 1.000 Euro)

Land	Lohnsteuer	KSt	ErbSt	Förderabgabe	GrundSt
Nordrhein-Westfalen	177	115	226	290	545
Bayern	266	200	399	433	636
Baden-Württemberg	256	191	381	409	622
Niedersachsen	114	49	102	189	481
Hessen	234	171	342	359	590
Sachsen	87	28	54	109	428
Rheinland-Pfalz	89	27	54	135	447
Sachsen-Anhalt	76	15	31	89	417
Schleswig-Holstein	83	20	40	128	441
Thüringen	76	15	30	87	417
Brandenburg	77	16	33	93	420
Mecklenburg-Vorpommern	73	13	24	79	411
Saarland	68	8	16	79	410
Berlin	89	30	59	a)	429
Hamburg	328	262	525	531	700
Bremen	66	7	13	a)	402

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in 1.000 Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer, Förderabgabe oder Grundsteuer um 1 Mio. Euro. Langfrist-Effekte ohne Berücksichtigung der Prämienregel.

^{a)} im Jahre 2014 keine Einnahmen aus der Förderabgabe.

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

4. Beurteilung der bestehenden Regelungen

4.1 Fiskalische Umverteilung und Leistungsfeindlichkeit

In der föderalen Ordnung der Bundesrepublik kommt den Ländern die Aufgabe zu, wichtige öffentliche Leistungen z. B. im Bereich der Bildung, der inneren Sicherheit oder bei der Infrastruktur bereitzustellen. Zur Finanzierung stehen ihnen gegenwärtig erhebliche Teile der Gemeinschaftssteuern sowie eigene Steuereinnahmen und verschiedene Ergänzungszuweisungen zur Verfügung (vgl. Abschnitt 3). Auch wenn die Länder bei Erfüllung ihrer Aufgaben unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und unterschiedliche Methoden wählen, liegt es in ihrem Interesse, möglichst effizient zu wirtschaften, um den Bürgern sowohl quantitativ als auch qualitativ ein attraktives Niveau an Leistungen bereitstellen zu können. Die Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs sind im Hinblick auf diese Zielsetzung neutral, solange die Höhe der Transfers von der Art und Weise der Aufgabenerfüllung nicht berührt wird. Wenn aber eine geänderte Ausrichtung der Landespolitik zu höheren oder niedrigeren Transfers führt, kommt es zu Anreizeffekten. Neben das Ziel, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten eine

möglichst gute Infrastruktur und eine möglichst gute Versorgung mit öffentlichen Leistungen bereitzustellen, tritt dann das Ziel, die erhaltenen Transfers zu steigern bzw. geleistete Transfers zu verringern.

Im Hinblick auf die konkreten Möglichkeiten, auf Transfers Einfluss zu nehmen, sind vertikale und horizontale Dimensionen zu unterscheiden. Bezüglich der vertikalen Dimension des Finanzausgleichs stellt das Maßstäbengesetz auf den Vergleich der Deckungsquoten ab (§ 4 Abs. 1 MaßStG), also auf das Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben. Diese Festlegung ist für sich genommen problematisch, da eine exakte Abgrenzung dieser Größen mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet ist (siehe Abschnitt 2.1). Im Hinblick auf die Neutralität ist festzustellen, dass notwendige Ausgaben, wenn sie aus den tatsächlichen Ausgaben hergeleitet werden, von der Finanzpolitik eines Landes beeinflusst werden. Dies ermöglicht die strategische Ausrichtung der Finanzpolitik auf eine Steigerung der Zuweisungen.³⁴ Allerdings stellt die Deckungsquote der Länder auf die Gesamtheit der Länder ab, so dass die Finanzpolitik selbst großer Länder nur einen geringen Einfluss auf die vertikale Mittelverteilung hat.

34. Siehe auch Rolf Peffekoven, 1985, Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in D. Cansier und D. Kath (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital - Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin, S. 53-79.

Mit der Einwohnerzahl als abstraktem Bedarfskriterium (§ 8 Abs. 1 MaßStG) wird beim horizontalen Finanzausgleich ein pauschaler Ansatz verfolgt. Sieht man von der Wahl zwischen Erst- und Zweitwohnsitz ab, wird dieses Kriterium vor allem durch Wanderungseffekte beeinflusst. Solange ein Zuwachs an Einwohnern die Finanzkraft eines Landes entsprechend der durchschnittlichen Finanzkraft stärkt, würden sich bei Bevölkerungsbewegungen Finanzkraft und Finanzbedarf gleichmäßig verändern. Sie wären daher im Hinblick auf Transfers neutral. Berücksichtigt man, dass Bevölkerungsbewegungen vielfach im Zusammenhang mit Wanderungen von Erwerbstätigen und höherqualifizierten Arbeitskräften stehen, kann eine auf Zuwanderung ausgerichtete Finanzpolitik die Finanzkraft je Einwohner auf Kosten der Abwanderungsregion stärken. Hier besteht für sich genommen ein Fehlanreiz, der indessen durch den Finanzausgleich tendenziell korrigiert wird.

Neben Wanderungseffekten ist die Finanzkraft je Einwohner über die Steuereinnahmen mittelbar oder unmittelbar durch die Politik der einzelnen Länder beeinflusst. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Steuereinnahmen haben die Länder im Rahmen des Steuervollzugs. Es gehört zu den besonderen Merkmalen des Föderalismus in Deutschland, dass die Steuern fast ausschließlich durch die Länder erhoben werden. Dies schafft ein Anreizproblem, da die Aufwendungen für die Steuerverwaltung von den Ländern getragen werden, die resultierenden Steuereinnahmen aber im bestehenden System überwiegend abgegeben werden müssen. Dies liegt zunächst an der Zuordnung der Steuern sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht. Vertikal ist die Steuerbeteiligung des Bundes vor allem bei den Gemeinschaftsteuern hervorzuheben, die dazu führt, dass erhebliche Teile – bei der Umsatzsteuer mehr als 50 %

– an den Bund abgegeben werden. Das Anreizproblem wird aber im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs noch verschärft, da die nicht an den Bund abgeführten Steuereinnahmen Gegenstand der Umverteilung unter den Ländern sind.³⁵

Wenn die Höhe der Abgaben von dem jeweiligen Land bestimmt wird, hat dies mittelbare und unmittelbare Effekte auf die Finanzkraft. Deutliche Effekte sind vor allem bei der Einnahmenpolitik zu erwarten. So hat die bergrechtliche Förderabgabe einen unmittelbaren Effekt auf die Finanzkraft eines Landes und ist damit Gegenstand der Umverteilung im Rahmen der dritten und vierten Stufe des Finanzausgleichs. Die fiskalischen Erträge von Maßnahmen zur Steigerung der Förderabgabe werden so insbesondere bei Ländern verringert, die sich einem hohen Ausgleichstarif im horizontalen Finanzausgleich gegenübersehen und Empfänger von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sind. Im Hinblick auf die Steuerpolitik der Länder sind Effekte bei der Grunderwerbsteuer zu erwarten. Zwar geht nur die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer in die Berechnung der Finanzkraft ein. Allerdings hat die Wahl des Steuersatzes Effekte auf die Bemessungsgrundlage. Wird der Steuersatz erhöht, steigen die Transaktionskosten bei einem Immobilienverkauf. Die hieraus resultierenden Beeinträchtigungen des Immobilienmarktes führen zu einem Rückgang der Bemessungsgrundlage, und demzufolge sinkt die Finanzkraft. Daher kann ein Land durch einen höheren Steuersatz nicht nur die eigenen Steuereinnahmen sondern auch, mittelbar, die erhaltenen Transfers steigern bzw. die geleisteten Transfers senken. Dies schafft einen besonderen Anreiz, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer zu erhöhen.

35. Ein solcher Zielkonflikt tritt auch im supranationalen Kontext auf. Zur Lösung ist beispielsweise in der EU vereinbart, dass die Mitgliedsländer 20 % der vereinnahmten Zölle behalten, obwohl die Zölle ansonsten dem EU-Budget zustehen.

Bei den Realsteuern ergeben sich ähnliche Effekte. Sieht man von den Stadtstaaten ab, treten diese bei den fiskalisch ungleich bedeutsameren Gemeindesteuern allerdings nur indirekt auf, da die Landespolitik die Hebesätze nicht direkt bestimmt. Die Länder nehmen aber über den kommunalen Finanzausgleich einen erheblichen Einfluss auf die Finanzpolitik ihrer Gemeinden und können beispielsweise Hebesatzsteigerungen auslösen, die aufgrund des damit verbundenen Verlusts an Standortattraktivität die Steuerkraft bei den Realsteuern verringern. Durch den Finanzausgleich wird ein Teil der Mindereinnahmen zu Lasten des Bundes und der anderen Länder kompensiert – für das jeweilige Land kommt es zu einem Anstieg der erhaltenen Transfers bzw. zu einem Rückgang der geleisteten Transfers. Auch hier liegt ein Fehlanreiz vor.

Die Umverteilung im Finanzausgleich hat auch bedeutsame Implikationen für die fiskalischen Effekte von Steuerreformen und kann daher das Zustandekommen politischer Mehrheiten für eine Verbesserung steuerlicher Regelungen erschweren. Damit ist insbesondere bei Steuern zu rechnen, deren Aufkommen sehr ungleich verteilt ist. So konzentrieren sich beispielsweise bei der Erbschaftsteuer die Kosten der Erhebung und die Steuerzahlungen in einzelnen Ländern, die Einnahmen kommen aber durch den Finanzausgleich allen Länderhaushalten zu Gute.³⁶ Auch eine Reform der Grundsteuer, bei der die Bodenwerte an die aktuellen Wertverhältnisse angepasst werden, könnte erhebliche Verteilungseffekte zuungunsten von Ländern mit vergleichsweise starker Entwicklung der Bodenwerte nach sich ziehen.³⁷ Antizipieren die betroffenen Länder solche Verteilungseffekte, werden sie einer Reform ablehnend gegenüber stehen, selbst wenn diese das eigene Aufkommen erhöhen würde.

Die Länder können im Rahmen ihrer gestalterischen Möglichkeiten auch durch die Ausgabenstruktur und die Verwaltung für Wirtschaftswachstum und höhere Steuerkraft sorgen. So lassen sich beispielsweise Genehmigungsverfahren durch intensiveren Personaleinsatz zügiger handhaben oder konsumtive Ausgaben in investive Ausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur umlenken. Länderregierungen können auch politisches Kapital einsetzen, um Reformen und wachstumsfördernde Projekte gegen Einzelinteressen durchzusetzen. In vielen Fällen können also Aufwendungen getätigt werden, um mittel- bis langfristig zu mehr Wohlstand und zu mehr Steuereinnahmen zu kommen. Wenn die zusätzlichen Steuereinnahmen die Finanzkraft je Einwohner erhöhen, verringern sich die erhaltenen Transfers bzw. erhöhen sich die Leistungen an den Bund und andere Länder. Daher wird der Anreiz für eine entsprechende Finanz- und Wirtschaftspolitik abgeschwächt, zumal die durch den Finanzausgleich abgeschöpften Steuermehreinnahmen die Erträge der Finanz- und Wirtschaftspolitik und damit auch einen Erfolgsindikator dieser Politik schmälern. Umgekehrt schlagen sich Rückgänge in den Steuereinnahmen in einer niedrigeren Finanzkraft nieder, die höhere Zuweisungen auslöst. Der Finanzausgleich wirkt insoweit in beide Richtungen tendenziell leistungsfeindlich.³⁸ Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Asymmetrie des Ausgleichssystems: Wie die Verbleibsbeträge zeigen (siehe **Tabelle 3**), führen die nichtlinearen Tarife auf den verschiedenen Stufen dazu, dass gerade finanzschwache Länder kaum Möglichkeiten haben, durch die Steigerung eigener Einnahmen ihre Finanzsituation zu verbessern.

36. Siehe hierzu Thiess Büttner, 2007, Erbschaftsteuer im föderalen Wettbewerb, in: BDI, vbw, Deloitte (Hrsg.), Schriftenreihe zur Erbschaftsteuerreform Band V, Berlin, 3-11.

37. Zur Reform der Grundsteuer siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2011), Reform der Grundsteuer, Berlin.

38. Vgl. Rolf Peffekoven, 2013, Notwendige Reform nur über Verhandlungen möglich, ifo Schnelldienst, 66(9), 8-11.

Inwieweit sich die genannten Anreize in der konkreten Finanz- und Wirtschaftspolitik eines Landes niederschlagen, hängt von den jeweiligen Maßnahmen ab. Viele Maßnahmen wirken sich nicht nur auf die Einnahmen eines Landes aus, sondern verändern Wirtschaftstätigkeit und Standortbedingungen. Die Konsequenzen für die Einnahmen des Landes sind dann möglicherweise nur ein Nebenaspekt. Bei Maßnahmen, die in erster Linie Auswirkungen auf die Einnahmen eines Landes haben, ist aber durchaus mit einer Beeinflussung zu rechnen. So ist das Argument der Leistungsfeindlichkeit des Finanzausgleichs vor allem für diejenigen Politikbereiche relevant, die einen engen Zusammenhang zu den Einnahmen haben. Entsprechend belegen empirische Studien zu den Anreizeffekten des Finanzausgleichs vor allem Effekte des Finanzausgleichs auf die Steuerverwaltung und die Steuerpolitik.³⁹

Die Thematik der Leistungsfeindlichkeit stand auch im Zentrum der Reform des Jahres 2001, die allerdings nur zu marginalen Veränderungen geführt hat. Zwar wurde mit dem Prämienmodell gemäß § 7 Abs. 3 FAG eine Regelung eingeführt, die speziell Anreize zur Erzielung von Steuereinnahmen setzen soll. Nach dieser Regelung wird von den Steuereinnahmen eines Landes nach dem Aufkommen bei der Berechnung der Finanzkraft ein Betrag von 12 % der im Vergleich zum Länderdurchschnitt überdurchschnittlichen Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr gekürzt. Das Prämienmodell

stellt aber nur kurzfristig sicher, dass ein Bundesland an einer überproportionalen Steigerung bestimmter Steuereinnahmen in gewissem Maße partizipiert. Bleiben die Steuereinnahmen auf dem höheren Niveau, was Kennzeichen gerade einer nachhaltigen Finanzpolitik wäre, werden sie indes voll einbezogen. Mindereinnahmen werden ohnehin stets voll berücksichtigt.⁴⁰

4.2 Finanzkraft und Übernivellierung

a) Begrenzte Aussagefähigkeit der Finanzkraft

Sieht man von den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab, kann die Umverteilung im Rahmen der einzelnen Stufen des Finanzausgleichs für sich genommen die Rangreihenfolge in den Einnahmen nicht verändern. Allerdings sind die Maßstäbe bei der Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs und bei der Umverteilung im horizontalen Finanzausgleich und durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen unterschiedlich (siehe Abschnitt 3.2). Zudem haben Festlegungen zum örtlichen Aufkommen erhebliche Bedeutung für die Ausgleichswirkungen. Bei einer übergreifenden Betrachtung der verschiedenen Stufen kann es daher durchaus zu Verschiebungen in der Rangreihenfolge kommen.⁴¹

39. Vgl. Christian Baretta, Bernd Huber, und Karl Lichtblau, 2002, A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance*, 9, 631-649. Thiess Büttner, 2006, The incentive effect of fiscal equalization on tax policy, *Journal of Public Economics*, 90(3), 477-497. Peter Egger, Marko Köthenbürger und Michael Smart, 2010, Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany, *Journal of Public Economics*, 94(3), 235-246. Timm Bönke, Beate Jochimsen, Carsten Schröder, 2013, Fiscal federalism and tax administration: Evidence from German, DIW. Auf kommunaler Ebene finden sich auch Belege für Effekte auf die Investitionstätigkeit, vgl. Sebastian Hauptmeier, 2009, Fiscal Competition and the Impact of Fiscal Equalisation, Munich Dissertations in Economics 9691, Universität München.

40. Zur Kritik am Prämienmodell siehe auch Sachverständigenrat, 2001, Jahresgutachten 2001/02 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7569, Textziffer 368.

41. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich beim Umsatzsteuervorwegausgleich allerdings nicht um ein Instrument des umverteilenden Finanzausgleichs, sondern um einen Bestandteil der primären Finanzausstattung, s. BVerfGE 72, 330 (384f.); 116, 327 (379).

Aufgrund der großen Bedeutung des Pendelns über Landesgrenzen hinweg ist zunächst die Zerlegung bei der Lohn- und Einkommensteuer von Bedeutung. Hier führt die Zuordnung der Einnahmen nach dem Wohnort dazu, dass Länder, die stärker als Wirtschaftsstandort fungieren, systematisch zur Erwirtschaftung von Einnahmen beitragen, welche im Rahmen des Wohnsitzprinzips anderen Ländern zustehen. Dabei erscheint die Zuordnung insofern willkürlich, als bei der Besteuerung der Gewinne von Kapitalgesellschaften die Betriebsstätte zugrunde gelegt wird, während die Einkommensteuer auf Gewinne bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften dem Wohnsitz zugerechnet wird.⁴² Dagegen knüpft die Gewerbesteuer unabhängig von der Rechtsform an der Betriebsstätte an.

Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl erscheint aus pragmatischer Sicht sinnvoll, weil weder der Ort der Wertschöpfung noch der Ort des Verbrauchs aus dem örtlichen Umsatzsteueraufkommen zweifelsfrei ermittelt werden können.⁴³ Allerdings ist davon auszugehen, dass bei der Verteilung nach der Einwohnerzahl gegenüber einer hypothetischen Situation, in der jedes Bundesland eine eigene Umsatzsteuer erhebt, bereits in erheblichem Umfang Finanzmittel zwischen den Ländern zu Gunsten der finanzschwächeren Länder umverteilt werden.⁴⁴ Zudem hat der sogenannte Umsatzsteuervorwegausgleich, wie oben gezeigt, erhebliche Konsequenzen für die Verteilung der Finanzmittel.⁴⁵

Von den Zuweisungen des Bundes im Rahmen von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen oder im Rahmen der Finanzhilfen profitieren die Länder unabhängig von der Finanzkraft ebenfalls unterschiedlich. Wenn die Zuweisungen als allgemeine Deckungsmittel verwendet werden können, ergeben sich hier weitere Veränderungen der Einnahmenverteilung und Quellen einer Übernivellierung. Dies gilt insbesondere, wenn die Zuweisungen pauschal und ohne konkreten Nachweis der tatsächlichen Sonderlasten gewährt werden.

b) Mangelnde Berücksichtigung von Unterschieden in der Kaufkraft

Über die Verteilung von Finanzmitteln hinaus ergeben sich Probleme mit dem Finanzkraftbegriff im Finanzausgleich zwischen den Ländern wegen der erheblichen Unterschiede in Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur, die sich unter anderem in Unterschieden in den regionalen Preisniveaus niederschlagen. Auf der Basis des Konsumentenpreisindex 2007 ist für die Länder in **Tabelle 4** ein maximaler Unterschied von 17,6 % zu verzeichnen, um den das Preisniveau Hamburgs jenes in Sachsen-Anhalt übersteigt. Stellt man auf die unterschiedlichen Beamtengehälter ab, so ergibt sich immer noch eine Spanne von 13,8 %.

42. Siehe hierzu auch Sachverständigenrat, 2014, Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden, Textziffer 622.

43. So bestehen Schwierigkeiten bei der Zuordnung der Einfuhrumsatzsteuer ebenso wie bei der Zuordnung von Verkäufen über Ländergrenzen.

44. Vgl. auch Clemens Fuest und Michael Thöne, 2009, Reform des Finanzföderalismus, Stiftung Marktwirtschaft, S. 34.

45. Vgl. Sachverständigenrat, 2014, a.a.O., Textziffer 599.

Tabelle 4: Preis- und Gehaltsunterschiede zwischen den Ländern

Land	Konsumentenpreisindex	Gehaltskostenindex
Hamburg	1,115	1,046
Hessen	1,064	1,019
Baden-Württemberg	1,061	1,035
Bayern	1,046	1,019
Berlin	1,025	0,919
Schleswig-Holstein	1,025	0,996
Bremen	1,024	0,987
Nordrhein-Westfalen	1,022	0,987
Rheinland-Pfalz	1,001	1,031
Niedersachsen	0,986	0,987
Saarland	0,986	1,009
Mecklenburg-Vorpommern	0,977	0,987
Brandenburg	0,972	0,973
Thüringen	0,959	1,024
Sachsen	0,958	0,994
Sachsen-Anhalt	0,948	0,994

Anmerkungen: Der Gehaltskostenindex ist berechnet auf der Basis der Gehaltsstufe A7. Der Konsumentenpreisindex eines Landes ist berechnet als der mit der Einwohnerzahl gewichtete Durchschnitt der Konsumentenpreise auf Kreisebene im Jahr 2007.

Quelle: Jochen Zimmer, *The German Financial Equalisation System: Accounting for Differences in Governmental Purchasing Powers*, Goethe Universität Frankfurt, Mai 2014.

Die Gründe für die Unterschiede im Preisniveau sind vielfältig. Sie resultieren zum einen aus Unterschieden in der Raumstruktur, was in dem überdurchschnittlichen Preisniveau der Stadtstaaten zum Vorschein kommt. Unterschiede im Preisniveau stehen aber auch im Zusammenhang mit der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Dies zeigt sich in dem überdurchschnittlichen Preisniveau in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern und dem unterdurchschnittlichen Preisniveau der ostdeutschen Länder.

Der Finanzausgleich basiert auf nominalen Werten. Anders als bei einem Finanzausgleich auf Basis realer Werte profitieren Länder mit niedrigem Preisniveau von Transfers mehr als Länder mit hohem Preisniveau. Die starke Angleichung der nominalen Finanzkraft auf annähernd 100 % des Durchschnitts hat bei den vorliegenden Unterschieden in den Preisniveaus daher zwangsläufig Umkehrungen der realen Finanzkraft von Ländern zur Folge.⁴⁶

c) Berücksichtigung der Steuereinnahmen der Gemeinden

Eine weitere Problematik in der Ermittlung der Finanzkraft ist der Umgang mit den Einnahmen der Gemeinden. In der Ermittlung der Finanzkraft werden nach § 8 Abs. 3 FAG die Steuereinnahmen der Gemeinden zu 64 % berücksichtigt. Diese Regelung erfolgt vor dem Hintergrund des Art. 107 Abs. 2 GG, wonach nicht nur die Finanzkraft, sondern auch der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen sind. Angesichts der Schwierigkeiten einer konkreten Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs beschränkt sich das FAG auf einen pauschalen Abschlag.

46. Nicht nur über den nominal definierten Finanzausgleich werden Länder mit höherem Preisniveau benachteiligt. Auch die effektive Steuerlast ist in diesen Ländern vielfach höher. Gemessen an der Leistungsfähigkeit, die sich auf das reale Einkommen bezieht, müssten in Regionen mit höherem Preisniveau beispielsweise bei der Einkommensteuer eigentlich höhere Freibeträge und verzögerte Progressionsstufen gelten. Wegen des nominal fixierten Steuersystems ist in teuren Regionen die Steuerlast aber vergleichsweise höher. Dies verschärft die interregionale Umverteilung. Siehe hierzu David Albouy, 2009, The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation, *Journal of Political Economy*, 117(4), 635-667.

47. Z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O. und Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2000, a.a.O.

48. Bei der kritischen Sicht des Wissenschaftlichen Beirats, 1992, zur hälftigen Einbeziehung der Gemeindesteuern bleiben die Effekte der Finanzpolitik der Gemeinden auf die Steuerkraft unberücksichtigt.

Die nur teilweise Einbeziehung ist in der Vergangenheit verschiedentlich kritisiert worden, auch vom Wissenschaftlichen Beirat.⁴⁷ Allerdings ist zu beachten, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden im Rahmen einer intensiven Standortkonkurrenz der Gemeinden erwirtschaftet werden. Eine hohe Steuerkraft wird daher an Standorten erzielt, die besondere Vorteile bieten. Neben geographischen Merkmalen zählen zu den Standortvorteilen auch finanzpolitisch bestimmte Standortfaktoren, wie eine wirtschaftsfördernde Infrastruktur oder ein niedriges Hebesatzniveau, das vielleicht erst durch den Verzicht der Bürger auf kommunale Leistungen ermöglicht wird. Auch bei der Grundsteuer und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer schlagen sich die gemeindlichen Standortvorteile in der Steuerkraft nieder. Da aber eine höhere Steuerkraft nicht zuletzt auch das Resultat der Finanzpolitik der Gemeinden ist, kann eine volle Einbeziehung zu einer Übernivellierung führen, da die für die Standortvorteile erbrachten Anstrengungen der Gemeinden unberücksichtigt bleiben.⁴⁸

Eine volle Einbeziehung der Steuereinnahmen der Gemeinden in den Länderfinanzausgleich kann auch aus Effizienzgesichtspunkten problematisch sein. In allen Flächenländern gibt es kommunale Finanzausgleichssysteme, die Landesmittel an die kommunale Ebene weitergeben und durch die Ausgestaltung der Transfers den Standort- und Steuerwettbewerb der Gemeinden um Unternehmen und Bürger steuern. Die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft in den Länderfinanzausgleich kann dazu führen, dass die Länder nicht nur die eigene

Finanzpolitik sondern auch den kommunalen Finanzausgleich und mithin die Finanzpolitik der Gemeinden im Hinblick auf eine günstigere Verteilungsposition im Länderfinanzausgleich ausgestalten.⁴⁹

Geht man also davon aus, dass die Finanzpolitik der Gemeinden starke Effekte auf die kommunale Steuerkraft ausübt, und berücksichtigt ferner, dass die Länder auf die Finanzpolitik ihrer Gemeinden maßgeblichen Einfluss nehmen, erscheint eine volle Einbeziehung der Gemeindesteuern problematisch. Bei dem gegenwärtigen Anrechnungsfaktor von 64 % liegen die Verbleibsquoten bei der Grundsteuer in den meisten Ländern bei etwa 40 % (vgl. **Tabelle 3**). Gleiches gilt für die Verbleibsbeträge bei der Gewerbesteuer.⁵⁰ Soll eine Übernivellierung vermieden werden und sollen die Verbleibsbeträge nicht kleiner ausfallen, müsste eine stärkere Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Finanzkraft mit einer Absenkung des gegenwärtig hohen Ausgleichsgrades im Finanzausgleich einhergehen.

4.3 Berücksichtigung von Bedarfsunterschieden

Die Mittelverteilung im Länderfinanzausgleich ist vom Ansatz her an den Einnahmen orientiert. An verschiedenen Stellen basiert die Mittelverteilung indes nicht nur auf Kennzahlen der Finanzkraft (pro Einwohner), sondern berücksichtigt in der Berechnung des Finanzbedarfs auch Spezifika der Länder. Dies kann man als Versuche deuten, eine angemessene Finanzausstattung auch unter besonderen Umständen zu gewährleisten. Beispiele solcher Regelungen im Finanzausgleich sind die Wertung

der Einwohnerzahlen der Stadtstaaten § 9 Abs. 2 und 3 FAG und dünnbesiedelter Flächenstaaten § 9 Abs. 3 FAG. Eine Reihe von Sonderbedarfen wird zudem durch spezielle Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt.

a) Einwohnerwertung

Im bestehenden Finanzausgleich werden raumstrukturelle Unterschiede im Rahmen der Einwohnerwertung berücksichtigt. Bei der Behandlung der Gemeindesteuereinnahmen und der Landessteuern wird unterschiedlich verfahren.

(1) Einwohnerwertung der Stadtstaaten bei den Gemeindesteuereinnahmen

Gemeinden unterscheiden sich massiv in Einwohnerzahl und Verdichtung. Kleinstgemeinden mit wenigen hundert Einwohnern und einer Einwohnerdichte von unter 100 Einwohnern je Quadratkilometer treffen ebenso eigenständige finanzpolitische Entscheidungen wie Großstädte in Ballungsräumen mit mehreren Tausend Einwohnern je Quadratkilometer. Dabei bieten die größeren Städte auch Leistungen an, deren Bereitstellung nur ab einer gewissen Einwohnerzahl zu vertretbaren Kosten möglich ist.⁵¹ Auf der kommunalen Ebene ist die Einwohnerwertung ein einfaches Mittel, um zu berücksichtigen, dass Kommunen mit wachsender Einwohnerzahl eine größere Bandbreite von öffentlichen Leistungen bereitstellen. Sie wird in den meisten Flächenländern im Rahmen des sogenannten Hauptansatzes praktiziert.

49. Siehe hierzu Thiess Büttner, Robert Schwager, und Sebastian Hauptmeier, 2011, Efficient Revenue Sharing and Upper-Level Governments: Theory and Application to Germany, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 167, 647-667.

50. Die Gewerbesteuerumlage führt tendenziell zu einer Verringerung der Verbleibsbeträge, da der Bund an der Gewerbesteuerumlage partizipiert und der Länderanteil an der Umlage zu den Steuern des Landes gerechnet wird. Allerdings sind die Vervielfältiger der Umlage recht gering.

51. Vgl. Wallace Oates, 1988, On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, 24 (1), 85-94.

Tabelle 5 zeigt die Eckwerte der Einwohnerwertung in den Flächenländern, die eine Hauptansatzstaffel anwenden. Angegeben ist jeweils der Faktor mit dem Einwohner in der größten Stadt relativ zu den Einwohnern der kleinsten Gemeinden angerechnet werden. Dieses Spreizungsverhältnis übersteigt zumeist den Ansatz bei der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Finanzausgleich (135/100). Diese Einwohnerwertung sollte nicht als Privilegierung der Ballungszentren interpretiert werden. Da auch die Steuerkraft je Einwohner in den Ballungszentren höher ist, wirkt die Einwohnerwertung einer fiskalischen Umverteilung von den Ballungsgebieten zu den peripheren Regionen entgegen.⁵² Eine solche Umverteilung wäre im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Effizienz und Entwicklung problematisch.⁵³

Tabelle 5: Einwohnerwertung im kommunalen Finanzausgleich

Land	Spreizungsverhältnis	Einwohnerzahl
Baden-Württemberg	186/100	600.000
Bayern	150(160 ¹)/108	500.000
Brandenburg	130(150 ¹)/100	55.000
Hessen³	140 ² /107	50.000
Niedersachsen	180/100	500.000
Nordrhein-Westfalen	145/100	600.000
Sachsen³	190/100	100.000
Sachsen-Anhalt³	130/100	60.000
Thüringen	145/100	200.000

Anmerkungen: ¹ Höchstsatz für kreisfreie Städte, ² Höchstsatz für Mittelzentrum, ³ ohne kreisfreie Städte. Die Einwohnerzahl gibt den jeweiligen Mindestwert der obersten Größenklasse an. Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Finanzausgleichsgesetze der Länder im Jahre 2013. Das Spreizungsverhältnis misst das Verhältnis der Einwohnerwertung (in %) in den größten bzw. einwohnerstärksten Gemeinden eines Landes relativ zu den kleinsten Gemeinden.

52. Siehe hierzu Wolfgang Kitterer, Tanja Burckardt und Hajo Löwer, 2004, Finanzausgleich und Stadtstaaten, Bremen.

53. Siehe hierzu Horst Zimmermann, 2001, Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf? Wirtschaftsdienst 81(4), 222-226, und Horst Zimmermann, 2013, Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung, Wirtschaftsdienst, 93(8), 534-538.

Das Ausmaß der Verdichtung unterscheidet sich zwischen den Ländern vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, im Hinblick auf die Stadtstaaten.⁵⁴ Der kommunale Finanzausgleich in den Flächenländern wirkt durch die Einwohnerwertung einer Unterfinanzierung der Städte in diesen Ländern entgegen. Einen entsprechenden Mechanismus gibt es in den Stadtstaaten nicht. Eine Mehrheit des Beirats hält daher die Einwohnerwertung für die Stadtstaaten bei den Gemeindesteuereinnahmen für grundsätzlich vertretbar.

(2) Einwohnerwertung dünn besiedelter Länder bei den Gemeindesteuern

Auch Ländern mit besonders dünner Besiedlung im Sinne des § 9 Abs. 3 FAG wird im Rahmen des Finanzausgleichs ein höherer Ausgabebedarf eingeräumt. Allerdings steht diesem höheren Bedarf anders als bei den Ballungsgebieten keine systematisch höhere Wirtschaftsleistung und daher auch keine höhere Steuerkraft gegenüber. Daher ist die Einwohnerwertung in diesem Zusammenhang finanzwissenschaftlich anders zu beurteilen. Die Einwohnerwertung bei besonders schwacher Besiedlung beinhaltet die Prämierung einer tendenziell weniger leistungsfähigen Siedlungsstruktur. Hinzu kommt, dass schwach besiedelte Länder wegen des niedrigeren Preisniveaus ohnehin im Finanzausgleich begünstigt sind. Die Einwohnerwertung wegen dünner Besiedlung ist daher auch im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kritisch zu sehen.

(3) Einwohnerwertung der Stadtstaaten bei den Landessteuern

Der höhere Finanzbedarf der Städte in den Ballungsgebieten reflektiert ein größeres Bündel an kommunalen Leistungen. Abgesehen von dem sogenannten obligatorischen Steuerverbund mit den Kommunen werden die Landeseinnahmen der Flächenländer aber nicht für kommunale Aufgaben herangezogen. Diese Praxis rechtfertigt allenfalls eine moderate Einwohnerwertung bei den Einnahmen des Landes.

Gelegentlich wird die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen für benachbarte Länder als Rechtfertigung der Einwohnerwertung bei den Landeseinnahmen herangezogen. Wie der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten von 1992 ausführt, liefern indes Leistungen für das Umland keine überzeugende Rechtfertigung für eine pauschale Einwohnerwertung.⁵⁵

Um den Anteil der Landeseinnahmen zu quantifizieren, der für die Finanzierung kommunaler Aufgaben verwendet wird, könnte auf die empirische Verteilung der Verbundsätze des kommunalen Finanzausgleichs in den Flächenländern zurückgegriffen werden. Im Mittel werden 23 % für den Steuerverbund aufgewandt.⁵⁶ Von daher dürfte die Einwohnerwertung bei den Landeseinnahmen nur knapp ein Viertel desjenigen Wertes betragen, der für die Gemeindesteuereinnahmen angesetzt wird. Geht man von einem Spreizungsverhältnis von 180/100 für die Gemeindesteuern aus, würde die Einwohnerwertung für die Landessteuern rund 118 % betragen.⁵⁷

54. Die Siedlungsdichte Nordrhein-Westfalens (Einwohner je km² der Siedlungs- und Verkehrsfläche) liegt mit 2.332 eher an dem Wert des Stadtstaates Bremen (2.848) als an dem Durchschnittswert der übrigen Flächenländer, deren Siedlungsdichte im Durchschnitt 1.473 beträgt (Quelle: eigene Berechnung anhand Destatis, 2012, Statistisches Jahrbuch 2012, S.14).

55. Zur Berücksichtigung von Leistungen für das Umland schlägt der Wissenschaftliche Beirat die fiktive Integration der Stadtstaaten oder eine begrenzte Abkehr vom Wohnsitzprinzip in der Ermittlung des örtlichen Aufkommens vor. Zu diesem Ansatzpunkt siehe auch Wolfgang Kitterer und Robert C. Plachta, 2008, Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement des deutschen Föderalismus, Baden-Baden.

56. Vgl. Hans Fehr und Michael Tröger, 2002, Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst 82(10), 609-617.

57. Eine Einwohnerwertung von 180 % für 23 % der Landessteuereinnahmen entspricht rechnerisch einer Einwohnerwertung von 118 % für alle Landessteuereinnahmen ($118\% = 0,23 \times 180\% + (1 - 0,23) \times 100\%$).

Berücksichtigt man, dass die Gemeindesteuern im LFA höher zu gewichten wären, erscheint eine durchschnittliche Einwohnerwertung leicht unterhalb des gegenwärtig für die Stadtstaaten vorgesehenen Wertes von 135 % angemessen.⁵⁸ Die Mehrheit des Beirates plädiert deshalb für die Beibehaltung des Stadtstaatenprivilegs.⁵⁹

b) Andere Bedarfsansätze im horizontalen Finanzausgleich

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung verschiedentlich nicht auf die aktuelle Einwohnerzahl, sondern auf einen historischen Durchschnitt abgestellt, um einen Rückgang der Bevölkerung nur mit Verzögerung auf den Finanzausgleich durchschlagen zu lassen. Sieht man von Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Einwohnerzahl ab, orientiert sich der Finanzausgleich mit dem Bezug auf die Einwohnerzahl letztlich am Bürger als dem zentralen Bedarfsträger. Durch Verwendung historischer Einwohnerzahlen schwächt sich dieser Bezug ab. Dies wäre unproblematisch bei temporären Änderungen in der Einwohnerzahl. Demographische Prozesse sind indes eher persistent. Die Einführung eines „demographischen Faktors“ im Länderfinanzausgleich führte daher zu einer andauernden Umlenkung der Finanzmittel weg vom Bürger als Bedarfsträger hin zur Region. Zwar mag es im Zusammenhang mit dem Rückbau der Infrastruktur in Abwanderungsregionen zu kurzfristigen Mehrbedarfen kommen: eine dauerhafte Umlenkung der Finanzströme ist aber unangebracht.⁶⁰

Angesichts des Umstandes, dass Berlin in erheblichem Umfang Mittel aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich erhält, wird gelegentlich gefordert, dass die Finanzierung der Hauptstadtfunktion außerhalb des Finanzausgleichs sicherzustellen ist. Diese erfolgt allerdings schon jetzt außerhalb des formalisierten Finanzausgleichs durch spezifische Zuweisungen im Hauptstadtfiananzierungsvertrag.⁶¹ Die erheblichen Zuweisungen im horizontalen Finanzausgleich ergeben sich hingegen aus der Anwendung des Regelsystems, wobei im Falle Berlins eine ganze Reihe von bedarfserhöhenden Umständen greift. Insbesondere wirkt sich hier der Unterschied in den Regelungen zwischen dem Umsatzsteuervorwegausgleich und dem anschließenden Finanzausgleich aus. Bei der Umsatzsteuerverteilung werden die Länder anders als im horizontalen Ausgleich nicht mit der fiktiven Einwohnerzahl berücksichtigt. Daher sind die Transfers im Umsatzsteuervorwegausgleich besonders gering – Berlin verliert sogar im Vergleich zu einer Verteilung nach Einwohnern (siehe **Tabelle 1**) – und im horizontalen Finanzausgleich besonders hoch.

58. Betragen die Landessteuereinnahmen ein Vierfaches der Gemeindesteuereinnahmen würde eine Gewichtung von 118 % bei den Landessteuereinnahmen und von 180 % bei den Gemeindesteuereinnahmen einer durchschnittlichen Gewichtung von 130 % $= (4/5 \cdot 118 \% + 1/5 \cdot 180 \%)$ entsprechen.

59. In der Literatur gibt es allerdings auch andere Meinungen. Vgl. Rolf Peffekoven, 1987, Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, Finanzarchiv, 45, S. 181 – 228, hier: 200 – 204. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/2002, Zif. 365. Es fehlt bisher die – auch vom Bundesverfassungsgericht geforderte – gesicherte empirische Basis für die bisher praktizierte Einwohnergewichtung zugunsten der Stadtstaaten.

60. Siehe hierzu: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013, Finanzpolitische Herausforderungen des demographischen Wandels im föderativen System, Berlin.

61. Siehe hierzu Horst Zimmermann, 2013, a.a.O.

c) Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderbedarfen

Ein wesentlicher Teil der Bundesergänzungszuweisungen bezieht sich explizit auf Sonderbedarfe. Diese beinhalten teilungsbedingte Sonderlasten § 11 Abs. 3 FAG, Sonderbedarfe aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit § 11 Abs. 3a FAG und die sogenannten Kosten der politischen Führung § 11 Abs. 4 FAG. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen nach übereinstimmender Meinung nur subsidiären Charakter haben. Dem widerspricht die starke Expansion seit dem Jahre 1990. Zudem werden die Mittel den Ländern „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt“ (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG). Damit ist der Bezug auf Sonderbedarfe in vielen Fällen schon von der Sache her irreführend.⁶²

Die überdurchschnittlichen Kosten politischer Führung bei kleineren Ländern sind ein möglicher, wenn auch von der Verfassung her kein zwingender Grund, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vorzusehen. Die Berücksichtigung der Ländergröße im Rahmen der „Kosten der politischen Führung“ ist von Seiten der Finanzwissenschaft mit dem Hinweis kritisiert worden, dass die kleinen Länder durchaus die Möglichkeit haben, die Kosten, die aus einer Eigenstaatlichkeit erwachsen, durch gemeinsame Einrichtungen oder Neugliederung zu senken.⁶³ Sieht man von der Frage der Rechtfertigung ab,⁶⁴ stellt sich auch die Frage, wie der Empfänger-

kreis abzugrenzen ist und wie die Kosten der politischen Führung zu quantifizieren sind. Gegenwärtig werden alle Länder mit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl berücksichtigt. Die mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2001 vereinbarte regelmäßige Überprüfung ist zu begrüßen. Problematisch ist indes in jedem Fall der Bezug auf tatsächliche Ausgaben in den Empfängerländern bei der Bestimmung des Ansatzes.⁶⁵ Hier entsteht die Gefahr eines Zirkelschlusses, da getätigte Ausgaben Ansprüche im Finanzausgleich begründen.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung von Sonderlasten, die aus der Zuführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe resultieren, ist kritisch anzumerken, dass solche Kosten nicht auf die fünf begünstigten Länder beschränkt sind. Ohnehin sind die Bundesergänzungszuweisungen bei der gegenwärtigen Beschränkung auf sogenannte leistungsschwache Länder (vgl. § 10 Abs. 1 MaßstG) als Instrument zum Ausgleich der Folgekosten von Bundesgesetzen nur bedingt geeignet. Grundsätzlich gilt, dass eine Entflechtung der Kompetenzen sinnvoll ist. Dies spricht für eine Übertragung von Aufgaben im Bereich der Sozialleistungsgesetze auf den Bund. Allerdings würde die Administration der Gesetze gerade bei Sachleistungen zugleich den Ausbau der Verwaltung beim Bund nach sich ziehen. Werden bundesweit einheitlich geregelte Leistungsgesetze durch die Länder vollzogen, würde eine unmittelbare Übernahme der Ist-Kosten wegen des Spielraums in der Umsetzung Fehlanreize auslösen.⁶⁶

62. Zu den Arten von Sonderbedarfen und den adäquaten Ausgleichsinstrumenten vgl. Rolf Peffekoven, 1990, Finanzausgleich und Sonderbedarf – Thema und vier Variationen, in: Franz Xaver Bea und Wolfgang Kitterer (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen, S. 323 – 341.

63. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O.

64. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung siehe Simon Kempny und Ekkehart Reimer, 2014, a.a.O., S. 65ff.

65. Zur Ermittlung der Ansätze siehe Bundesministerium der Finanzen, 2003, Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin, S.51.

66. So sind beispielsweise bei den Eingliederungshilfen nach Kapitel 6 SGB 2013 erhebliche Unterschiede in den durchschnittlichen Ausgaben je Empfänger zu verzeichnen. Die Ausgaben je Empfänger variieren 2012 zwischen Spitzenwerten in Bremen mit 28.854 Euro und Nordrhein-Westfalen mit 23.244 Euro und Mindestwerten in Sachsen mit 9.819 Euro und in Mecklenburg-Vorpommern mit durchschnittlich 10.298 Euro, Vgl. Destatis, 2015, Statistik der Sozialhilfe-Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2012, Wiesbaden.

Auch bei Gewährung pauschalierter Transfers darf im Hinblick auf die Wahrung der Eigenverantwortung im Vollzug und zur Setzung von Effizienzanreizen nicht auf tatsächliche Kosten abgestellt werden. Zur Wahrung der Konnexität sollten daher Sollkosten angesetzt werden. Eine Verbesserung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern kann aber auch über eine Stärkung der Eigenverantwortung erfolgen, indem den Ländern und Kommunen gerade mehr als weniger Spielraum bei der Umsetzung der bundesstaatlich normierten Aufgaben eingeräumt wird.

Die im Solidarpaket II beschlossenen Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten sind in der Erwartung des Aufholprozesses degressiv ausgestaltet und laufen Ende 2019 aus. Sie beinhalten im Wesentlichen Mittel zum Ausgleich des Nachholbedarfs bei der Infrastruktur. Der ebenfalls als Zweck genannte Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft beanspruchte im Berichtsjahr 2014 nur etwa 10 % der Mittel.⁶⁷ Ob und inwieweit die tatsächliche Entwicklung den Erwartungen entspricht, ist Gegenstand regelmäßiger Fortschrittsberichte, welche die Länder allerdings selbst erstellen. Sie lassen erkennen, dass wirtschaftliche Unterschiede auch nach 2020 fortbestehen werden. Die Schwierigkeiten, eine zielgerechte Verwendung der Mittel zu sichern, die mangelnde Schwerpunktsetzung und nicht zuletzt die Schwierigkeiten bei der Erfolgskontrolle sprechen aber dafür, die nach Auslaufen des Solidarpakts fortbestehenden strukturellen Probleme im Rahmen der Regionalpolitik anzugehen.⁶⁸

67. Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berlin 2014.

68. Für einen Überblick der Kritik am Solidarpaket II siehe Joachim Ragnitz, 2014, Was rechtfertigt einen Solidarpaket III und welche Ansatzpunkte hierfür gibt es? In: Martin Junkernheinrich und Joachim Lange(Hg.): Föderale Finanzen – Auf dem langen Weg zu einer Reform, Rehburg-Loccum 2014.

5. Ansatzpunkte für eine Stärkung der Einnahmeautonomie

Der Finanzausgleich regelt die Verteilung der Finanzmittel zwischen den Ebenen und zwischen den Ländern. Wie sich zeigte, führen diese Regelungen in Deutschland dazu, dass sich die Finanzausstattungen der Länder – pro Einwohner – weitgehend angleichen. Das ist insofern problematisch, als sich nicht ausschließen lässt, dass sich der von den jeweiligen Landesbürgern gewünschte Umfang öffentlicher Leistungen von Land zu Land unterscheidet. Warum sollten z. B. in einem relativ einkommensstarken Land nicht auch öffentliche Leistungen in einem überdurchschnittlichen Umfang nachgefragt werden oder warum sollten sich die Bürger zweier Länder mit vergleichbarem Einkommen nicht eine unterschiedliche Aufteilung ihres Einkommens auf den Erwerb privater und öffentlicher Güter wünschen? Gerade solche Wünsche auch umsetzen zu können, ist ein wesentlicher Vorteil eines dezentralen Finanzsystems, in dem auch den nachgeordneten Ebenen ein erhebliches Maß an finanzpolitischer Eigenverantwortung übertragen wird.

Insofern ist in einem wohl verstandenen dezentralen Finanzsystem ein Ausgleich der finanziellen „Regelausstattung“ der nachgelagerten Ebenen, wie ihn der Finanzausgleich gewährt, mit einem Rahmen eigener finanzieller Kompetenz zu verbinden, innerhalb dessen die Länder ihre jeweils eigenen

finanziellen Vorstellungen autonom durchsetzen und ihren Bürgern entweder höhere oder geringere Mittel abfordern können, als es diese finanzielle „Regelausstattung“ vorgibt. Mit anderen Worten: Der Länderfinanzausgleich sollte zwar gewissermaßen die für alle gleiche „Regelausstattung“ bereitstellen, aber er sollte die Einnahmen der Länder nicht zementieren.

Unter diesem Aspekt fehlt dem geltenden Länderfinanzausgleich ein wesentliches Element: Um aus der Wahrnehmung ihrer Autonomie resultierende Unterschiede im Finanzbedarf zu decken, benötigen die Länder geeignete Instrumente, um die eigenen Einnahmen selbstbestimmt anzupassen. Dies ist insbesondere auch deshalb von Bedeutung, da mit Art. 109 Abs. 3 GG die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die Länder besitzen aber mit Ausnahme der Sätze der Grunderwerbsteuer keinen steuerpolitischen Parameter, den sie für die Durchsetzung ihrer eigenen Vorstellungen über die wünschenswerte Finanzausstattung einsetzen können. Dabei ist die seit 2006 existierende Satzautonomie bei der Grunderwerbsteuer selbst nicht unproblematisch. Zwar haben mit Ausnahme von Bayern und Sachsen alle Länder – größtenteils mehrfach – von der Möglichkeit einer Steuererhöhung Gebrauch gemacht.⁶⁹

69. Bis 2006 betrug der Grunderwerbsteuersatz 3,5 %. Zum 1. 1. 2015 ist der Steuersatz in einer Reihe von Ländern auf 6,5 % angestiegen.

Doch ist wegen der geringen Bemessungsgrundlage ein wesentlicher fiskalischer Beitrag dieser Steuer nur mit hohen Sätzen zu erreichen – das Aufkommen der Grunderwerbsteuer betrug im Jahr 2013 insgesamt nur 8,39 Mrd. Euro. Dies hat erhebliche Effizienzeinbußen zur Folge, da gegenseitig vorteilhafte Immobilientransaktionen unterbleiben. Zudem sind Transaktionen dieser Art im Aufkommen starken Schwankungen ausgesetzt, was Anpassungslasten in den öffentlichen Haushalten bedingt.⁷⁰ Dies erschwert die Wahrnehmung der dezentralen Steuerautonomie durch die Grunderwerbsteuer.

Für eine Stärkung der Steuerautonomie bietet es sich an, ein Zuschlagsystem auf der Basis einer bestehenden Steuer einzuführen, und den Ländern das Recht einzuräumen, den Zuschlag, Steuersatz oder Hebesatz zu variieren. Von der fiskalischen Ergiebigkeit her kommen insbesondere Zuschläge zur Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer, Einkommensteuer oder Grundsteuer in Betracht. Bei einer dezentralen Besteuerung ist dabei jeweils auch die Frage zu klären, nach welchem Prinzip die Abgaben zu bemessen sind. Bei Zuschlägen zur Umsatzsteuer könnte die Besteuerung nach dem Ursprungsland- oder dem Bestimmungslandprinzip erfolgen. Bei einer Besteuerung des Umsatzes nach dem Ursprungslandprinzip können Unternehmen (Anbieter), die in verschiedenen Ländern ansässig sind, unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen. Es gibt dann einen Anreiz

für Unternehmen, den Sitz in ein Land mit geringerem Steuersatz zu verlegen. Im Hinblick auf die Wettbewerbsneutralität wäre daher dem Bestimmungslandprinzip der Vorzug zu geben. Für Käufe in einem Bundesland käme dann bei Anbietern aus allen Ländern der gleiche Steuersatz zur Anwendung. Allerdings würden regional differenzierte Steuersätze Anreize liefern, Käufe dort zu tätigen, wo die Steuersätze niedrig sind. Schon wegen des Versandhandels können sich Ausweichreaktionen einstellen. Obschon die Umsatzsteuer eine große Bemessungsgrundlage hat und daher schon geringe Steuersätze einen erheblichen fiskalischen Beitrag erbringen, ist sie insgesamt wegen zu erwartender Ausweichreaktionen der Unternehmen oder Konsumenten kaum für eine dezentrale Steuerautonomie geeignet.^{71,72}

Zuschläge auf Steuern vom Einkommen und Ertrag können nach dem Quellen- oder dem Wohnsitzprinzip erhoben werden. In der bestehenden Finanzordnung erfolgt die dezentrale Besteuerung bislang vor allem nach dem Quellenprinzip. So knüpft die Gewerbesteuer an der Betriebsstätte an. Ein Zuschlagsrecht der Länder bei der Gewerbesteuer erscheint aber problematisch. Länderzuschläge würden hier bedeuten, dass mit Bund und Gemeinden drei statt bislang zwei Ebenen mit eigenem Tarif auf dieselbe Bemessungsgrundlage zugreifen.⁷³ Dies würde die im Zuschlagsystem angelegten vertikal strukturierten Fehlanreize vergrößern.⁷⁴

70. Siehe hierzu Michael Thöne, 2005, Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Dissertation, Universität zu Köln, und RWI, 2012, Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Essen.

71. Ohnehin ergeben sich bei einer Steuerautonomie im Rahmen der Umsatzsteuer technische und europarechtliche Probleme, siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1992, a.a.O.

72. Auch die Praxis der auf subnationalen Ebene erhobenen sales tax in den USA wird von Seiten der Finanzwissenschaft wegen der Kaskadenbildung und den Schwierigkeiten mit grenzüberschreitenden Transaktionen kritisiert. Vgl. David E. Wildasin, 2001, Sales Taxation in Kentucky: Problems and Prospects, in: Financing State and Local Government, Long-Term Policy Research Center: Frankfort KY, 27–38.

73. Der Landesvervielfältiger der Gewerbesteuermulage unterscheidet sich zwar zwischen den neuen und den früheren Ländern wird aber auf Bundesebene festgelegt.

74. Zur Thematik der vertikalen Fehlanreize siehe Michael Keen, 1998, Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism. International Monetary Fund Staff Papers 45, 454–485. Zum Problem multipler Ebenen siehe auch Sebastian Kessing, Kai A. Konrad, Christos Kostogiannis, 2007, FDI and the dark side of decentralization, Economic Policy, 49, 5–70.

Ohnehin ist die Bemessungsgrundlage vergleichsweise klein. Eine breitere Quellenbesteuerung könnte im Rahmen der Lohnsteuer erfolgen, indem eine Lohnsummensteuer in den Betriebstätten eines Landes erhoben wird. Alle Ansätze zur Quellenbesteuerung haben aber den Nachteil, dass sie über die bestehende Besteuerung der Gemeinden hinaus steuerliche Überlegungen in die Entscheidungen über den Ort der Produktion einfließen lassen. Die Unternehmen hätten einen Anreiz, Betriebsstätten in Länder mit niedrigen Steuersätzen zu verlagern oder dort neu aufzubauen.⁷⁵

Aus allokativer Perspektive weist das Wohnsitzprinzip Vorteile auf, weil es neutral im Hinblick auf die Standortwahl der Produktion wirkt.⁷⁶ Das Anknüpfen am Wohnort scheint naheliegend, da dieser auch bestimmt, in welchem Land ein Bürger sein Wahlrecht ausübt. Auch wegen der großen Bemessungsgrundlage erscheint die Einführung von Länderzuschlägen bei der Einkommensteuer besonders geeignet, die Steuerautonomie zu stärken.⁷⁷ Zudem wird das Wohnsitzprinzip bereits bei der Zuordnung der Einkommensteuer praktiziert.

Länderzuschläge bei der Einkommensteuer können jedoch, je nach Ausgestaltung, Verlagerungen des Wohnsitzes auslösen. Damit ist immer dann zu rechnen, wenn die Mobilität hinreichend hoch ist und eine Wohnsitzverlagerung fiskalisch induzierte Vorteile in dem Sinne verspricht, das ein gleiches (größeres) Bündel an öffentlichen Leistungen bei geringerer (gleicher) Steuerlast genutzt werden kann.⁷⁸ Sofern dies Unterschiede in der Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen reflektiert, ist die Mobilität im Sinne eines Wettbewerbs zwischen den Standorten zu begrüßen. Allerdings stimmt der steuerliche Wohnsitz nicht immer mit dem tatsächlichen Wohnsitz überein und so kann die Wohnsitzverlagerung auch zum Mittel der bloßen Steuerplanung werden.

In welchem Umfang bei Zuschlägen auf die Einkommensteuer eine rein steuerlich induzierte Mobilität entsteht, hängt zudem von der Ausgestaltung der Zuschläge ab. Drei Modelle können unterschieden werden:

- (1) Zuschlag auf die Steuerschuld analog dem Solidaritätszuschlag
- (2) Zuschlag auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
- (3) Einführung eines proportionalen Steuersatzes des Landes

75. Wendet man das Sitzprinzip konsequent an, so sind auch die Gewinne von Kapitalgesellschaften, die im Gegensatz zu den Gewinnen von Einzelunternehmen und von Personengesellschaften erst bei Ausschüttung der Einkommensteuer unterliegen, am Sitz der Gesellschaft zu erfassen. Sitze von Kapitalgesellschaften sollten vergleichsweise mobil sein, wenn nur die Geschäftsleitung verlegt werden muss. Will man einen Wettbewerb der Länder um Sitze von Kapitalgesellschaften vermeiden, so scheidet ein Zuschlag zur Körperschaftsteuer (die ohnehin fiskalisch weniger ergiebig ist) aus.

76. Vgl. Jacob A. Frenkel, Assaf Razin, Efraim Sadka, 1991, *International taxation in an integrated world*, Cambridge, Mass.

77. Den Vorschlag der Länderzuschläge bei der Einkommensteuer hat der Beirat in seinem Gutachten zum Länderfinanzausgleich diskutiert, vgl. Wiss.Beirat, 1992, a.a.O. S.164f. Weitere Diskussionsbeiträge finden sich bei:

- Büttner, Thiess, und Robert Schwager, 2003, Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 532-555.
- Kittterer und Plachta, 2008, a.a.O.
- Fuest und Thöne, 2009, a.a.O.
- Feld, Lars, Hanno Kube und Jan Schnellenbach, 2013, *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Freiburg.
- Auch der 70. Deutsche Juristentag, 2014, hat sich für Länderzuschläge zur Einkommensteuer ausgesprochen, s. Beschluss 10.b.

78. Wegen der zu erwartenden erheblichen steuerlichen Mobilität ist auch eine Länderautonomie bei den Erbschaftsteuersätzen als problematisch anzusehen. Allenfalls bei der Wahl der Freibeträge käme eine Autonomie in Betracht, siehe hierzu Thiess Büttner, 2007, *Erbschaftsteuer im föderalen Wettbewerb*, in: BDI, vbw, Deloitte (Hrsg.), *Schriftenreihe zur Erbschaftsteuerreform Band V*, Berlin, S. 3-11.

Wird der Zuschlag auf die Steuerschuld bezogen (Modell 1), entfaltet er eine Progressionswirkung und führt bei Beziehern hoher Einkommen zu einer stärkeren Belastung. Da der steuerliche Vorteil einer Wohnsitzverlagerung überproportional mit dem Einkommen steigt, ist hier mit stärkeren Mobilitätseffekten bei Beziehern hoher Einkommen zu rechnen. Knüpft der Zuschlag indessen an die Sockelgrenzen von EUR 35.000 Euro oder 70.000 Euro jährlich an (Modell 2), wie das beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer vorgesehen ist,⁷⁹ könnte dies vermieden werden – der steuerliche Vorteil der Wohnsitzverlagerung wäre begrenzt.⁸⁰ Eine Zwischenlösung stellt Modell 3 dar. Dieser Vorschlag setzt zunächst eine Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen Bund und Ländern voraus. Dasjenige Aufkommen, das sich aus der Anwendung des Eingangssteuersatzes von 14 % ergibt, würde den Ländern und Gemeinden zugewiesen, das verbleibende Aufkommen dagegen dem Bund.⁸¹ Unter dieser Voraussetzung ließe sich die Autonomie dadurch stärken, dass den Ländern das Recht eingeräumt wird, den Eingangssteuersatz zu variieren. Bei diesem Vorschlag ist die Progressionswirkung eines Zuschlags zwar abgeschwächt, dennoch steigt der steuerliche Vorteil der Wohnsitzverlagerung proportional mit dem Einkommen.

Das Zuschlagsmodell (2), das den Zuschlag für höhere Einkommen kappt, zeichnet sich gegen über den anderen Modellen dadurch aus, dass es keine Anreize für eine steuerlich induzierte Mobilität von Hochkommensbeziehern setzt. Demgegenüber muss man sehen, dass das Zuschlagsmodell (2) in Teilbereichen regressiv wirkt. Auch das Modell (3) entspricht insoweit nicht den herkömmlichen Vorstellungen von vertikaler Belastungsgerechtigkeit, als ein Zuschlag lediglich die indirekte Progression erhöht und nicht die direkte.⁸² Allerdings können die personellen Verteilungswirkungen der Vorschläge ansatzweise durch eine Änderung im Tarif des bundesweit einheitlichen Teils der Einkommensteuer kompensiert werden.

Eine denkbare Alternative zu Zuschlägen bei der Einkommensteuer stellen Zuschläge bei der Grundsteuer dar. Insbesondere dann, wenn es endlich gelänge, die Bewertungsansätze bei der Grundsteuer den realen Verhältnissen anzunähern,⁸³ böten sich Zuschläge zur Grundsteuer als Instrument zur Verwirklichung von Steuerautonomie an. Ein solches Modell hätte den Vorteil, dass die induzierten Mobilitätseffekte vergleichsweise gering wären. Es müsste allerdings sichergestellt werden, dass die Bedeutung der Grundsteuer als Gemeindesteuer nicht geschwächt wird.

79. Gemäß Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 wird der Schlüssel für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer anhand der zu versteuernden Einkommensbeträge bis zu 35.000/70.000 Euro jährlich ermittelt.

80. Siehe zu diesem Ansatz auch Karl-Heinrich Hansmeyer und Horst Zimmermann, 1993, Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 32, 221-244.

81. Für den Vorschlag einer vertikalen Aufteilung der Einkommensteuer vgl. Gisela Färber, Carsten Kühl und Denis Alt, 2014, Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer, *Wirtschaftsdienst*, 94(4), 267-274.

82. In der Literatur wird auch vorgeschlagen Mobilitätseffekte durch den Ansatz der sogenannten „verzögerten Integration“ abzumildern. Bei diesem Ansatz käme bei einem Steuerzahler nach Umzug in ein anderes Bundesland für einen Übergangszeitraum trotz Wegzug der Zuschlag des bisherigen Sitzlandes weiterhin zur Anwendung. Der gesamte Steuerbetrag oder zumindest der Anteil, der den zu zahlenden Steuerbetrag im Zielland übersteigt, müsste an das bisherige Bundesland abgeführt werden. Für die Diskussion einer nachlaufenden Besteuerung bei Wohnortwechsel im Zusammenhang mit der europäischen Integration vgl. Wolfram F. Richter, 2004, Delaying integration of immigrant labor for the purpose of taxation, *Journal of Urban Economics*, 55, 597-613 und Alfons J. Weichenrieder und Oliver Busch, 2007, Delayed integration as a possible remedy for the race to the bottom, *Journal of Urban Economics*, 61, 565-575. In gewissen Grenzen ist eine fortgesetzte Steuerpflicht bei Wegzug ins niedrig besteuerte Ausland aufgrund § 2 Außensteuergesetz bereits heute möglich.

83. Zur Reform der Grundsteuer siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2011, a.a.O.

Die Einführung von Länderzuschlägen wird verschiedentlich mit dem Hinweis auf Verteilungseffekte zwischen Ländern abgelehnt. Die Vorstellung ist hierbei, dass ein autonomer Zuschlag in den Ländern unterschiedliche Effekte auf die Einnahmen hat. Länder mit hoher Steuerkraft könnten durch geringere Zuschläge mehr Einnahmen erzielen, wogegen Länder mit geringer Steuerkraft zusätzliche Einnahmen nur durch vergleichsweise hohe Zuschläge erzielen können. Dies gibt zu Befürchtungen Anlass, dass Länder mit vergleichsweise geringen Einnahmen oder höheren Lasten gezwungen sein könnten, höhere Zuschläge zu fordern. Der Finanzausgleich schafft gleichwohl die Möglichkeit, die Finanzausstattung in der Ausgangssituation so auszutariieren, dass die Notwendigkeit, höhere Zuschläge zu fordern, entfällt. Folgt man der Literatur zum asymmetrischen Steuerwettbewerb, verfügen Länder mit geringerer Steuerkraft zudem über einen strategischen Vorteil.⁸⁴ Der Verlust an Aufkommen durch Steuersatzsenkungen ist bei ihnen tendenziell geringer als bei den Ländern mit hoher Steuerkraft. Ohnehin muss man sehen, dass nicht nur die Einführung von Steuerautonomie, sondern alle Reformen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs Verteilungseffekte auslösen, die einer politischen Konsensfindung entgegenstehen. Diese Einsicht legt generell flankierende Maßnahmen bei einer Reform nahe (siehe Abschnitt 6).

Gegen Steuerautonomie der Länder wird auch eingewandt, dass ein Großteil der Länderausgaben durch Bundesgesetze determiniert ist und es deshalb nicht sachgerecht sei, den Ländern die politische Verantwortung für die zur Deckung erforderlichen Steuereinnahmen zu übertragen. Diesem Einwand wäre indes am besten durch die Stärkung des Konnexitätsprinzips zu be-

gegnet. Nicht nur Geldleistungsgesetze, sondern auch vom Bund beschlossene Sachleistungsgesetze könnten mit einer pauschalierten Kostenübernahme verknüpft werden (siehe Abschnitt 4.3.c).⁸⁵

In der politischen Diskussion wird eine Stärkung der Finanzautonomie der Länder weniger durch die Erweiterung der Steuerautonomie, als vielmehr durch die Schaffung eines Altschuldenfonds angestrebt. Würden die besonders stark verschuldeten Länder von ihren Schuldenlasten befreit, hätten sie mehr Spielraum, die Finanzpolitik nach den eigenen Vorstellungen auszugestalten. Grundsätzlich gilt aber, dass die Berücksichtigung aufgelaufener Schuldenlasten im Rahmen eines Finanzausgleichs die Eigenverantwortung der Finanzpolitik zu untergraben droht. Wie bei jedem *Bail-Out* besteht die Gefahr, dass in Erwartung der Übernahme von Finanzierungslasten neue Schulden ohne ausreichende Berücksichtigung der Tragfähigkeit aufgenommen werden. Nur wenn man sicher gehen könnte, dass in der Zukunft eine entlastende Berücksichtigung von Schulden ausgeschlossen ist, wäre eine Entschuldung für die langfristige Tragfähigkeit unproblematisch. Die Schwierigkeit besteht aber genau darin, dass die Politik sich nicht glaubwürdig festlegen kann, es bei einer einmaligen Entschuldung zu belassen. Die Gefahr ist vielmehr, dass eine Entschuldung einen gefährlichen Präzedenzfall schafft. Umgekehrt wäre eine Entschuldung allenfalls dann zu verantworten, wenn sie von einer Reform der Finanzverfassung begleitet würde, die glaubwürdig sicherstellt, dass eine Entschuldung nicht zum Präzedenzfall für nachfolgende Entschuldungen würde.⁸⁶

84. Vgl. John D. Wilson und David E. Wildasin, 2004, Capital tax competition: bane or boon. *Journal of Public Economics*, 88(6), 1075.

85. Siehe Simon Kempny und Ekkehart Reimer, Gutachten D zum 70. Deutschen Juristentag, 2014, D 38.

86. Vgl. Thomas J. Sargent, 2012, Nobel Lecture: United States then, Europe now, *Journal of Political Economy*, 120, 1-40.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Einführung von Länderzuschlägen bei Einkommen- oder Grundsteuer eine solche Reform sein könnte. Die damit verbundene Stärkung der Einnahmeautonomie verbessert die Möglichkeit der Finanzpolitik eines Landes, die Tragfähigkeit der Finanzpolitik aus eigener Kraft sicherzustellen. Damit würde die Eigenverantwortung in der Finanzpolitik gestärkt. Die Forderung nach Entschuldung könnte in Zukunft eher als heute mit dem Hinweis abgelehnt werden, erst einmal die eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Abzuwägen bleibt indessen, ob allein ein Zuwachs an Steuerautonomie den gravierenden Eingriff in das Prinzip rechtfertigt, dass jedes Landes die Folgen einer nicht tragfähigen Schuldenpolitik selbst tragen sollte. Man muss ja sehen, dass eine Altschuldenregelung systematisch jene Bürger benachteiligt, deren Landesregierungen in der Vergangenheit eine solide und tragfähige Finanzpolitik betrieben haben.

6. Leitlinien für eine Reform

Die Diskussion der Regelungen zum Bundesländer-Finanzausgleich hat gezeigt, dass das Regelwerk in vieler Hinsicht reformbedürftig ist. Angesichts der vielfältigen Anforderungen sind indes verschiedene Reformansätze denkbar. Daher werden im Folgenden grundsätzliche Leitlinien skizziert, die bei einer Reform Beachtung finden sollten.

Verbesserung der Transparenz

Der mehrstufige Aufbau der Mittelverteilung verschleiert das tatsächliche Ausmaß der vertikalen und horizontalen fiskalischen Umverteilung. Dies beeinträchtigt die Transparenz der bestehenden Finanzordnung so weit, dass für die Bürger z. B. nicht erkennbar ist, ob die Finanznot eines Landes auf dessen Finanzpolitik zurückzuführen ist oder auf eine systematische Benachteiligung im Finanzausgleich. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erhöhung der Transparenz wünschenswert. Ein erster Schritt hierzu wäre, den Umsatzsteuervorwegausgleich abzuschaffen. Stattdessen könnte die Verteilung des gesamten Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl erfolgen. Der über diese Verteilung hinausgehende Ausgleich der Finanzkraft bliebe dann dem horizontalen Finanzausgleich und ggf. den Ergänzungszuweisungen vorbehalten. So würde nicht nur der gegenwärtig zwischen den Stufen des Finanzausgleichs bestehende Systemwechsel in der Definition der Verteilungskrite-

rien vermieden. Auch die gegenwärtig stark ausgeprägte Asymmetrie in der Umverteilung, durch die sich gerade die finanzschwachen Länder einem hohen Ausgleichsgrad gegenübersehen, würde abgeschwächt. Die resultierenden Verteilungswirkungen ließen sich durch flankierende Änderungen an anderer Stelle kompensieren.

Absenkung des Ausgleichsgrades

Das bestehende Regelwerk verbindet die Umverteilung der Steuereinnahmen in vertikaler und horizontaler Hinsicht mit einem hohen Ausgleichsgrad. Insbesondere bei den finanzschwachen Ländern sind daher die Verbleibsbeträge bei Steuermehreinnahmen mitunter extrem gering. Mit Blick auf die politischen Anreizwirkungen ist das problematisch. Auch die anteilige Kürzung überproportionaler Steuerzuwächse (Prämienmodell) ist nicht geeignet, die aus dem hohen Ausgleichsgrad resultierenden Probleme zu lösen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat mehrheitlich eine Absenkung des Ausgleichsgrades. Das Ziel muss sein, einen substantiellen Selbstbehalt bei zusätzlichen Einnahmen zu erreichen. Dies ist schon wegen der dezentralen Steuerverwaltung von Bedeutung, zumindest solange eine Übertragung der Steuerverwaltung an den Bund nicht vereinbart ist. Um zu vermeiden, dass die Verbleibsbeträge bei den Steuereinnahmen der Gemeinden zu stark verringert werden und Übernivellie-

rungen entstehen, sollten diese Einnahmen nur bei einer deutlichen Absenkung des Ausgleichsgrades in die Berechnung der Finanzkraft vollständig einbezogen werden.

Berücksichtigung von Sonderbedarfen

Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen sollte schon im Hinblick auf die Transparenz des Finanzausgleichs auf ein Minimum beschränkt werden. Bei den bestehenden Regelungen bestehen Zweifel sowohl am Nachweis der besonderen Lasten als auch bei zielgerechter Verwendung der Mittel. Strukturelle Probleme in den neuen Ländern, die nach Auslaufen des Solidarpakts fortbestehen, sollten nicht durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen kompensiert, sondern gezielt im Rahmen der Regionalpolitik angegangen werden.

In der gegenwärtigen Praxis des bundesstaatlichen Finanzausgleichs werden bundesrechtlich geregelte Leistungsgesetze durch die Länder vollzogen. Zur Entflechtung der Kompetenzen könnte eine Übertragung der entsprechenden Aufgaben an den Bund vorgesehen werden. Dies würde allerdings voraussetzen, dass der Bund geeignete administrative Strukturen entwickelt. Die Alternative besteht in der Gewährung pauschalierter Transfers für die Ausführung von bestimmten Leistungsgesetzen. Die bereits derzeit in Art. 104a Abs. 3 GG vorgesehene Kostenübernahmemöglichkeit könnte zu einer Regel ausgeweitet werden, die auch geldwerte Sachleistungen einbezieht. Der Besorgnis, dass den Ländern bei Kostenübernahme das Interesse an effizienter Aufgabendurchführung genommen wird, kann durch einen pauschalen Kostenansatz entgegengewirkt werden.

Einer Mehrheit des Beirats erscheint die Einwohnerwertung bei den Stadtstaaten in Analogie zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen grundsätzlich sinnvoll. Bei den Steuereinnahmen der Länder sind Un-

terschiede im Finanzbedarf der Stadtstaaten indessen nur insoweit zu berücksichtigen, als die Landeseinnahmen zur Finanzierung auch von Gemeindeaufgaben herangezogen werden. Unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten der kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Flächenländern hält der Beirat unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine pauschale Einwohnerwertung der Einnahmen der Stadtstaaten von 135 % mehrheitlich für vertretbar. Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen für dünnbesiedelte Flächenländer ist demgegenüber allokativ problematisch und verstärkt die bestehende Tendenz zur Übernivellierung.

Stärkung der Einnahmeautonomie

Zur Stärkung der finanzpolitischen Flexibilität und der Eigenverantwortung der Länder empfiehlt der Beirat mehrheitlich, die Steuerautonomie der Länder zu stärken. Die Grunderwerbsteuer allein ist zur Wahrnehmung der dezentralen Steuerautonomie wegen der hohen Effizienzkosten ungeeignet. Neben Zuschlägen bei der Grundsteuer kommen Zuschläge bei der Einkommensteuer in Betracht. Durch geeignete Ausgestaltung kann dabei vermieden werden, dass es zu einer starken steuerinduzierten Mobilität kommt. Implikationen für die personale Einkommensverteilung können durch eine Änderung im Tarif der Einkommensteuer kompensiert werden.

Berücksichtigung von Verteilungseffekten

Eine Reform der Bund-Länder Finanzbeziehungen führt zu Verteilungseffekten und Unsicherheiten, die das Finden eines politischen Kompromisses erschweren, welchen den aufgezeigten ökonomischen und juristischen Kriterien Rechnung trägt. Da die auf das Wohl des jeweiligen Landes verpflichteten Landespolitiker die fiskalischen Fol-

gen von Änderungen der Maßstäbe des Finanzausgleich nicht ignorieren können, ist eine Akzeptanz für eine transparente Neuordnung vermutlich eher dann zu erzielen, wenn Gewissheit besteht, dass einem einzelnen Land fiskalische Nachteile nicht entstehen. Eine Reform könnte daher von Pauschalzahlungen begleitet werden, welche die Einnahmen im Status-Quo absichern und nur in kleinen Schritten abgebaut werden.⁸⁷ Eine solche Absicherung erleichtert es den Politikern, einer Reform zuzustimmen, die sie sonst wegen ihrer landespolitischen Verantwortung vielleicht ablehnen müssten.

Zur Berechnung der Pauschalbeträge ist denkbar, im Übergang sowohl die finanziellen Konsequenzen des alten Systems als auch die durch das reformierte Modell implizierten Zahlungsströme zu berechnen. Die Mehr- oder Mindereinnahmen, die einzelnen Ländern bzw. dem Bund im Übergangsjahr durch die Reform entstünden, könnten dann durch entsprechende Pauschalbeträge ausgeglichen werden, die dann auch in den Folgejahren prinzipiell weiter fließen, ähnlich den Pauschalbeträgen, wie sie im Zuge der Einführung der Schuldenbremse für einige Länder vereinbart wurden. Da diese Transfers von der aktuellen Finanzsituation unberührt sind, schwächen sich die Fehlanreize auf die laufende Finanzpolitik ab.⁸⁸ Eine derartige Übergangsregelung könnte im Grundgesetz verankert werden (vgl. die Übergangsregelungen in Art. 143c GG und Art. 143d GG). Wenn der Bund die Pauschalbeträge im Rahmen von Ergänzungszuweisungen bereitstellt, kann

auf dem Wege einer Anpassung des Umsatzsteueranteils die Finanzierung der Pauschalzahlungen der Ländergesamtheit angelastet werden.

Der Vorteil kompensierender Pauschalzahlungen liegt darin, dass sie die einzelnen Länder gegen die Unwägbarkeiten eines Systemwechsels versichern, gleichzeitig aber schon im Jahr nach der Reform zu einer verbesserten Eigenverantwortung und verbesserten Anreizen führen. Allerdings bezieht sich die Absicherung nur auf die im Status-Quo erreichte Finanzausstattung. Treten in der Zukunft neue Entwicklungen auf, greift die weitere Absicherung nach dem neuen Finanzausgleichssystem. Werden die Pauschaltransfers zum Beispiel genutzt, um die Verteilungswirkungen eines geringeren Ausgleichsgrades zu kompensieren, würde für ein Nettozahlerland der Vorteil, der damit eingeht, einen größeren Teil der hohen erwirtschafteten Steuereinnahmen auch behalten zu dürfen, mit einer wiederkehrenden Pauschalzahlung kompensiert. Erleidet dieses Land nun in der Zeit nach der Reform einen starken Steuerrückgang, so ist dennoch die Pauschalzahlung zu leisten. Spiegelbildlich ergeben sich Vorteile für ein Empfängerland, das ein überdurchschnittliches Steuerwachstum erfährt: Die Transfers reagieren im Falle eines geringeren Ausgleichsgrades entsprechend schwächer auf Einnahmeschwankungen als im alten System. Dennoch wird aber das aus dem Systemübergang resultierende Einnahmerisiko für die Länder eliminiert.⁸⁹

87. Vgl. Bernd Huber und Karl Lichtblau, 1998, Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, *Wirtschaftsdienst* 78(3), 142-147.

88. Im Hinblick auf die Neuverhandlung der Transfers ergeben sich zwar weiterhin Fehlanreize für eine strategische Ausrichtung der Finanzpolitik. Durch eine längerfristige Perspektive, bei der nicht absehbar ist, welche Bedingungen vorherrschen werden und welche Akteure im Amt sein werden, kann dieser Problematik in gewissen Grenzen Rechnung getragen werden.

89. Auch wenn Pauschalzahlungen verbunden mit höheren Verbleibsquoten die Eigenverantwortung für die Jahre nach der Reform stärken, muss im Übergang an Anreizeffekte gedacht werden. Die Länder könnten z. B. im Übergangsjahr dem Anreiz unterliegen, ihre Steuerverwaltungen einmalig besonders lax arbeiten zu lassen, um damit langfristig höhere Pauschalzahlungen zu erhalten. Um dies zu verhindern, könnte man nicht das tatsächliche Steueraufkommen für die Berechnung der Pauschaltransfers nehmen, sondern ein „instrumentiertes“, also ein geschätztes Steueraufkommen, bei dem Faktoren, die außerhalb der jeweiligen Länderkontrolle liegen aber mit dem Steueraufkommen hochkorreliert sind, als Variablen der Schätzgleichung fungieren.

7. Ein einfacher Reformvorschlag

Auch wenn an einer starken Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten finanzschwacher Länder festgehalten wird, kann der Ausgleichsgrad von Mehr- und Mindereinnahmen deutlich abgesenkt und die Transparenz deutlich vergrößert werden. Dies wird im Folgenden anhand der Simulation eines einfachen Reformvorschlags illustriert.

Der berechnete Reformvorschlag beinhaltet die folgenden Änderungen gegenüber dem bestehenden System:

1. Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs zugunsten einer vollständigen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl
2. Linearisierung des Tarifs im horizontalen Finanzausgleich mit reduziertem Tarif von 60 %
3. Vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern
4. Wegfall der Kürzungsbeträge gemäß § 7 Abs. 3 FAG (Prämienmodell)
5. Wegfall der Einwohnerwertung für Länder mit geringer Einwohnerdichte
6. Absenken des Tarifs der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf 50 % des verbleibenden Unterschieds zu 100 % der Ausgleichsmesszahl
7. Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen um eine pauschale Komponente.

Die Verteilungseffekte beim Übergang zu einem entsprechend reformierten System sind vergleichsweise gering. **Tabelle 6** zeigt die Verteilungswirkungen anhand der Aufkommenszahlen für 2014 auf. Durch den Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs erhöhen sich die Transfers im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs (vgl. Spalte 3). Allerdings erhalten gerade die sechs Länder mit Nettoverlusten in der Umverteilung (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz) deutliche Zugewinne bei der Umsatzsteuer (vgl. Spalten 1 und 2). Die ostdeutschen Flächenländer erfahren einen deutlichen Aufwuchs bei den horizontalen Ausgleichszuweisungen und bei den allgemeinen BEZ. Die allgemeinen BEZ müssten trotz Absenkung des Tarifs um etwa 1 Mrd. Euro steigen. Die Mindestpauschale, welche sicherstellt, dass kein Land durch die Reform Verluste hinnehmen muss, weist Werte zwischen 27 Mio. Euro (Hamburg) und 123 Mio. Euro (Sachsen) auf. Die Summe der Mindestpauschalzahlungen liegt bei 537 Mio. Euro und damit unterhalb der Summe der Zuwächse anderer Länder.⁹⁰

90. Erfolgt die Finanzierung der Pauschalzahlungen durch Änderung des Umsatzsteueranteils der Länder kommt es zu Zweitrundeneffekten, die hier ausgeblendet sind.

Tabelle 6: Verteilungswirkung des Reformvorschlags

Land	USt-Ergänzungs- anteile		Horizontaler Ausgleich		Allg. BEZ		Mindest- pauschale (7)	Zuwachs (8)
	Reform	Ist	Reform	Ist	Reform	Ist		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
Nordrhein-Westfalen	2.781	512	-235	897	0	472	0	665
Bayern	1.998	0	-6.479	-4.852	0	0	0	370
Baden-Württemberg	1.687	0	-3.917	-2.356	0	0	0	127
Niedersachsen	1.235	1.784	757	276	252	126	0	58
Hessen	959	0	-2.608	-1.755	0	0	0	106
Sachsen	640	3.014	2.783	1.034	928	425	123	0
Rheinland-Pfalz	632	201	130	288	43	157	0	160
Sachsen-Anhalt	354	1.744	1.577	585	526	239	112	0
Schleswig-Holstein	446	577	339	172	113	93	0	56
Thüringen	341	1.658	1.520	554	507	227	70	0
Brandenburg	387	1.360	1.217	510	406	221	81	0
Mecklenburg-Vorpommern	253	1.154	1.095	463	365	184	90	0
Saarland	156	354	315	144	105	69	0	10
Berlin	544	335	3.293	3.491	1.098	1.105	0	4
Hamburg	276	0	-359	-55	0	0	27	0
Bremen	104	100	571	604	190	195	34	0
Summe	12.793	12.793	0	0	4.533	3.514	537	1.556

Anmerkungen: (1) Umsatzsteuer aus der Verteilung der Summe der Ergänzungsanteile nach Einwohnern. (2) Umsatzsteuerergänzungsanteile 2014. Ausgleichszuweisungen/-beiträge bei Reform (3) und Ist-Werte 2014 (4). Allg. BEZ bei Reform (5) und Ist-Werte 2014 (6). (7) zeigt die Mindestpauschale, die Verluste bei allen Ländern vermeidet. (8) zeigt die Gewinne der Länder. In Mio. Euro.

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

Die Verbleibsbeträge nach der Reform sind, wie Tabelle 7 zeigt, mit Ausnahme der Gemeindesteuern in den meisten Fällen im Vergleich deutlich höher als im Status-Quo (vgl. Tabelle 3). Nur für Hamburg ergeben sich auch bei den anderen Einnahmen geringere Verbleibsquoten. Bei den Ländersteuern, wie der Erbschaftsteuer, liegen die Verbleibsbeträge in allen Fällen bei über 200 Tsd. Euro, wobei jeweils ein Zuwachs an Aufkommen von einer Million Euro unterstellt ist. Die Verbleibsbeträge steigen mit der Größe des Landes und sind bei Ländern ohne allgemeine BEZ noch einmal größer. Durch die Partizipation des Bundes sind bei den Gemeinschaftsteuern die Verbleibsbeträge kleiner, sie betragen aber dennoch stets mindestens 100 Tsd. Euro bei einem zusätzlichen Aufkommen von 1 Mio. Gegenüber dem Status-Quo geringere Verbleibsbeträge zeigen sich indes bei der Grundsteuer. Bei Ländern mit hoher Finanzkraft (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg) liegen die Verbleibsbeträge bei einem Anstieg im Aufkommen um 1 Mio. Euro zwar bei etwa 400 Tsd. Euro oder mehr. Im Status-Quo werden indes durch die nicht vollständige Einbeziehung der Gemeindesteuern noch höhere Werte erreicht. Bei den anderen Ländern halbieren sich die Verbleibsbeträge bei der Grundsteuer durch die Bundesergänzungszuweisungen auf 210-273 Tsd. Euro.

Dass trotz der Reform geringere Verbleibsquoten bei den finanzschwachen Ländern zu verzeichnen sind, ist Folge der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Um die Anreize für diese Länder zu verbessern, wäre eine weitergehende Reform erforderlich, durch welche diese Ergänzungszuweisungen zugunsten einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder zurückgeführt werden.

Tabelle 7: Verbleibsbeträge bei Mehreinnahmen von 1 Mio. Euro nach Reform
(in 1.000 Euro)

Land	Lohnsteuer	KSt	ErbSt	Förderabgabe	GrundSt
Nordrhein-Westfalen	305 (+128)	259 (+144)	529 (+303)	530 (+240)	529 (-16)
Bayern	280 (+14)	247 (+47)	486 (+88)	488 (+55)	486 (-150)
Baden-Württemberg	275 (+19)	242 (+52)	478 (+97)	479 (+70)	478 (-144)
Niedersachsen	157 (+43)	135 (+85)	275 (+173)	273 (+84)	273 (-207)
Hessen	254 (+20)	223 (+51)	442 (+100)	445 (+86)	444 (-146)
Sachsen	138 (+51)	120 (+93)	240 (+186)	238 (+129)	238 (-190)
Rheinland-Pfalz	136 (+47)	118 (+92)	239 (+185)	238 (+103)	238 (-209)
Sachsen-Anhalt	127 (+52)	110 (+95)	221 (+190)	221 (+132)	222 (-195)
Schleswig-Holstein	131 (+48)	114 (+94)	227 (+187)	227 (+100)	228 (-213)
Thüringen	128 (+52)	111 (+96)	222 (+192)	221 (+134)	221 (-195)
Brandenburg	128 (+51)	112 (+96)	223 (+191)	224 (+131)	224 (-196)
Mecklenburg-Vorpommern	126 (+53)	109 (+97)	217 (+194)	215 (+136)	215 (-196)
Saarland	120 (+53)	105 (+97)	209 (+194)	210 (+131)	210 (-201)
Berlin	140 (+51)	121 (+91)	244 (+185)	a)	245 (-185)
Hamburg	240 (-88)	208 (-54)	417 (-108)	417 (-114)	417 (-283)
Bremen	121 (+55)	105 (+98)	209 (+196)	a)	209 (-193)

Anmerkungen: Verbleibsbeträge in 1.000 Euro bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer, Förderabgabe oder Grundsteuer um 1 Mio. Euro. In Klammern Änderung gegenüber Status-Quo. Zugrunde gelegt sind die Aufkommensbeträge des Jahres 2014 in Verbindung mit dem Reformvorschlag für den Finanzausgleich.

a) Im Jahre 2014 keine Einnahmen aus der Förderabgabe.

Quellen: Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2014, Finanzbericht 2015 und eigene Berechnungen.

8. Zusammenfassung und Empfehlungen

Wenn man die verschiedenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, insbesondere die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, den horizontalen Ausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen, zusammen betrachtet, ist der Ausgleichsgrad im gegenwärtigen System sehr hoch. Insbesondere finanzschwache Länder haben durch den starken Ausgleich kaum Möglichkeiten, durch die Steigerung eigener Einnahmen ihre Finanzsituation zu verbessern. Mit Blick auf die politischen Anreizwirkungen empfiehlt der Beirat mehrheitlich, die Intensität des Ausgleichs abzusenken.

Formell wird auf den einzelnen Stufen des derzeitigen Finanzausgleichs der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass sich die Rangreihenfolge der relativen Ausstattung mit Finanzmitteln durch die Umverteilung nicht umkehrt. Bei genauerer Betrachtung muss dieses Ergebnis indes hinterfragt werden. Erstens basiert die Ermittlung der Finanzkraft auf einer bestimmten Zuordnung der Steuereinnahmen, die unterschiedlich bewertet werden kann. Zweitens ist die Finanzkraft Ergebnis des Umsatzsteuervorwegausgleichs, wodurch Ausmaß und Richtung der Umverteilung verschleiert werden. Drittens kommt es zwischen dem

Umsatzsteuervorwegausgleich und den folgenden Stufen des Finanzausgleichs zu einem Maßstabswechsel, der die Rangreihenfolge der relativen Ausstattung mit Finanzmitteln ändern kann. Viertens stellt der Finanzausgleich auf eine nominale Definition der Finanzkraft ab. Dabei herrschen in finanzschwachen Ländern systematisch niedrigere Preise, insbesondere für lokale Dienstleistungen und Mieten. Die fast vollständige Angleichung der nominalen Finanzkraft führt daher zu Umkehrungen in der kaufkraftbereinigten Finanzkraft. All dies spricht dafür, den Ausgleichsgrad deutlich zu verringern.

Wird aber der hohe Ausgleichsgrad nicht wesentlich abgesenkt, ist darauf zu achten, dass Übernivellierungen und Fehlanreize vermieden werden. Bei dem gegenwärtigen hohen Ausgleichsgrad würde eine vollständige Anrechnung der gemeindlichen Steuereinnahmen zu einer Übernivellierung führen, da die Höhe dieser Einnahmen nicht zuletzt durch Leistungen der Gemeinden bestimmt ist. Zudem wäre eine Übertragung der Steuerverwaltung auf den Bund erforderlich, um den Zielkonflikt durch die Vergemeinschaftung der Erträge der eigenen Steuerverwaltung zu lösen.

Der Umsatzsteuervorwegausgleich ist ein komplizierendes Element des derzeitigen Gesamtsystems. Der Beirat ist der Auffassung, dass er zugunsten einer Verteilung nach der Einwohnerzahl aufgegeben werden sollte.

Die Analyse einer Reform, die den Ausgleichsgrad beim horizontalen Finanzausgleich auf einen linearen Tarif mit 60 % Ausgleich und bei den allgemeinen BEZ auf einen Tarif von 50 % absenkt, die Umsatzsteuer nach Einwohnern verteilt und die Gemeindesteuern voll einbezieht, zeigt, dass sich die Verteilungseffekte in Grenzen halten. Allerdings kämen auf den Bund höhere Lasten durch gestiegene Bundesergänzungszuweisungen zu.

Da der bundesstaatliche Finanzausgleich nicht solche Unterschiede im Finanzbedarf berücksichtigen kann, die aus der Autonomie der Länder resultieren, benötigen die Länder geeignete Instrumente, um die eigenen Einnahmen selbstbestimmt anzupassen. Der Beirat sieht daher mehrheitlich die Notwendigkeit, zur Stärkung der Autonomie den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, Zuschläge bei der Grundsteuer oder der Einkommensteuer zu erheben. Ein Länderzuschlag bei der Einkommensteuer lässt sich dabei so ausgestalten, dass die Mobilitätswirkungen vertretbar bleiben.

In der politischen Diskussion gibt es Überlegungen, die Länder von Altschulden zu entlasten. Entsprechende Maßnahmen würden einen problematischen Präzedenzfall schaffen und die Eigenverantwortung der Länder für eigenes Handeln stark schwächen. Sie stünden zudem in deutlichem Widerspruch zu den Bestrebungen, innerhalb der europäischen Währungsunion die Einhaltung von Budgetdisziplin durchzusetzen.

Die Einwohnerwertung zugunsten der Stadtstaaten im derzeitigen System erscheint einer Mehrheit des Beirats im Vergleich mit den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs vertretbar. Die Berücksichtigung einer besonders schwachen Besiedelung ist demgegenüber nicht angezeigt.

Für eine durchgreifende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs benötigt man politische Mehrheiten. Um dies zu erleichtern, könnte die Reform von befristeten Pauschaltransfers begleitet werden, deren Höhen sich aus den Mehr- bzw. Mindereinnahmen beim Systemwechsel im Reformjahr ergeben. Etwaige Lasten des Bundes aus steigenden Ergänzungszuweisungen und Pauschalzahlungen lassen sich durch eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung ausgleichen.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Dr. Thiess Büttner (Vorsitzender)	Nürnberg-Erlangen
Prof. Dr. Marcel Thum (Stellv. Vorsitzender)	Dresden
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Clemens Fuest	Mannheim
Prof. Dr. Heinz Grossekkettler	Münster/W.
Prof. Dr. Günter Hedtkamp	München
Prof. Dr. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Kai A. Konrad	München
Prof. Dr. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Gerold Krause Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Jörg Rocholl, PhD	Berlin
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegand	Regensburg
Prof. Volker Wieland, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Stand: März 2015

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

Stand

Mai 2015

Bildnachweis

Ilja C. Hendel

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

